

Appreciatie uitbreidingspakket Europese Commissie 2010

Inleiding

Op 9 november 2010 presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket. Het pakket bestaat dit jaar uit de mededeling “*Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011*” en de voortgangsrapportages voor de kandidaat-lidstaten (Kroatië, Macedonië, Turkije en IJsland) en de overige landen met lidmaatschapsperspectief (Bosnië-Herzegovina, Servië en Kosovo). Daarnaast presenteerde de Commissie haar advies (‘avis’) over de lidmaatschapsaanvragen van Albanië en Montenegro.

In zijn appreciatie van het uitbreidingspakket gaat het kabinet in op de vraag in hoeverre Nederland de analyse en conclusies van de Commissie deelt. Het kabinet zal zijn visie actief uitdragen in contacten met de Commissie, de lidstaten en de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Deze appreciatie vormt tevens de basis voor de Nederlandse inbreng bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad Algemene Zaken van 14 december 2010 zal aannemen.

Bij de appreciatie van het kabinet is het regeerakkoord leidend: “*Toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU vindt plaats wanneer zij voldoen aan de strikte criteria daarvoor, met name de Kopenhagen-criteria, waaronder het absorptievermogen van de EU, en de uitbreidingsstrategie van 2006.*” Het uitbreidingsproces is aan strikte regels gebonden. Het kabinet zal erop blijven toezien dat die regels strikt worden nageleefd: eerst rode lijnen, dan pas de rode lopers. Dat is in het belang van *alle* betrokken partijen. Het tempo van de uitbreiding moet daarbij worden afgestemd op de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen. Het uitbreidingspakket van de Commissie, dat kritischer van toon is dan in voorgaande jaren, laat zien dat er belangrijke uitdagingen resteren, met name op het terrein van de rechtsstaat. Georganiseerde misdaad en corruptie zijn niet aanvaardbaar. Verdere hervorming van de justitiële sector blijft noodzakelijk en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad dient te worden opgevoerd. Het kabinet is van oordeel dat vrijwel alle uitbreidingslanden nog een lange weg te gaan hebben, voordat lidmaatschap binnen handbereik is. Het kabinet is uitgesproken tegenstander van het vroegtijdig gebruik van streefdata voor toetreding van nieuwe lidstaten. Streefdata gaan immers een eigen leven leiden en verminderen de druk om noodzakelijke hervormingen door te voeren.

Vooruitblik op het uitbreidingsdossier in 2011

Bosnië-Herzegovina

Tot dusverre heeft Bosnië-Herzegovina de verleiding kunnen weerstaan om een (premature) lidmaatschapsaanvraag in te dienen. Een aantal lidstaten dringt aan op snelle sluiting van het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger (de facto de hoogste bestuurder in Bosnië-Herzegovina). Na sluiting van het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger zal Bosnië een lidmaatschapsaanvraag willen indienen.

Kosovo

Kosovo wordt nog niet erkend door vijf lidstaten (Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje). Een Kosovaarse EU-lidmaatschapsaanvraag ligt dan ook niet in de rede. Kosovo, met steun van veel lidstaten, stuurt aan op het verkrijgen van visumliberalisatie eind 2011. Besluitvorming geschiedt bij gekwalificeerde meerderheid.

Kroatië

Op aandringen van de inkomende Hongaarse en Poolse voorzitterschappen (beiden pro-uitbreiding) zal de druk groot worden om in de loop van 2011 de toetredingsonderhandelingen met Kroatië af te ronden. In november 2011 zijn er verkiezingen in Kroatië. In maart 2011 komt de Commissie met een rapport waarin een oordeel wordt gegeven over de mate waarin Kroatië een track record heeft opgebouwd op onderhandelingshoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten).

Macedonië

Bij een mogelijke oplossing van de naamkwestie in 2011, zal de Europese Raad kunnen besluiten toetredingsonderhandelingen te starten.

Montenegro

De Europese Raad van december 16/17 december 2010 zal mogelijk een besluit nemen over de aanbeveling van de Commissie Montenegro de status van kandidaat-lidstaat te verlenen. 26 lidstaten steunen dit. De Commissie is van oordeel dat pas met de onderhandelingen kan worden gestart, als Montenegro voldoende voortgang heeft geboekt op de in het *avis* geïdentificeerde prioriteiten. De Commissie zal zich in het uitbreidingspakket van 2011 uitspreken over de geboekte vorderingen.

Servië

De Commissie zal in de tweede helft 2011 haar advies over de Servische lidmaatschapsaanvraag presenteren. De Commissie, hierin bijgevallen door vele lidstaten, ziet voor Servië een cruciale rol weggelegd in de stabilisering van de Balkan, en laat dit argument zeer zwaar wegen in de appreciatie van de Servische inspanningen.

Turkije

Door diverse blokkades komen nu nog maar drie onderhandelingshoofdstukken in aanmerking voor opening: mededinging, openbare aanbestedingen en sociaal beleid/werkgelegenheid. Mogelijk zullen één of meer van deze hoofdstukken worden geopend in 2011.

In deze appreciatie gaat het kabinet in op de belangrijkste uitdagingen in het uitbreidingsproces en geeft het aan waar de individuele uitbreidingslanden zich bevinden op de route naar de Unie. Tevens wordt stilgestaan bij het AIV-advies 'Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding' van juli 2010. Het uitbreidingspakket beslaat in totaal een kleine 900 pagina's. Om de bevindingen van de Commissie inzichtelijk te maken treft u bij deze appreciatie een annex aan, waarin de prioritaire hervormingsthema's per land meer uitgebreid zijn beschreven.

Mededeling 'The Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011'

Politieke context van het EU-uitbreidingsbeleid

Het uitbreidingspakket 2010 is een momentopname in een proces dat zich vooral het afgelopen decennium heeft ontrold. Het kabinet hecht eraan nog eens kort de context van dit proces te schetsen.

