

Vergaderjaar 2004–2005

29 803

Staat van de Europese Unie

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 18

**BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2005

Graag bieden wij u hierbij de notitie «Grenzen van de Europese Unie» aan. Dit betreft de toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de motie ingediend door het lid Rouvoet (kamerstuk 29 803, nr. 3) tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie 2004–2005.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

Inleiding

De ondertekening van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in Rome op 29 oktober 2004 vormde het sluitstuk van een lang en diepgaand debat over een slagvaardig Europees bestel met meer democratische controle, grondrechten voor de Europese burger, een betere afbakening van de bevoegdheden van de Unie en een doelgerichter internationaal optreden. Directe aanleiding voor het maken van nieuwe afspraken over het functioneren van de Unie vormde de verdere uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten in 2004. Momenteel zijn er nog acht landen met een toetredingsperspectief; de vier kandidaat-lidstaten van de Unie (Bulgarije, Roemenië, Kroatië en Turkije) en vier landen op de westelijke Balkan (Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Servië en Montenegro, en Albanië). Daarnaast zouden landen als Noorwegen, IJsland en Zwitserland voor toetreding in aanmerking komen, maar deze landen hebben vooralsnog aangegeven geen lid van de Unie te willen worden.

Nu met het Grondwettelijk Verdrag duidelijkheid is gecreëerd omtrent de doelstellingen en de institutionele structuren van de Unie voor de nabije toekomst, wordt de vraag waar de toekomstige grenzen van de Unie liggen steeds actueler. Deze notitie besteedt, onder verwijzing naar de motie van het Tweede-Kamerlid Rouvoet in het kader van het Tweede Kamer debat over de Staat van de Europese Unie 2004–2005 op 10 november 2004, aandacht aan die vraag. Zij besteedt aandacht aan de afgelopen uitbreidingen en de uitbreidingen die in het verschiet liggen, aan het Europees Nabuurschapsbeleid en aan de vraag of de buren van de uitgebreide Unie ooit in aanmerking kunnen komen voor lidmaatschap.¹ De notitie bouwt voort op de twee hoofdstukken over de betrekkingen van de uitgebreide Unie met haar buren in de Staat van de Europese Unie van 2002 en 2005 onder de titel «Van Marrakesh tot Moermansk» (kamerstukken 28 005, nr. 1 en 29 803, nr. 1).

Uitbreiding in het verleden en in de nabije toekomst

De gemeenschap van de «oude zes», Frankrijk, Duitsland, Italië en de Beneluxlanden, werd achtereenvolgens uitgebreid met het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken in 1973, met Griekenland in 1981, met Spanje en Portugal in 1986, met Oostenrijk, Zweden en Finland in 1995 en met Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechoë in 2004.

Sinds de Staat van de Europese Unie 2004–2005 aan de Kamer werd aangeboden, is een aantal belangrijke beslissingen genomen over de vier huidige kandidaat-lidstaten. Ten aanzien van Bulgarije en Roemenië besloot de Europese Raad in december 2004 dat na afronding van de toetredingsonderhandelingen, het gezamenlijke toetredingsverdrag met beide landen ondertekend kan worden in april 2005, mits het Europees Parlement daarmee vooraf heeft ingestemd. Beide landen kunnen dan in beginsel per 1 januari 2007 toetreden, indien aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Voorts werd besloten dat toetredingsonderhandelingen met Kroatië kunnen worden geopend op 17 maart 2005, mits door dat land volledig wordt samengewerkt met het Joegoslavië-Tribunaal (ICTY). Ten slotte besloot de Europese Raad van december 2004 dat kandidaat-lidstaat Turkije in toereikende mate voldoet aan de politieke criteria van Kopenhagen om op 3 oktober 2005 toetredingsonderhandelingen te openen, op voorwaarde dat Turkije zes door de Commissie geïdentificeerde wetgevingsteksten in werking heeft doen treden (deze zijn inmiddels aangenomen door het Turkse Parlement).

¹ De regering heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken in mei 2004 gevraagd een advies uit te brengen inzake toekomstig EU-beleid met betrekking tot de Oostelijke Buren na de uitbreiding. Het advies, dat in mei 2005 wordt verwacht, zal met name ingaan op het Europees Nabuurschapsbeleid en de relatie tussen de EU en Rusland. De regering zal de Kamer informeren over haar reactie op dit advies.

Tevens dient Turkije het protocol bij de Overeenkomst van Ankara te ondertekenen. In de periode tot 3 oktober 2005 zal de Unie een onderhandelingskader voor toetredingsonderhandelingen moeten vaststellen.

