

Vergaderjaar 2007–2008

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 75

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 25 januari 2008

De vaste commissie voor Europese Zaken¹ en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken² hebben op 6 december 2007 overleg gevoerd met minister Verhagen van Buitenlandse Zaken en staatssecretaris Timmermans van Buitenlandse Zaken over:

- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken d.d. 6 november 2007 inzake de uitbreidingsstrategie 2007–2008 en de voortgangsrapporten en bijgestelde partnerschapsdocumenten over de kandidaat-lidstaten Turkije, Kroatië en Macedonië en over de landen van de Westelijke Balkan die perspectief hebben op toetreding tot de EU (23 987, nr. 73);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken d.d. 30 november 2007 inzake de appreciatie van de regering van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie (23 987, nr. 74);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken d.d. 16 juli 2007 inzake de uitbreiding van de Europese Unie (23 987, nr. 72).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Ormel** (CDA) deelt de kritische appreciatie van de regering als het gaat om de uitbreiding van de EU. Wat doet de regering echter met het verschil in beoordeling van de Europese Commissie en die van de Nederlandse regering? Indien vrijwaringsmaatregelen nodig zijn, verwacht hij dat deze ook opgelegd gaan worden.

Er zijn drie kandidaat-lidstaten. Wat betreft Kroatië verwacht de heer Ormel dat de inzet van de Nederlandse regering is dat geen concrete data zullen worden toegezegd.

(VVD), Omtzigt (CDA), Jules Kortenhorst (CDA), Roland Kortenhorst (CDA), Jasper van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Besselink (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppérus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith

(VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), Van Beek (VVD), Halsema (GroenLinks), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA) en Ouwehand (PvdD).

¹ Samenstelling:

Leden: Atsma (CDA), Van Bommel (SP), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Waalkens (PvdA), voorzitter, Van Baalen (VVD), Ormel (CDA), Spies (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Jan Jacob van Dijk (CDA), Blom (PvdA), Eijnsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Irrgang (SP), De Roon (PVV), Boekestijn (VVD), Jules Kortenhorst (CDA), Pechtold (D66), Ten Broeke (VVD), Peters (GroenLinks), Gill'ard (PvdA), Jasper van Dijk (SP), Thieme (PvdD) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie).

Plv. leden: Jager (CDA), De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), Vos (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Haverkamp (CDA), Van Gennip (CDA), Lempens (SP), Schermers (CDA), Knops (CDA), Jacobi (PvdA), Samsom (PvdA), Kuiken (PvdA), Teeven (VVD), Roemer (SP), Wilders (PVV), Nicolai (VVD), Jonker (CDA), Van der Ham (D66), Van der Burg (VVD), Duyvendak (GroenLinks), Van Leeuwen (SP), Ouwehand (PvdD) en Voordewind (ChristenUnie).

² Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Wilders (PVV), Waalkens (PvdA), Van Baalen (VVD), Cörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Blom (PvdA), Eijnsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé-Hamming (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekestijn (VVD), Voordewind (ChristenUnie), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Van Gennip (CDA), Ten Broeke (VVD), Peters (GroenLinks), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA) en Thieme (PvdD).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), De Roon (PVV), Vermeij (PvdA), Van Miltenburg

Turkije is ook een kandidaat-lidstaat. De heer Ormel heeft waardering voor de succesvolle wijze waarop de constitutionele crisis is opgelost, maar hij constateert wel dat er sprake is van stagnatie in de voortgang van de hervormingen. Hij is van mening dat artikel 301 spoedig herzien dient te worden. Hij is bezorgd over de mogelijkheden voor vrije godsdienst-uitoefening, de positie van christenen en de gespannen situatie in Zuidoost-Turkije. Verder blijft Turkije in gebreke als het gaat om de uitvoering van Ankara-protocol.

Het kandidaat-lidmaatschap van Macedonië lijkt meer op een vrieskist-lidmaatschap. Dat zet niet aan tot ontwikkeling. De heer Ormel vindt het terecht dat criteria strikt worden gehanteerd en dat er geen datum voor de start van de onderhandelingen wordt genoemd, maar hoe ziet de regering dan de voortgang van het proces in Macedonië?

De integratie van de Westelijke Balkan is een grote uitdaging voor de EU als geheel. Er moet nu worden gesproken over een vorm van samenwerking. Men dient voor een reeks van jaren medeverantwoordelijkheid te nemen voor de opbouw van deze fragiele staten. Een vorm daarvoor zou het partnerschap kunnen zijn.