De Kosovo-crisis in 1999 gaf aanleiding tot de ontwikkeling van een integrale visie op de opbouw van de *Westelijke Balkan* alsmede over de toenadering van de regio tot de EU. De

concrete vertaling van de gedachte dat de problemen in de Westelijke Balkan niet onafhankelijk van elkaar en van de rest van Europa kunnen worden behandeld vond zijn weerslag in de conclusies van de Europese Raad van Keulen (juni 1999). Deze conclusies vormen de basis voor het lidmaatschapspectief van de landen van de Westelijke Balkan. Dit lidmaatschapspectief is in de jaren die volgden herhaaldelijk bevestigd, voor het laatst op 2 juni 2010 tijdens een ministeriële bijeenkomst in Sarajevo. De Tweede Kamer gaf de laatste jaren zijn akkoord aan de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten met Kroatië, Macedonië, Albanië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina. In deze overeenkomsten werd het lidmaatschapspectief herbevestigd.

De toenadering van *Turkije* tot de EU kent een nog langere geschiedenis. Reeds in 1963 tekenden de EEG en Turkije een associatieovereenkomst. In december 1999 besloot de Europese Raad van Helsinki Turkije de status van kandidaat-lidstaat te verlenen (inclusief toegang tot de daartoe behorende pre-accessiefondsen). De afgelopen tien jaar heeft het lidmaatschapspectief van Turkije nader vorm gekregen, vooral nadat in oktober 2005 de toetredingsonderhandelingen formeel van start gingen.

EU-uitbreidingsstrategie blijft de basis

De basis voor het huidige uitbreidingsbeleid is de EU uitbreidingsstrategie die in december 2006 mede op aandringen van Nederland door de Europese Raad werd aanvaard. Deze strategie gaat uit van de gedachte dat het tempo van toenadering tot de Unie afhankelijk is van de hervormingsresultaten die de individuele toetredingslanden boeken. **Alleen indien de Raad unaniem oordeelt dat voldaan is aan de gestelde criteria, kunnen nieuwe stappen in het toenaderingsproces worden gezet.** Het kabinet vertaalt deze strategie in het adagium 'streng en rechtvaardig', dat de afgelopen jaren leidraad is geweest bij de invulling van het Nederlandse uitbreidingsbeleid.

Het kabinet constateert dat de Commissie dit jaar in haar pakket de uitbreidingsstrategie toegewijd volgt. De Commissie treft over het algemeen de juiste toon en schrikt er, als het moet, niet voor terug de vinger op de zere plek te leggen. Hoewel de uitbreidingslanden zonder uitzondering stappen hebben gezet op de ingeslagen weg richting de Unie, is de voortgang in de visie van het kabinet soms nog onevenwichtig en in een aantal gevallen bepaald teleurstellend te noemen. Het lidmaatschapspectief als motief voor het doorvoeren van moeizame hervormingen lijkt in een aantal landen aan kracht te hebben ingeboet. Zoals bijgevoegde tabel laat zien is de tijd van de groepsgewijze toenadering, anders dan bij de toetreding van de 'Laken 10', tot tevredenheid van het kabinet, thans definitief voorbij. In lijn met de uitbreidingsstrategie worden landen op hun eigen merites beoordeeld, hetgeen de verschillen in toenaderingstempo verklaart; succes wordt beloond, treuzelen levert niets op.

	SAO	Aanvraag lidmaatschap	Verzoek avis	Publicatie avis	status kandidaat-lid	Start onderhandelingen
IJsland	n.v.t.*	jun-2009	jul-2009	feb-2010	jun-2010	jul-2010
Turkije	1963: associatie akkoord	apr-1987	n.v.t.	okt-2004**	dec-1999	okt-2005

Kroatië	feb-2005	feb-2003	apr-2003	apr-2004	jun-2004	okt-2005
Macedonië	apr-2004	mrt-2004	mei-2004	nov-2005	dec-2005	
Albanië	apr-2009	apr-2009	nov-2009	nov-2010		
Montenegro	mei-2010	dec-2008	apr-2009	nov-2010		
Servië	apr-2008***	dec-2009	okt-2010			
Bosnië	jun-2008****					
Kosovo	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

* EFTA-lid sinds 1970, EER-lid sinds 1994

** in plaats van een formeel *avis*, presenteerde de Commissie de mededeling 'Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession'

*** SAO getekend in april 2008, maar nog niet in werking

**** SAO getekend juni 2008, maar nog niet in werking (nationale procedure Nederland afgerond in juli 2009)

Belangen

De Commissie benadrukt terecht dat uitbreiding, mits deze wordt gerealiseerd op basis van de uitbreidingsstrategie, in het belang is van alle betrokken partijen – niet alleen de uitbreidingslanden, maar ook de huidige lidstaten. Het kabinet is van oordeel dat zolang uitbreiding niet 'om de uitbreiding' plaatsvindt, dit proces de Unie kan helpen actuele uitdagingen het hoofd te bieden; uitbreiding derhalve niet als deel van het probleem, maar als deel van de oplossing.

Het kabinet ziet mogelijk positieve implicaties van verdere uitbreiding op onder meer de volgende gebieden:

- *stabiliteit* (vergroting van de Europese ruimte van vrede en veiligheid; uitbreiding dient daarmee één van de in het regeerakkoord genoemde kerntaken van de EU)
- *veiligheid* (bestrijding van georganiseerde misdaad)
- *rechtsstaat* (*waarborgen rechtsstaat, corruptiebestrijding, beter openbaar bestuur en democratie*)
- *bedrijfsleven* (verbetering investeringsklimaat door overname van het acquis communautaire, beter voorspelbare rechtsregels, slechten van handelsbarrières)
- *arbeidsmarkt* (vergroting werkgelegenheid in met name het Midden- en Kleinbedrijf)
- *transport* (Trans European Transport Corridor)
- *energie* (toename energievoorzieningszekerheid, diversificatie van energiebronnen, impuls op het gebied van hernieuwbare energie)
- *milieubescherming* (gezamenlijke inzet bij de bestrijding van grensoverschrijdende lucht- en watervervuiling, samenwerking op gebied van klimaatverandering, het realiseren van een *level playing field* voor het internationaal opererende bedrijfsleven) en
- *internationaal beleid* (meer prominente en overtuigende rol op het wereldtoneel)