De landen van de westelijke Balkan hebben toetredingsperspectief gekregen in het kader van het Stabilisatie- en Associatie Proces. De snelheid waarmee dit perspectief kan worden omgezet in daadwerkelijke stappen op weg naar toetreding, hangt af van de implementatie van de gemaakte afspraken door deze landen.¹ Kroatië is inmiddels kandidaat-lidstaat. Macedonië heeft een Stabiliteits- en Associatie-overeenkomst (SAO) met de Unie en vroeg in 2004 het lidmaatschap van de Europese Unie aan. Naast deze aanvraag van Macedonië zijn er geen andere lidmaatschapsaanvragen waarover nu besloten dient te worden. Een advies van de Commissie over deze aanvraag wordt de tweede helft van 2005 verwacht. Met Albanië onderhandelt de EU over een SAO. Bosnië-Herzegovina maakt voortgang bij het voldoen aan de voorwaarden om onderhandelingen over een SAO te openen. Ten aanzien van Servië-Montenegro besloot de Raad in het najaar van 2004 om separate handelsakkoorden te sluiten met Servië en met Montenegro. Deze akkoorden zullen echter wel onder een overkoepelende SAO met Servië-Montenegro als geheel moeten vallen. De inwoners van beide republieken kunnen in 2006 per referendum kiezen over hun toekomstige staatsvorm, hetgeen van invloed kan zijn op de toekomstige relatie van Servië en Montenegro met de Unie.

Het aantal lidstaten van de Unie is binnen een decennium meer dan verdubbeld, van 12 lidstaten in 1994 tot 25 in 2004. In 2007 zal het aantal lidstaten naar verwachting 27 bedragen. Een dergelijke ingrijpende uitbreiding vergt daaropvolgend een periode van consolidatie en volle aandacht voor het intern functioneren van de uitgebreide Unie. Het Grondwettelijk Verdrag zal hierbij een belangrijke rol spelen. De vraag naar het absorptievermogen en het intern functioneren van een grotere Unie laat zich met iedere uitbreiding sterker voelen. De regering meent daarom dat de komende jaren in het teken zullen moeten staan van consolidatie.

Europees Nabuurschapsbeleid (ENP)

Uitbreiding wordt vaak het meest succesvolle instrument van extern beleid van de Unie genoemd. Het perspectief van lidmaatschap is ongetwijfeld een zeer effectieve stimulans om landen aan te zetten tot democratische en economische hervormingen, respect voor mensenrechten en rechtsstaat. Maar, zoals gezegd: iedere uitbreiding gaat gepaard met de cruciale vraag naar het absorptievermogen en het effect van verdere uitbreiding op het intern functioneren van de Unie. Bovendien is uitbreiding gebonden aan strenge voorwaarden en niet op alle buurlanden van toepassing. Er zijn ten slotte ook andere manieren om de buurlanden te stimuleren tot het doorvoeren van door de EU gewenste hervormingen.

Het in de Staat van de Unie 2005 beschreven Europees Nabuurschapsbeleid (ENP) vergroot de betrokkenheid van de Unie met de haar omringende landen in belangrijke mate, zonder dat daaraan toetredingsperspectief verbonden is. Het ENP beoogt de betrekkingen van de Unie met haar buurlanden verder te ontwikkelen op basis van gemeenschappelijke waarden en belangen, alsmede op basis van toenemende strategische belangen voor de Europese Unie, zoals de toekomstige energievoorziening, migratievraagstukken en bestrijding van de georganiseerde misdaad.

¹ De Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003 herhaalde onder verwijzing naar zijn conclusies van Kopenhagen (december 2002) en Brussel (maart 2003) dat hij zijn volledige en daadwerkelijke steun wil verlenen aan het Europese perspectief van de landen van de Westelijke Balkan, die integraal deel zullen gaan uitmaken van de Europese Unie zodra zij voldoen aan de vastgestelde criteria. Ook onderschreef de Europese Raad de conclusies van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van eerder diezelfde maand, met inbegrip van de bijlage «De agenda van Thessaloniki voor de Westelijke Balkan: op weg naar Europese integratie», die ten doel heeft de bevoorrechte betrekkingen tussen de EU en de Westelijke Balkan verder te versterken, mede op basis van eerdere ervaring met uitbreiding van de Unie.