De heer **Ten Broeke** (VVD) vindt het niet juist dat er een verschil is tussen de geannoteerde agenda en de kabinetsappreciatie van de uitbreidingsplannen zoals die zijn gepresenteerd door de Commissie. De kabinetsappreciatie is heel scherp en neemt op veel punten afstand van het oordeel van de Commissie. Veel van de kritiek van het kabinet is overgenomen door de Commissie, maar dat is niet terug te vinden in de geannoteerde agenda.

Het kabinet stelt dat bij alle kandidaat-lidstaten en potentieel kandidaat-lidstaten de zwakke administratieve capaciteit een van de meest belangrijke zorgpunten is. Ook is in alle landen een intensivering van voorgenomen justitiële hervormingen noodzakelijk. Dit moet in voldoende mate terugkomen in de partnershipdocumenten. Wat zullen precies de acties van Nederland zijn?

Voordat een land kan toetreden tot de EU moet sprake zijn van objectief meetbare hervormingen en onomkeerbare resultaten. Het uitgangspunt is: streng, maar rechtvaardig. De heer Ten Broeke vindt het terecht dat de regering bijzonder belang hecht aan samenwerking met het ICTY (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia). Verder is hij van oordeel van de Nederlandse regering terecht afstand neemt van het noemen van concrete data voor Kroatië. Als het gaat om Bosnië lijkt de uitbreidingscommissaris Rehn echter het omgekeerde te bepleiten. Dat is niet in geest met hetgeen is afgesproken in december 2006. Hoe beoordeelt de regering dat?

In Macedonië is sprake van achteruitgang als het gaat om de politieke dialoog, maar van vooruitgang als het gaat om de marktsector. Is de regering, met name het ministerie van Financiën, bereid om samen met de administratie in Macedonië te kijken naar de begrotingswetten? Dit naar aanleiding van de onderminister van financiën die hier op bezoek was. Hoe beoordeelt de regering een enquête onder de Turkse magistratuur, waarin de Turkse rechters in overgrote meerderheid te kennen gaven dat als zij moesten kiezen tussen de stabiliteit van Turkije en de individuele rechten van verdachten en mensenrechten in den brede, de keuze op het eerste zou vallen?

De heer **Jasper van Dijk** (SP) vraagt zich, gezien de kritische toon van de appreciatie, af of de Europese Commissie bewust bezig is om de zaken rooskleuriger voor te stellen om zo de landen te stimuleren meer hun best te doen. Hij vindt dat er geen valse verwachtingen mogen worden gewekt. Toetreding hangt af van de vraag of wordt voldaan aan een aantal criteria. Daar hoort een realistische voorstelling van zaken bij. Daarbij past ook een zekere terughoudendheid als het gaat om het uitoefenen van druk om

verder te privatiseren, de arbeidsmarkt te flexibiliseren en de staatssteun af te bouwen.

Roemenië en Bulgarije zijn voorbeelden hoe de uitbreiding niet had moeten gaan. Op allerlei terreinen zijn zij nog steeds niet klaar voor de EU. Zo zijn er op deze landen vrijwaringsmaatregelen op JBZ-gebied van toepassing. De heer Van Dijk meent dat die moeten worden genomen totdat de noodzakelijke hervormingen gerealiseerd zijn. En die hervormingen hadden al gerealiseerd moeten zijn voordat zij lid werden. Nu besluiten deze landen mee over Europese maatregelen op JBZ-terrein, terwijl zij zelf nog niet voldoen aan de minimale EU-standaarden.

De spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de Balkan leggen een hypotheek op elke vooruitgang die daar wordt geboekt. In Bosnië, Kosovo en Macedonië wordt stilstand en soms achteruitgang geconstateerd. Voor Bosnië is een aantal wijzigingen doorgevoerd als het gaat om de stemverhouding en de politie. Dat heeft ertoe geleid dat de drie bevolkingsgroepen macht afstaan aan de federale overheid. Als reactie heeft de Commissie een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst geparafeerd. Had er echter niet afgewacht moeten worden wat er terecht zou komen van de hervormingen? Daarnaast lijken andere overwegingen een rol te spelen. Het kan echter niet zo zijn dat criteria voor het sluiten van Stabilisatie- en Associatieakkoorden of het EU-lidmaatschap verslapt worden om spanningen in de regio te verminderen.