Uitbreiding en het Nederlandse belang

EU-uitbreiding dient het directe Nederlandse belang om twee redenen: uitbreiding brengt stabiliteit en vrede in Europa en vergroot de zone met eenzelfde ondergrens op het gebied van mededinging, economisch beleid en rechtsstaat. Deze factoren zijn cruciale voorwaarden voor handel en investeringen. En Nederlanders zijn bij uitstek handelaren en investeerders. Meer dan de helft van de Nederlandse boterham wordt in het buitenland verdiend, en daarvan weer 80% in Europa. Uitbreiding van de EU betekent het slechten van handelsbarrières, vergroting van de interne markt en beter voorspelbare rechtsregels op exportmarkten. Uitbreiding schept daarmee welvaart en banen voor ons.

De Europese Economische Gemeenschap (EEG) begon met 6 leden. Nu zijn er 27 leden. Door uit te breiden heeft de EU eraan bijgedragen dat het Europese continent is gestabiliseerd en gedemocratiseerd. Uitbreiding betekent immers dat andere landen vrijwillig de Europese normen, waarden, wetten overnemen. Daarvan gaat een grote disciplinerende werking uit. De 'macht der wetten' is uiteindelijk effectiever dan de 'macht der wapens'. Nieuwe lidstaten zijn dankzij EU-uitbreiding functionerende democratieën en markteconomieën.

Dat gezegd zijnde: uitbreiding moet wel op basis van glasheldere voorwaarden. Landen kunnen pas lid worden van de EU, als ze aan alle voorwaarden voldoen. Nederland wil geen tweederangs leden in de EU, want dan gaan voordelen van uitbreiding juist verloren. En dat schaadt het Nederlands belang. In het verleden zijn sommige lidstaten té vroeg toegetreden. Zij hadden hun wetgeving nog niet op orde, of pasten deze niet op juiste wijze toe. Europa heeft van die fout geleerd. De regels zijn nu veel strikter en worden beter nageleefd. De Europese Commissie heeft op 9 november haar jaarlijks rapport over uitbreiding uitgebracht. Het kabinet leest met voldoening dat de toon strenger en rechtvaardig is. Er wordt niet gemarchandeerd met regels.

De Balkan-landen die nu in de wachtkamer zitten hebben nog veel werk te doen. Bestrijden corruptie, verbeteren van de werking van de rechtsstaat, bevorderen van de onderlinge samenwerking en actief werken aan verzoening. Onder meer door volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Echter, het kabinet is niet blind voor voortgang die wordt geboekt. Een land als Kroatië nadert bijvoorbeeld de eindstreep.

Turkije is een geval apart. Sinds 2005 onderhandelt de EU met dat land over toetreding. Als Turkije aan alle voorwaarden voldoet, kan het lid worden. Dat heeft de EU immers beloofd. En Nederland komt niet terug op zijn woord. Op dit moment valt echter niet te zeggen wanneer Turkije aan alle voorwaarden zal voldoen. Het lijkt er op dat dat nog heel lang zal duren. Hervormingen in Turkije gaan langzaam. Desondanks wil het kabinet doorgaan met de onderhandelingen. Want in gesprek blijven met Turkije is in het Nederlands belang. Turkije is een belangrijke exportmarkt voor Nederlandse bedrijven. En Turkije is een stabiliserende factor in een erg onveilige regio.

Maar geloofwaardigheid staat voorop

Tegelijkertijd onderstreept het kabinet dat het uitbreidingsproces wèl geloofwaardig moet zijn en blijven - geloofwaardig richting de kandidaat-lidstaten, de potentiële kandidaat-lidstaten en ook de partners zonder concreet toetredingsperspectief. Dit betekent dat we niet om opportunistische redenen de uitbreidingsstrategie naast ons kunnen neerleggen.

Geloofwaardigheid impliceert tevens dat de lidstaten zich jegens elkaar en jegens hun eigen burgers houden aan gemaakte afspraken. Nu alle zeilen moeten worden bijgezet om de

financieel-economische crisis het hoofd te bieden is het kabinet zich meer dan ooit bewust van de noodzaak dat de eigen regels van de Unie strikt worden nageleefd. Het kabinet zal deze boodschap consequent en met kracht blijven uitdragen in Brussel.

De Commissie bepleit in haar uitbreidingspakket de uitbreidingslanden gaandeweg het toenaderingsproces tastbare resultaten van hun hervormingsinspanningen te bieden. In dit licht merkt het kabinet op dat de Unie haar beloftes zal nakomen, maar de uitbreidingslanden geen 'cadeautjes' verplicht is. Wij moeten ons geen probleemeigenaar laten maken voor zaken die primair de verantwoordelijkheid zijn van de uitbreidingslanden zelf. Wij zullen, met andere woorden, de bal daar moeten laten liggen waar die hoort.

Het kabinet is in dit verband van oordeel dat de Commissie de vorderingen van de landen op visumgebied te rooskleurig beschrijft. Het had de Commissie gesierd als in het uitbreidingspakket ook een verwijzing was opgenomen naar de problemen die zich thans in een aantal lidstaten voordoen met het verhoogde aantal asielaanvragen uit Servië en Macedonië, die in december 2009 visumvrijheid kregen. Het kabinet is verheugd dat bij de JBZ-Raad van 8 november jl. op aandringen van Nederland is overeengekomen noodmaatregelen te treffen, indien visumvrijheid voor de landen van de Westelijke Balkan in de toekomst problemen oplevert.