Tegelijkertijd is het ENP voor deze landen nadrukkelijk géén voorportaal voor het kandidaat-lidmaatschap. De landen die onder het ENP vallen zijn Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Moldavië, Oekraïne, de Palestijnse Autoriteit, Syrië, Tunesië en Wit-Rusland. Het ENP biedt aan deze landen onder meer een kader om in een realistisch tempo te werken aan draagvlak voor het doorvoeren van binnenlands-politieke hervormingen en het bewerkstelligen van verdere toenadering tot de Unie, op basis van door de Unie en de partnerlanden gezamenlijk vastgestelde actieplannen.

In de uitvoering van de actieplannen worden de buurlanden bijgestaan met technische en financiële steun van de Europese Commissie, tot 2007 vanuit de TACIS- en MEDA-programma's en vanaf 2007 vanuit het Europese Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument. De Europese Commissie heeft aangekondigd het budget voor het ENP substantieel te willen verhogen ten opzichte van de omvang van de TACIS- en MEDA-programma's. De uitkomst van dit voornemen zal afhangen van de discussie over de nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode 2007–2013. Het ENP bedoelt, op voet van gelijkwaardigheid en door middel van gezamenlijke actieplannen, positieve prikkels te geven aan de politieke dialoog en een geïntensiveerde samenwerking op een breed terrein waaronder democratisering, mensenrechten, samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding en grensbeheer maar bijvoorbeeld ook op sociaal-economische gebied (handelspreferenties, infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs). Uiteindelijk doel op economisch terrein is om de buurlanden toegang te geven tot onderdelen van de interne markt (bijvoorbeeld vrij verkeer van goederen en diensten) en in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan communautaire programma's. In 2007 zal de samenwerking van de Unie met de buurlanden en de implementatie van de ENP-actieplannen door de betrokken partijen geëvalueerd worden. Het is mogelijk dat dan ook de vraag naar nieuwe verdragsrechtelijke relaties tussen de Unie en betrokken landen aan de orde zal komen.

De regering beschouwt het ENP thans als het juiste instrument van extern beleid voor de relatie met de nieuwe burens van de uitgebreide Unie. Zij is van mening dat het geven van toetredingsperspectief aan deze landen thans niet aan de orde is. Zoals eerder werd gesteld, moet de Unie zich nu concentreren op de ratificatie en uitvoering van het Grondwettelijk Verdrag en het verwerken in de komende jaren van de meest recente en in de nabije toekomst voorziene uitbreidingen van de Unie met de huidige kandidaat-lidstaten en de landen van de westelijke Balkan. Bovendien bestaat in de huidige Unie voor verdere uitbreiding thans weinig politiek en publiek draagvlak. Door het ENP nadrukkelijk naar voren te schuiven als instrument om de relatie met de buurlanden verder te ontwikkelen, wil de regering voorkomen dat de relatie van de Unie met haar burens zich verengt tot een voortdurende discussie over het verkrijgen van toetredingsperspectief.

Toekomstig lidmaatschap?

Het bovenstaande neemt niet weg dat men zich terecht de vraag kan stellen of de buurlanden van de Unie in de toekomst ooit lid zullen kunnen worden van de Europese Unie. Volgens het EU-verdrag in zijn huidige vorm kan «iedere Europese staat» die de grondbeginselen van de Unie in acht neemt, immers verzoeken lid te worden¹. Het Grondwettelijk Verdrag bevat een vergelijkbare clause, die eraan toevoegt dat Europese staten die lid willen worden de waarden van de Unie niet alleen dienen te eerbiedigen, maar zich er ook toe moeten willen verbinden deze gezamenlijk te bevorderen. Voor de vaststelling of een land al dan niet een «Europese staat» is, bestaat echter geen eenduidig criterium. Uiteindelijk zal deze

¹ Artikel 49 EU-Verdrag, verwijzend naar Artikel 6 EU-Verdrag, waarin staat dat de Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.

vaststelling in wezen een politieke keuze van de lidstaten zijn, die met verschillende argumenten kan worden onderbouwd.

Momenteel zijn de meningen binnen de Raad over het in het vooruitzicht stellen van lidmaatschap aan de oostelijke burens verdeeld. Naast de geografische ligging spelen ook gedeelde geschiedenis en waarden, cultuur, strategische overwegingen en de verwachte invloed van toetreding van het land op het Europese samenwerkingsproces een rol bij het besluit of een land tot de Unie kan toetreden.

Waar het moeilijk kan zijn om vast te stellen of een staat wel Europees is, is het makkelijker vast te stellen of een staat niet Europees is. De regering meent dat de landen ten zuiden van de Middellandse Zee, gelegen op het Afrikaans continent, niet kunnen toetreden tot de Unie vanwege hun geografische ligging. De Europese Gemeenschap heeft in de jaren tachtig een aanvraag van Marokko om die reden afgewezen. De landen in het Midden-Oosten zullen om dezelfde reden nooit in aanmerking kunnen komen voor lidmaatschap van de Unie.