De situatie in Turkije baart de heer Van Dijk zorgen. Uit onderzoek blijkt dat maar 16% van de rechters en aanklagers in Turkije het gewraakte artikel 301 wil schrappen. Verder ziet 51% een tegenstelling tussen het staatsbelang en de mensenrechten. Dit alles is vooral van belang voor de behandeling van de Koerdische minderheid, maar ook om de ontkenning van de Armeense kwestie aan de kaak te kunnen stellen, zonder gearresteerd te worden.

Er wordt gesproken over een communicatieplan rondom de uitbreiding. Hoe ziet dat er precies uit en wat is het budget daarvoor?

Mevrouw **Wiegman-van Meppelen Scheppink** (ChristenUnie) vraagt of de staatssecretaris tijdens de komende Raad zijn collega's aan zal spreken op het feit dat er toch weer data genoemd worden, terwijl onderhandelingen met de nieuwe kandidaten gebaseerd moeten zijn op daadwerkelijk behaalde resultaten.

De afgelopen jaren waren bedoeld voor reflectie, maar daar is weinig tot geen gebruik van gemaakt. Het gesprek over de grenzen van de Unie is nauwelijks gevoerd. Dat is echter wel van belang naarmate de Unie groter wordt. Veel landen kunnen op termijn aan de Kopenhagen-criteria gaan voldoen, maar daarmee hoeven zij nog niet tot de EU gaan behoren.

Uit de appreciatie van het kabinet blijkt duidelijk dat Nederland minder positief gestemd is dan de Commissie. Hoe beoordeelt de staatssecretaris dit verschil? Een sprekend voorbeeld is het paraferen van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst door de Commissie en Servië. De Commissie geeft hiermee een verkeerd signaal af, aangezien daarmee verwachtingen worden gewekt die mogelijk helemaal niet waargemaakt kunnen worden. Wat gaat die handtekening van de Commissie in de praktijk betekenen?

De Westelijke Balkan kampt met problemen. Met name de situatie in Kosovo baart mevrouw Wiegman zorgen, maar ook andere landen lijken niet veel verder te komen op het pad van hervorming en eventuele toetreding. De problemen die zich in de Balkanlanden voordoen, komen in belangrijke mate overeen en hebben eigenlijk allemaal te maken met de opbouw van het staatsapparaat. Begrip voor deze situatie is op zijn plaats, maar mag niet leiden tot verzachtende omstandigheden.

Kroatië is op het goede spoor, terwijl Bosnië-Herzegovina het beduidend minder goed doet. Daarom vindt mevrouw Wiegman het belangrijk dat kandidaat-lidstaten voortaan individueel worden beoordeeld en niet meer groepsgewijs toetreden.

Het onderhandelingsproces met Turkije voor toetreding is gestart. Op dit moment is de ontkenning van de Armeense genocide het belangrijkste knelpunt in de onderhandelingen met Turkije. Mensen die zich daarover uitlaten zijn hun leven niet zeker. Is het dan niet een blamage voor de EU als de Unie, die staat voor hoge mensenrechtenstandaarden en vrijheid van meningsuiting, onderhandelingen blijft voeren? De conclusies van het kabinet wijken op belangrijke punten af van de conclusies van de Commissie. Wat gaat de staatssecretaris doen met deze conclusies? Welke punten worden wel en welke worden niet onder de aandacht gebracht?

Het doet de heer **Blom** (PvdA) deugd dat het kabinet zijn belofte om vrij strak op dit uitbreidingsproces te zitten en misschien nog wel verder te gaan dan Europees gebruikelijk is, gestand doet. Er moet echter ook een politieke afweging worden gemaakt. Die is van cruciaal belang. Er wordt nu gesproken over de toetreding van een aantal landen over tien, vijftien of misschien wel twintig jaar. Men moet doorgaan met die gesprekken, omdat daardoor de situaties in die landen verbetert. Een uitbreiding van de EU is echter nog helemaal niet aan de orde.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister** merkt op dat er in december 2006 is afgesproken dat pas van toetreding sprake kan zijn als aan alle gestelde voorwaarden is voldaan. Daar kan niet op basis van politieke gronden van worden afgeweken. In een aantal landen heeft het hervormingsproces de afgelopen jaren ernstige vertraging opgelopen. Het komend jaar wordt belangrijk, want dan moet sprake zijn van consolidatie van de hervormingen en een verdere versterking om de benodigde hervormingen door te kunnen voeren.