Absorptiecapaciteit

De geloofwaardigheid van het uitbreidingsproces hangt in hoge mate af van de absorptiecapaciteit (of, zoals de Commissie het noemt, 'integratiecapaciteit') van de Unie. De uitbreidingsstrategie benadrukt dat het van belang is dat de EU haar eigen ontwikkeling kan handhaven en verdiepen. Het tempo van uitbreiding moet worden afgestemd op de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen. Het kabinet hecht aan een nadere duiding van dit begrip en constateert met enige teleurstelling dat de Commissie hier in haar uitbreidingspakket slechts beperkt aandacht aan besteedt.

Op 20 december 2009 deed de regering samen met de Tweede Kamer een verzoek aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om een advies te formuleren over het vermogen van de Europese Unie om nieuwe leden op te nemen. In juli 2010 werd dit advies aan regering en Tweede Kamer aangeboden. In deze appreciatie geeft het kabinet graag zijn oordeel over het advies.

AIV-advies 'Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding'

Het kabinet spreekt zijn waardering uit voor het uitgebreide en gedegen advies van de AIV. Het advies geeft een helder overzicht van de verschillende elementen die in het kader van de absorptiecapaciteit van de EU in overweging moeten worden genomen. Het kabinet is graag bereid het AIV-advies in Brussel onder de aandacht te brengen, indien de Tweede Kamer als mede-opdrachtgever zich daarin kan vinden.

Het kabinet onderschrijft de notie van de AIV dat het begrip absorptiecapaciteit een dynamisch begrip is en afhankelijk van de tijd en omstandigheden met verschillende accenten ingekleed kan worden. Zo zal het vermogen van de Unie om de gevolgen van de economische crisis aan te pakken thans een grotere rol spelen dan een aantal jaren geleden kon worden voorzien. De AIV onderscheidt een vijftal dimensies in het begrip absorptiecapaciteit: institutioneel/bestuurlijk; economisch; financieel/budgettair; geopolitiek; en publieke acceptatie. De AIV komt tot de conclusie dat geen van deze aspecten een onoverkomelijke negatieve invloed heeft op de capaciteit van de Unie nieuwe lidstaten te verwelkomen. Het

kabinet plaatst daarentegen een voorbehoud bij de financieel/budgettaire dimensie en bij de publieke acceptatie, die zij van groot belang acht voor verdere uitbreiding van de Unie.

Ten aanzien van de institutioneel-bestuurlijke aspecten deelt het kabinet de mening van de AIV dat de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geen belemmering vormt voor verdere uitbreiding. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is de EU slagvaardiger, transparanter en democratischer geworden. Dit stelt de Unie institutioneel beter in staat nieuwe leden te verwelkomen. Het kabinet verschilt echter met de AIV van mening over de noodzaak in het licht van het uitbreidingsproces de besluitvormingsprocedures ten aanzien van de GBVB-aspecten van het externe beleid van de Unie aan te passen. Met het aantreden van Hoge Vertegenwoordiger Ashton en de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zijn grote stappen gezet naar een meer coherent buitenlands beleid. Aanpassing van de besluitvormingsprocedures staat voor het kabinet derhalve los van uitbreidingsvraagstukken.

Het kabinet onderschrijft de visie van de AIV dat de interne markt van de Unie de economische aspecten van de toetreding van nieuwe lidstaten kan absorberen. De economische gevolgen van uitbreiding zijn per saldo positief en dragen direct bij aan de economische groei van lidstaten, in het bijzonder voor exportlanden als Nederland. Verdere uitbreiding leidt tevens tot vergroting van de interne markt en daarmee tot een krachtiger positionering van de Unie in de wereld, onder meer ten opzichte van (opkomende) markten als China, India en Brazilië.

Ten aanzien van de budgettaire aspecten van absorptiecapaciteit plaatst het kabinet enige kanttekeningen bij de conclusie van de AIV dat verdere uitbreiding geen onoverkomelijke bezwaren zou opleveren. Een en ander is vanzelfsprekend afhankelijk van onder meer omvang, inwonersaantal en BNP per hoofd van de bevolking van de betrokken uitbreidingslanden en de stand van zaken van het relevante acquis op het moment van toetreding van nieuwe landen. Het kabinet is met de AIV van mening dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU hervormd moet worden. Dit is een absoluut vereiste, mocht Turkije in de toekomst tot de Unie toetreden. Het kabinet verwacht dat verdere uitbreiding met grote nieuwe lidstaten ook een onaanvaardbaar hoge wissel zouden trekken op de cohesie- en structuurfondsen in hun huidige vorm. Het kabinet vraagt zich af daarnaast waarom de AIV niet ingaat op de kosten die samenhangen met de bevordering van justitie, vrijheid en veiligheid. Deze kunnen hoog uitvallen, zeker bij de toetreding van kandidaat-lidstaten met lange buitengrenzen.

Het kabinet heeft oog voor de door de AIV genoemde positieve geopolitieke aspecten van verdere uitbreiding. Een sterkere en grotere EU is op het wereldtoneel beter in staat de EU-belangen te waarborgen en de concurrentie met opkomende landen duurzaam aan te kunnen. Turkije is een in dit verband steeds belangrijker geopolitieke speler en (NAVO-)bondgenoot, die een groeiende rol opeist in het Midden-Oosten, de Kaukasus en op de Balkan. Dat veronderstelt tevens dat Turkije zich in zijn beleid langzaamaan zal voegen naar het beleid en de posities die de EU inneemt. Uitbreiding met de landen van de Westelijke Balkan zal de Europese ruimte van vrede en veiligheid vergroten en het sluitstuk vormen van de vredesprocessen in deze regio.

De AIV constateert terecht dat de publieke acceptatie voor het scheppen van voldoende draagvlak voor uitbreiding het meest uitdagende aspect van absorptiecapaciteit is. In het advies stelt de AIV dat de perceptie ten aanzien van uitbreiding onder de Nederlandse

bevolking mede gerelateerd is aan negatieve ervaringen ten aanzien van voorgaande uitbreidingsrondes, alsmede aan vraagstukken van immigratie en integratie. Het kabinet is zich hiervan zeer scherp bewust en zal zich ervoor blijven inzetten dat alleen landen die volledig voldoen aan de strenge eisen van de uitbreidingsstrategie uit 2006 mogen toetreden. Het kabinet acht verwerving van parlementaire en publieke steun voor uitbreiding essentieel.