Minder eenvoudig is het om de toekomstige oostgrenzen van de Unie te bepalen. Een eventuele lidmaatschapsaanvraag van Oekraïne, Moldavië, of Wit-Rusland kan moeilijk worden afgewezen op geografische gronden. Minder duidelijk is of dit geografische criterium ook geldt voor Georgië, Armenië en Azerbeidzjan. De regering meent echter dat ook toetreding van deze landen voorlopig niet aan de orde is, vanwege de reeds genoemde, politiek vastgestelde noodzaak van consolidatie na de ratificatie, ten uitvoer legging van het Grondwettelijke Verdrag en om de meest recente en in de nabije toekomst voorziene uitbreidingen te verwerken. Dit is een proces waarvoor de Europese Unie de tijd moet nemen die daarvoor nodig is en waarop verlening van verdere toetredingsperspectieven in beginsel zal moeten wachten.

Ten aanzien van Oekraïne moet nog worden opgemerkt dat, tegen de achtergrond van de recente «oranje revolutie», de betrekkingen met Oekraïne een bijzonder karakter hebben gekregen. Niet voor niets is door de Unie een aantal maatregelen overeengekomen ter versterking en uitbreiding van het Actieplan, aan de hand waarvan de betrekkingen verder verdiept kunnen worden. De regering acht het van belang d.m.v. een intensieve relatie het hervormingsproces maximaal te ondersteunen, voorshands zonder uit te gaan van een toekomstig lidmaatschap van de EU.

Naast de onwenselijkheid vanuit het perspectief van de Unie om thans verdere uitbreiding te overwegen, meent de regering dat de buurlanden aan de oostgrens van de Unie die op grond van het geografisch criterium in de toekomst eventueel in aanmerking zouden kunnen komen voor lidmaatschap van de Unie, nog lange tijd nodig zullen hebben om te kunnen voldoen aan de criteria op het gebied van de democratische rechtsstaat, een functionerende markteconomie en overname van het acquis, die een voorwaarde zijn voor het openen van onderhandelingen over het lidmaatschap van de Unie zoals vastgelegd door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993.

Rusland

Rusland heeft zelf duidelijk aangegeven niet te streven naar lidmaatschap maar een bijzondere, geprivilegieerde relatie met de Unie te willen opbouwen op basis van gelijkwaardigheid. De Unie tracht, vanwege de aard en omvang van Rusland, een bijzondere en strategische relatie uit te werken in het kader van de vier gemeenschappelijke ruimtes waarover het

Parlement in januari jl. separaat werd geïnformeerd. De regering acht het van groot belang dat deze bijzondere relatie met Rusland zo spoedig mogelijk nadere vorm krijgt.

Conclusie

Uitbreiding en het Europees nabuurschapsbeleid zijn naar de mening van de regering twee duidelijk te onderscheiden instrumenten van het extern beleid van de Unie. Het ENP sluit weliswaar lidmaatschap niet uit, maar is nadrukkelijk géén voorportaal voor uiteindelijke toetreding tot de Europese Unie.

Dat laat onverlet dat de vraag gesteld kan worden of de buurlanden van de Unie in de toekomst ooit zouden moeten kunnen toetreden tot de Unie. Het geven van een antwoord op die vraag begint met een toets aan de hand van het geografisch criterium. Hiermee vallen de landen die in Afrika of in het Midden-Oosten liggen af.

Het antwoord op de vervolgvraag of en wanneer een land dat geografisch daarentegen wel tot Europa gerekend zou kunnen worden lid zou kunnen worden, begint met een politieke keuze al dan niet een toetredingsperspectief te bieden op basis van de in de notitie genoemde overwegingen en eindigt met een beoordeling van de stand van zaken met betrekking tot de «Kopenhagen criteria».

Ten aanzien van de buurlanden die op grond van het geografisch criterium in de toekomst voor lidmaatschap van de Unie in aanmerking zouden kunnen komen, is wat de regering betreft toetreding voorlopig niet aan de orde omdat de Unie zich thans moet richten op consolidatie na de ratificatie, en ten uitvoer legging van het Grondwettelijke Verdrag en om de meest recente en in de nabije toekomst voorziene uitbreidingen te verwerken. De regering beschouwt het ENP daarom thans als het juiste instrument om de relatie van de Unie met haar buurlanden verder te ontwikkelen.