In Turkije heeft het hervormingsproces met name op het gebied van de politieke criteria, vertraging opgelopen. Daarom wordt wel gevraagd waarom er nog onderhandelingen met Turkije over toetreding worden gevoerd. De minister wil zich echter houden aan de gemaakte afspraken en niet nieuwe criteria toevoegen. Tijdens de gesprekken, maar ook in de bilaterale contacten, zal aan de orde worden gesteld dat men over de Armeense genocide moet kunnen praten, zonder te worden vervolgd. Voorts zijn de vrijheid van meningsuiting en de rechten van minderheden essentiële criteria. Verder worden, zolang Turkije niet voldoet aan de eisen die zijn opgenomen in het Ankara-rapport – het openstellen van zijn luchthaven en zijn zeehavens voor schepen en vliegtuigen uit Cyprus – acht essentiële hoofdstukken niet geopend.

De uitkomst van een enquête onder rechters in Turkije geeft aan dat de EU duidelijk aan moet geven dat respect voor de mensenrechten, voor minderheden en voor vrijheid van godsdienst een belangrijk criterium is. Op dat punt kunnen geen concessies worden gedaan. Er zal dan ook, als de hervormingen daadwerkelijk doorgevoerd zijn en bijvoorbeeld artikel 301 van het Strafrecht is ingetrokken, een mentaliteitsverandering in Turkije plaats moeten vinden.

De Europese Commissie heeft de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met Servië geparafeerd. De minister heeft daar bezwaar tegen gemaakt, omdat hij vindt dat daar politieke signalen van uitgaan. Formeel heeft de Commissie echter het recht om als de gesprekken zijn beëindigd, een paraaf onder de overeenkomst te zetten. Het is dan aan de lidstaten om over te gaan tot ondertekening. Als er niet ondertekend wordt, is het pact niet gesloten en treedt het niet in werking. Nederland gaat niet over tot ondertekening indien er geen volledige medewerking is van Servië met het Joegoslavië-tribunaal. Zolang Nederland niet ondertekent treedt de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst dus niet in werking.

Voor Bosnië geldt ook een aantal voorwaarden. In de voortgangsrapport-

tage staat dat de politieke situatie en stagnatie in het hervormingsproces redenen voor zorg zijn. Recent is echter gebleken dat er een akkoord zal worden gesloten over de politiehervormingen. Dat was een essentiële voorwaarde. Dat is een positieve ontwikkeling. Politiehervorming was echter slechts een van de vier voorwaarden die de Unie had gesteld aan de ondertekening van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst. Voordat kan worden overgegaan tot ondertekening moet ook aan de drie andere voorwaarden worden voldaan. Een van de voorwaarden is samenwerking met het ICTY. De minister heeft de indruk dat er al sprake is van een goede samenwerking van Bosnië-Herzegovina met het Joegoslavië-tribunaal. Hij vindt de situatie in Bosnië nu positiever dan ten tijde van de voortgangsrapportage. Bezien moet echter nog worden of in voldoende mate aan de voorwaarden is voldaan. Het zou namelijk een verkeerd signaal zijn als om politieke redenen niet vast zou worden gehouden aan de criteria.

De **staatssecretaris** vindt het feit dat het uitbreidingsproces leidt tot transformatie in kandidaat-lidstaten veel belangrijker dan de vraag of die landen uiteindelijk wel of niet zullen toetreden. Die vraag is, voor het eerst in de Europese geschiedenis, in het geval van Turkije een volstrekt open vraag. Uit een enquête onder de rechters in Turkije blijkt dat bij hen de staatsvorm en de wijze van indeling van de staat boven alles gaat. Dat moet veranderen wil dat land een democratische rechtsstaat worden die deel uit kan gaan maken van de Europese familie. Het moet nog blijken of dit proces zal slagen. Dat heeft alles te maken met de vraag of het proces wordt voortgezet. De instituties in Turkije zijn doordeesemd met het idee dat de kemalistische staatsinrichting de enige redding is voor Turkije. Men is bang anders ten prooi te vallen aan een religieus getint bestuur. Dat moet veranderen. Turkije heeft dan ook nog een lange weg te gaan. Onderdeel van dat transformatieproces zijn onder andere economische hervormingen, liberalisering en afbouw van de staatssteun. Dat moet uiteindelijk leiden tot een volledige markteconomie. In dat proces zal ook sprake moeten zijn van een grotere ontspannenheid tegen over individuele keuzevrijheden.