Concluderend is het kabinet van oordeel dat de AIV een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de discussie over absorptiecapaciteit en EU-uitbreiding. Voor het kabinet spelen twee deelaspecten van het absorptievraagstuk een belangrijke rol: publieke acceptatie en de financieel/budgettaire aspecten. Het kabinet zou het verwelkomen, indien de Tweede Kamer, als mede-opdrachtgever van het advies, de bevindingen van de AIV van een oordeel zou willen voorzien. Temeer omdat de Tweede Kamer ook een belangrijke rol speelt bij de publieke acceptatie van EU-processen, waaronder het uitbreidingsproces. Het kabinet zal het belang van absorptiecapaciteit, als onderdeel van de EU-uitbreidingsstrategie, in zijn contacten met andere lidstaten, de uitbreidingslanden en de Commissie in de toekomst benadrukken.

Belangrijkste uitdagingen in het uitbreidingsproces

Niettegenstaande de positieve woorden die de Commissie in haar mededeling wijdt aan de mogelijkheden van verdere uitbreiding, moet ook de Commissie constateren dat er nog talloze uitdagingen resterend. De voortgang die de uitbreidingslanden hebben gemaakt op prioritaire thema's als de ontwikkeling van de rechtsstaat en het onderhouden van goede nabuurschapsbetrekkingen is op zijn best gemengd. De uitdagingen concentreren zich in de visie van het kabinet op de volgende terreinen:

- bevordering en consolidatie van de rechtsstaat

Ook in 2010 blijven de noodzakelijke hervormingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken de grootste uitdaging voor de uitbreidingslanden. Nog steeds worden in alle landen tekortkomingen geconstateerd in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en hervormingen in de justitiële keten. De uitvoering en handhaving van de betreffende wetgeving laat eveneens nog steeds te wensen over. Mede gelet op de ervaringen met Roemenie en Bulgarije is het kabinet van mening dat het pre-accessietraject de beste waarborgen biedt om te zorgen dat landen voldoen aan de gestelde voorwaarden. Pas wanneer de rechtstatelijke en juridische inrichting voldoende vertrouwen geven, kan toetreding aan de orde zijn. In de annex bij deze appreciatie gaat het kabinet nader in op de prioritaire aandachtspunten per land. Daarbij wordt nadrukkelijk de vrijheid van meningsuiting aan de orde gesteld, die in de uitbreidingslanden soms onder aanzienlijke druk staat.

In alle uitbreidingslanden, met uitzondering van IJsland, is tevens additionele aandacht voor minderheden vereist. De Commissie gaat dit jaar terecht expliciet in op de situatie van de Roma, die de meest kwetsbare groep lijken te vormen. Ook de acceptatie van seksuele minderheden laat te wensen over.

- bilaterale betrekkingen

Zoals de Commissie maar ook de AIV in zijn advies terecht signaleert, vormt het onderhouden van goede nabuurschapsbetrekkingen een essentieel onderdeel van het acquis communautaire. Het gaat daarbij niet alleen om de relaties tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten onderling maar ook om de relaties tussen uitbreidingslanden en lidstaten.

Sluimerende bilaterale conflicten beïnvloeden zowel de verhoudingen tussen betrokken landen, als het intern functioneren van die landen in negatieve zin.

Het kabinet meent dat de EU het zich niet kan veroorloven onopgeloste conflicten te importeren. Deze zullen derhalve in het pre-accessietraject moeten worden opgelost. Het kabinet signaleert daarbij het dilemma dat de Commissie goed nabuurschap wel karakteriseert als essentiële voorwaarde voor verdere toenadering, maar tegelijkertijd niet in staat is oplossingen af te dwingen. In de voorziene dialoog tussen Servië en Kosovo is overeengekomen dat de Commissie een faciliterende rol zal spelen. Zij blijft echter afhankelijk van de politieke wil van betrokken partijen om het proces daadwerkelijk van de grond te krijgen. Het kabinet is van oordeel dat goed nabuurschap de kern raakt van de integratiefilosofie die de basis vormt van de Unie en zou een nadere discussie over dit onderwerp in Brussel verwelkomen.

- economische crisis

De economische crisis heeft grote impact gehad op de uitbreidingslanden; vooral IJsland, Kroatië en Servië hebben onder de crisis geleden. In 2010 lijkt de economie in de meeste uitbreidingslanden weer wat aan te trekken, mede dankzij steun van de EU. In sommige gevallen is ook het IMF de uitbreidingslanden te hulp geschoten. Turkije laat inmiddels een, ook voor Europese begrippen, indrukwekkende economische groei zien.

De instrumenten die de Unie ten dienste staan om de uitbreidingslanden tegemoet te komen variëren van bijdragen uit het Instrument voor Pre-accessie Steun (IPA), begrotingssteun, een economische dialoog en publiekprivate partnerschappen. Daarnaast is in december 2009 het Western Balkans Investment Framework opgericht. De Commissie gaat hier in het uitbreidingspakket uitgebreid op in. Het kabinet blijft aandringen op een functionele besteding van IPA-middelen, die aansluit bij de in het uitbreidingspakket gesignaleerde prioriteiten op de hervormingsagenda van de uitbreidingslanden.

Landenoverzicht op hoofdlijnen (zie de annex voor een nadere toelichting)

Kandidaat-lidstaten

Kroatië

Kroatië nadert de eindstreep. Van de 35 onderhandelingshoofdstukken zijn er inmiddels 33 open en 25 voorlopig gesloten. Maar dat wil niet zeggen dat de slotfase eenvoudig is. Integendeel, het komt nu immers aan op de implementatie van nieuwe wetten en het (laten) beklijven van doorgevoerde hervormingen. Het is zaak dat de Kroaten een geloofwaardige staat van dienst opbouwen, met name op het terrein van justitiële hervormingen en de inrichting van het openbaar bestuur. Ook met betrekking tot de strijd tegen corruptie verwacht het kabinet intensivering van de Kroatische inspanningen. Het kabinet hecht daarnaast aan afronding van het herstructureringsproces van de scheepswerven en de staalsector op een manier die in overeenstemming is met de binnen de EU geldende regels voor mededinging. Een andere voorwaarde voor toetreding is volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Het kabinet ziet in dit verband uit naar de eerstvolgende rapportage van hoofdaanklager Brammertz aan de VN-Veiligheidsraad op 6 december a.s.

Het kabinet merkt met tevredenheid op dat Commissie zich, in tegenstelling tot voorgaande jaren, heeft onthouden van het noemen van een streefdatum voor toetreding van Kroatië. Tegelijkertijd geeft het kabinet zich er rekenschap van dat in 2011 de nodige druk zal ontstaan om zo'n streefdatum vast te stellen, conform de conclusies van de Europese Raad van december 2006 ('De Unie zal pas vlak voor het einde van de onderhandelingen streefdata voor toetreding vaststellen'). Hiermee neemt het belang toe van zorgvuldige besluitvorming over een mechanisme voor voortdurende monitoring tot op het moment van daadwerkelijke toetreding. De Commissie heeft toegezegd hiervoor zorg te dragen. Het kabinet verwelkomt dit voornemen en heeft in Brussel inmiddels een discussie geïnitieerd over de wijze waarop die monitoring het beste plaats kan vinden. Het kabinet zal de Tweede Kamer de door de Commissie komend voorjaar in het vooruitzicht gestelde tussentijdse rapportage over vorderingen op *rule of law*-gebied doen toekomen. Het kabinet stelt met tevredenheid vast dat Commissaris Füle zich onlangs expliciet heeft uitgesproken tegen een Coöperatie en Verificatie Mechanisme (CVM) voor Kroatië na toetreding. Het kabinet ziet hierin nog eens de bevestiging dat Kroatië pas zal kunnen toetreden, nadat aan alle voorwaarden is voldaan.

Turkije

De Commissie schetst een gemengd beeld over Turkije, waarbij het glas eerder half leeg dan half vol lijkt. Als positieve ontwikkeling noemt de Commissie het pakket grondwetswijzigingen, dat in september 2010 per referendum werd aanvaard. Als gevolg van deze wijzigingen wordt onder meer de bevoegdheid van militaire rechtbanken beperkt en krijgt de invloedrijke Hoge Raad voor Rechters en Procureurs een meer representatieve samenstelling. Nu komt het aan op een overtuigende implementatie van de grondwetswijzigingen. Daarnaast signaleert de Commissie dat de rol van Turkije als regionale grootmacht aan kracht heeft gewonnen. Het kabinet is van oordeel dat de EU baat kan hebben bij een zelfbewust Turkije dat de politieke ontwikkelingen in het Midden-Oosten, de Zuidelijke Kaukasus en op de Westelijke Balkan in positieve zin beïnvloedt. Een krachtig en actief Turkije, dat in zijn relaties met derde landen nauw optrekt met de Unie en zijn buitenlands beleid ontwikkelt in harmonie met het GBVB, kan zeker waardevol zijn voor de EU en de rol van de Unie op het wereldtoneel versterken.

Minder enthousiast is de Commissie, en met haar het kabinet, bijvoorbeeld over de problemen die zich blijven voordoen ten aanzien van de persvrijheid, godsdienstvrijheid, en de rechten van vakbonden, vrouwen en kinderen. Het kabinet roept Turkije op aanvullende maatregelen te treffen om kinderarbeid tegen te gaan. Het minderhedenbeleid van de Turkse autoriteiten behoeft een nieuwe impuls. De huidige regering in Ankara heeft meer dan haar voorgangers maatregelen doorgevoerd, die de Koerdische minderheid ten goede zijn gekomen. De veelbelovende 'democratische opening' heeft echter vooralsnog niet tot duurzame resultaten geleid.

Het gebrek aan concrete hervormingsresultaten heeft er, direct en indirect (door blokkades van onderhandelingshoofdstukken door de Raad en individuele lidstaten¹), toe geleid dat de dynamiek uit de toetredingsonderhandelingen met Turkije is verdwenen. De facto zijn er nu nog maar drie hoofdstukken die voor opening in aanmerking komen. Het Belgisch voorzitterschap heeft aangegeven mogelijk dit jaar nog hoofdstuk 8 (mededinging) te willen openen. Het kabinet stelt vast dat opening van dit hoofdstuk ook voor het Nederlands bedrijfsleven een gunstige uitwerking zou kunnen hebben en benadert deze discussie dan ook

¹ Frankrijk heeft vier hoofdstukken bevroren (die in de Franse visie tezeer vooruitlopen op een eventueel lidmaatschap van Turkije), en Cyprus heeft op grond van bilaterale overwegingen reserves op bijvoorbeeld het hoofdstuk Energie

vanuit een positieve grondhouding. Maar Turkije zal dan wel onverkort aan de openingsijkpunten moeten hebben voldaan. Hetzelfde geldt voor de andere twee nog te openen hoofdstukken 5 (openbare aanbestedingen) en 19 (sociaal beleid en werkgelegenheid).

Dit jaar heeft de Commissie voor het vierde achtereenvolgende jaar moeten vaststellen dat Turkije geen voortgang heeft geboekt bij de implementatie van het Ankara-protocol. Dit betekent dat de acht onderhandelingshoofdstukken die de Raad in december 2006 heeft bevroren² voorlopig niet kunnen worden ontdooid. De Commissie schrijft terecht dat het 'urgent' is dat Turkije het Ankara-protocol implementeert. Het kabinet ziet echter gezien de realiteit van het onderhandelingsproces op dit moment geen heil in additionele sancties tegen Turkije. Er is geen enkele aanwijzing dat andere lidstaten daar wel op willen inzetten. De meest kritische lidstaten, waartoe het kabinet ook Nederland rekent, lijken te zijn doordrongen van de notie dat Turkije zichzelf al voldoende straft en leggen de verantwoordelijkheid om uit de impasse te komen in Ankara.