De knelpunten in de onderhandelingen met Kroatië hebben te maken met de rechtsstatelijkheid. De hervormingen van de rechterlijke macht gaan nog niet snel genoeg. Bovendien zijn er nog problemen rond de mensen die in de oorlog zijn gevlucht en die willen terugkeren en hun rechtmatig eigendom weer willen verkrijgen. De internationale gemeenschap let daar scherp op.

In Macedonië doen zich zeer grote problemen voor rond de kwestie Kosovo. Dat heeft ook een impact op de politieke situatie in dat land, gezien de grote Albanese minderheid. Het is belangrijk dat de verzoening tussen de bevolkingsgroepen doorgaat, want gebrek aan verzoening leidt tot stagnatie in het hervormingsproces. Nederland steunt die verzoening met raad en daad en geeft advies en technische ondersteuning. Verder geven de Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën cursussen in Macedonië over begrotingswetgeving en dergelijke. De staatssecretaris zegt toe dat hij met de minister van Financiën zal overleggen om te kijken of er nog meer kan worden gedaan.

Het grootste probleem in Bulgarije en Roemenië ligt in de rechtsstatelijke sfeer. Daar moeten ze blijvend op worden aangesproken. Dat is echter niet iets dat breed in de EU aandacht krijgt, omdat men van mening is dat het de goede kant op gaat in die landen. Het gaat inderdaad de goede kant op, maar het gaat niet snel genoeg.

De EU was met Roemenië en Bulgarije strenger dan met de tien kandidaat-lidstaten daarvoor. Nu is men weer strenger dan men was met Roemenië en Bulgarije. De EU bemoeit zich steeds meer met zaken die met rechtsstatelijkheid en dergelijke te maken hebben. Een gevolg daarvan is dat steeds strengere eisen worden gesteld aan de kandidaat-lidstaten. Bij iedere uitbreiding is door de Europese politici, maar ook door de lokale

politici te veel beloofd. De burgers van die landen realiseren zich niet dat er om voor toetreding in aanmerking te komen, heel pijnlijke en diepgaande hervormingsprocessen nodig zijn. Iedere kandidaat-lidstaat denkt dat zij aan strengere eisen moeten voldoen dan de andere lidstaten. Die perceptie klopt niet, maar die kun je nooit helemaal wegnemen. Het is evident dat in veel landen in Europa sprake is van uitbreidingsmoeheid. Dat heeft te maken met de vraag: waar gaat het naartoe met Europa? Die vraag komt aan de orde in het nationale debat en die zal ook aan de orde komen in het comité van wijze mensen dat er waarschijnlijk zal komen. Ze moet ook onderdeel uitmaken van een communicatiestrategie. De staatssecretaris hoopt daarover binnenkort een brief aan de Kamer te kunnen sturen, zodat daar dan over kan worden gesproken, wellicht bij de discussie over de Staat van de Europese Unie.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Ten Broeke** (VVD) meent dat de andere lidstaten de criteria niet zo serieus nemen als Nederland. Er zijn in december 2006 afspraken gemaakt, waar ook «absorptie» onderdeel van uitmaakt, en die zijn in het verdrag opgenomen. Er wordt nu echter al weer gehandeld in strijd met die afspraken. Nederland zal als het gaat om de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst zijn rug rechthouden en niet tekenen, maar wanneer gaan andere landen ook hun rug recht houden?

De **minister** antwoordt dat iedereen de criteria serieus neemt. De appreciatie van bepaalde ontwikkelingen kan echter wel verschillen. Dat geldt zeker voor elementen als volledige medewerking. Hij heeft echter geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de andere lidstaten de criteria niet serieus zouden nemen. Het gaat hem erom in de debatten de anderen ervan te overtuigen dat de appreciatie van Nederland de juiste is.

Toezeggingen

- De staatssecretaris zal zeer spoedig komen met een communicatiestrategie, waarin ook uitbreiding een punt van aandacht is, zo mogelijk nog voor het debat over de Staat van de Europese Unie.
- De staatssecretaris zal de minister van Financiën vragen om te bezien of extra ondersteuning kan worden gegeven aan Macedonië op het gebied van begrotingswetgeving.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Waalkens

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Ormel

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Huisinga