Doel van de toetredingsonderhandelingen blijft Turkse toetreding – conform het gestelde in het onderhandelingsraamwerk van oktober 2005. Het raamwerk stipuleert echter ook dat het hier gaat om een proces met een open einde, waarvan de uitkomst niet op voorhand vaststaat. Turkije moet zich hiervan goed bewust zijn. Nederland heeft ingestemd met het lidmaatschapsperspectief voor Turkije, mits aan alle gestelde voorwaarden wordt voldaan. Het kabinet komt daar niet op terug. Maar Turkije is aan zet en zal de afgesproken hervormingsagenda nu onverkort moeten doorvoeren.

Het kabinet neemt afstand van de suggestie van de AIV om Turkije tegemoet te komen ten aanzien van de afschaffing van visa en toelating tot het Schengen-regime. Een visumvrij regime voor Turkije is wat Nederland betreft nu niet aan de orde. Het kabinet spreekt de hoop uit dat de onderhandelingen over een terug- en overnameovereenkomst, die momenteel in een eindfase verkeren, snel kunnen worden afgerond.

Macedonië

Net als vorig jaar is de Commissie van mening dat Macedonië een datum verdient voor de start van de toetredingsonderhandelingen. Het uitblijven van een oplossing met Griekenland voor de naamkwestie maakt het echter opnieuw onwaarschijnlijk dat de Raad deze aanbeveling zal overnemen. Het is in de visie van het kabinet aan de twee betrokken landen om een einde te maken aan dit bilaterale conflict.

Het kabinet is net als vorig jaar van mening dat de toetredingsonderhandelingen van start kunnen gaan, zodra een bevredigende oplossing voor de naamkwestie is gevonden. Het kabinet gaat er daarbij wel vanuit dat de Macedonische autoriteiten zorgen voor voldoende vaart in het hervormingsproces. Resultaten uit het verleden bieden immers geen garanties voor de toekomst. In dit kader zal het kabinet de vorderingen van Macedonië op het gebied van de politieke Kopenhagen-criteria scherp volgen. Een aantal aandachtsgebieden springt daarbij nog steeds in het oog: het functioneren van het politiek bestel (politieke dialoog en interetnische verhoudingen), de depolitisering van het ambtenarenapparaat, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de vrijheid van de media. Macedonië moet niet alleen de juiste dingen *zeggen*, maar ook *doen*; implementatie van wetgeving blijft essentieel. De uitwerking van het MoU in het kader van politiesamenwerking is in dit licht tevens een aandachtspunt voor het kabinet.

² vrij verkeer van goederen; transport; douane unie; landbouw; visserij; externe betrekkingen; vrij verkeer van vestiging en diensten; financiële diensten.

IJsland

Toetredingsonderhandelingen met IJsland werden geopend in juli 2010. Op dit moment inventariseert de Commissie in hoeverre IJsland al voldoet aan de EU-wet- en regelgeving. In het voorjaar van 2011 zullen de technische besprekingen meer inhoud krijgen.

Het kabinet roept in herinnering dat de Europese Raad op aandringen van Nederland heeft vastgesteld dat de toetredingsonderhandelingen met IJsland ertoe moeten leiden dat het land het gehele acquis overneemt en toepast. Daarbij horen onder meer de bestaande verplichtingen zoals de EFTA Surveillance Authority (ESA) die onder de EER-overeenkomst heeft vastgesteld, en andere tekortkomingen zoals onder meer op het gebied van de financiële diensten. Het kabinet constateert met tevredenheid dat de Commissie in haar uitbreidingspakket refereert aan de positie van de ESA ter zake, waarmee de verplichtingen van IJsland onder de richtlijn depositiegarantiestelsels worden bevestigd. Nederland en het Verenigd Koninkrijk blijven gecommiteerd aan het vinden van een oplossing met IJsland voor de Icesave-kwestie. IJsland is aan zet.

Het kabinet zal scherp toezien op de afspraken die met IJsland worden gemaakt over de walvisvangst. Nederland wil dat vastgehouden wordt aan het verbod op het vangen en doden van walvissen in communautaire wateren en aan het verbod op handel in walvisvlees binnen de EU. Ook de verschillen op visserijgebied zullen veel discussie vergen, gelet op de grote belangen voor zowel IJsland als de Unie. Mede in het kader van de aanstaande hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid zal Nederland nauw de vinger aan de pols houden op dit dossier.

Potentiële kandidaat-lidstaten

Voor Albanië presenteerde de Commissie dit jaar niet de gebruikelijke voortgangsrapportage maar op verzoek van de Raad haar *avis*, naar aanleiding van de Albanese lidmaatschapsaanvraag van april 2009. Terecht constateert de Commissie dat Albanië nog ver verwijderd is van lidmaatschap. De politieke impasse die Albanië al sinds de verkiezingen van juni 2009 teistert frustreert het hervormingsproces in grote mate. De Albanese politici zijn te weinig bereid deze politieke crisis op te lossen.

Het kabinet onderschrijft de lange boodschappenlijst die Albanië meekrijgt van de Commissie. Het kabinet benadrukt dat Albanië in voldoende mate dient te voldoen aan de politieke Kopenhagen-criteria, dat wil zeggen dat Albanië beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden waarborgen, alvorens nieuwe stappen in het toenaderingsproces tot de Unie aan de orde kunnen zijn. Albanië dient zich nu te concentreren op de duurzame implementatie van hervormingen; geen woorden maar daden is daarbij het devies. Daarbij dienen de inspanningen primair gericht te zijn op de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

Bosnië-Herzegovina

De situatie in Bosnië-Herzegovina blijft tot zorg stemmen. De Commissie signaleert dat het hervormingsproces in Bosnië-Herzegovina over de hele linie te wensen overlaat.

Het kabinet blijft op het standpunt dat het nog niet in de rede ligt het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger te sluiten; Bosnië-Herzegovina heeft bijzonder weinig voortgang geboekt

in de verwezenlijking van de laatste twee nog openstaande voorwaarden voor sluiting. Wat Nederland betreft zijn nieuwe stappen op weg naar lidmaatschap voorlopig niet aan de orde. Het kabinet zou Bosnië-Herzegovina dan ook ontmoedigen een lidmaatschapsaanvraag in te dienen.

Montenegro

Net als voor Albanië heeft de Commissie op verzoek van de Raad ook voor Montenegro een advies voorbereid, naar aanleiding van de lidmaatschapsaanvraag die het land in december 2008 indiende. Het advies is kritisch, want ook in Montenegro heeft de Commissie tekortkomingen geconstateerd, zij het in mindere mate dan in Albanië. De Commissie beveelt aan Montenegro niet te laten beginnen met toetredingsonderhandelingen, maar – in het licht van de geboekte vorderingen - wel nu de status van kandidaat-lidstaat te geven.

Op basis van het advies van de Commissie en zijn eigen bevindingen deelt het kabinet de mening van de Commissie dat Montenegro in aanmerking komt voor de status van kandidaat-lidstaat. Montenegro heeft de nodige voortgang geboekt bij de hervorming van de rechterlijke macht en in de strijd tegen corruptie. Het land staat op de lijst van Transparency International op de 69^e plaats en doet het daarmee beter dan een aantal EU lidstaten. Het kabinet acht Montenegro in staat op middellange termijn het *acquis communautaire* over te nemen, mits het voldoende aandacht besteedt aan de implementatie van wet- en regelgeving. Montenegro, dat al sinds 2002 de euro gebruikt, heeft daarbij een redelijke mate van macro-economische stabiliteit bereikt. Montenegro stelt zich als een constructieve en betrouwbare partner op in de regio.

Het besluit over de verlening van de status van kandidaat-lidstaat zou kunnen worden genomen op de Europese Raad van december 2010 (het besluit over het toekennen van de status van kandidaat-lid wordt met unanimitieit in de Europese Raad genomen). Ook de andere 26 lidstaten kunnen hiermee instemmen. Voordat de toetredingsonderhandelingen daadwerkelijk van start kunnen gaan, zullen nog de nodige hervormingen moeten worden gerealiseerd met name op het gebied van corruptie en politieke beïnvloeding. Het *avis* van de Commissie geeft helder aan welke beleidsterreinen prioritaire aandacht verdienen.

Servië

In oktober heeft de Raad besloten de lidmaatschapsaanvraag die Servië in december 2009 indiende door te geleiden naar de Commissie met het verzoek om advies. Dat ging gepaard met stevige conclusies. De conclusies stellen onomwonden dat volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal essentieel is en blijft voor toetreding. De conclusies stellen voorts dat elke volgende stap van Servië in het toetredingproces pas kan worden gezet als de Raad met unanimitieit vaststelt dat er sprake is van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Tot slot stellen de conclusies dat de arrestatie van Mladic en Hadzic het beste bewijs is van de Servische samenwerking (zie ook kamerbrief 21 5010-02 nr 996). Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat volgende stappen alleen op basis van unanimitieit kunnen worden genomen. Het *avis* wordt in het najaar van 2011 verwacht. In overeenstemming met de toezegging die Nederland van de Commissie heeft gekregen zal de Commissie hierin uitgebreid ingaan op de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal.

Servië, met zijn relatief hoge administratieve capaciteit en sterke bestuurscultuur, heeft het vermogen zich snel de regels van de Unie eigen te maken. Maar ook Servië heeft nog het nodige huiswerk te doen waar het gaat om de verbetering van de rechtsstaat, de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, de bescherming van minderheden en pluriformiteit van

de media. Ten aanzien van de discriminatie op grond van seksuele geaardheid prijst het kabinet de Servische regering voor het faciliteren van de Gay Pride Parade in Belgrado op 10 oktober jl. De rellen die hierop ontstonden, tonen echter aan dat er nog een lange weg te gaan is.

Servië heeft de afgelopen periode met succes de betrekkingen met een aantal buurlanden aangehaald. De relatie met Kosovo blijft echter een belangrijk aandachtspunt. Het kabinet signaleert dat de Commissie zich in haar uitbreidingspakket erg op de vlakte houdt over de overeengekomen facilitatie door de EU van de in de AVVN resolutie voorziene dialoog tussen Kosovo en Servië. Het kabinet spreekt de hoop uit dat de dialoog nu snel van de grond komt.

Kosovo

Kosovo heeft het afgelopen jaar weinig concrete resultaten laten zien op hervormingsgebied. De binnenlandspolitieke situatie blijft kwetsbaar. Geconstateerd moet worden dat nog geen sprake is van een functionerende rechtsstaat. Nadruk op de bestrijding van corruptie moet volgens het kabinet het hoofddoel zijn van de EU-betrokkenheid, maar ook de strijd tegen de georganiseerde misdaad en witwaspraktijken, beïnvloeding van de rechterlijke macht en de beperking van de vrijheid van de media verdienen aandacht. Daarnaast blijft uiteraard de bescherming van minderheden een centraal thema. Nederland zou in dit stadium een eventuele lidmaatschapsaanvraag van Kosovo ontmoedigen.

Ingevolge de raadsconclusies van december 2009 stelt de Commissie voor op korte termijn te beginnen met een visumdialoog met Kosovo als opmaat voor een traject richting visumliberalisatie. Zolang het justitiële stelsel nog forse tekortkomingen laat zien, plaatst het kabinet daar de nodige kanttekeningen bij. Nederland zal zich terughoudend opstellen in de discussie over de lancering van een visumdialoog met Kosovo en is van mening dat deze dialoog pas kan beginnen, indien Kosovo heeft aangetoond aan de basisvoorwaarden hiervoor te voldoen. Voortgang dient plaats te vinden op basis van concrete resultaten, zonder vaste tijdpaden. De Commissie dient een stappenplan voor deze dialoog uit te werken.