

**HET VERMOGEN VAN DE EU TOT
VERDERE UITBREIDING**

No. 71, Juli 2010

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter Prof.dr. W.J.M. van Genugten

Leden
Mw. S. Borren MA
Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Prof.dr. A. de Ruijter
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
Prof.dr. A. van Staden
Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Gecombineerde commissie Absorptiecapaciteit

Voorzitter	Prof.dr. A. van Staden
Vicevoorzitter	Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel
Leden	Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer Dr. W.F. van Eekelen Drs. T.P. Hofstee Mr. E. Jansen Mw. dr. C.M. Megens Mr. W.L.E. Quaadvlieg Prof.dr. J.Q.Th. Rood Mr. C.G. Trojan Prof.dr. J.W. de Zwaan
Erelid	Dr. E.P. Wellenstein
Extern deskundige	Prof.mr. P.J.G. Kapteyn
Secretaris	Mw. dr. D.E. Comijs

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding	7
	I.1	Problematisch begrip 8
	I.2	Multidimensionaliteit van absorptiecapaciteit 9
	I.3	Stand van zaken verdere uitbreiding 10
II	De verschillende dimensies van absorptiecapaciteit	12
	II.1	Inleiding: algemene opmerkingen over de uitbreiding 12
	II.2	Bespreking van de dimensies 14
III	Het Nederlands perspectief	29
	III.1	Redenen Nederlandse terughoudendheid 29
	III.2	Stemming onder de bevolking 30
	III.3	Standpunt AIV 34
IV	Slotbeschouwing	37
	IV.1	Het belang van de pre-accessie 37
	IV.2	Beantwoording van de hoofdvraag 38
	IV.3	Besluit 41
V	Samenvatting	43
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Nadere uitwerking van de toelatingscriteria van Kopenhagen (1993)	
Bijlage III	Lijst van afkortingen	

Woord vooraf

Op 20 december 2009 deed de regering samen met de Tweede Kamer een verzoek aan de AIV om een advies te formuleren over het vermogen van de Europese Unie om nieuwe leden op te nemen (zie voor de aanvraag bijlage I). Het was voor de eerste maal dat een adviesaanvraag zowel door de regering als door de Tweede Kamer is ondertekend. De voorgelegde vraag luidde met name waardoor dit vermogen, dat ook wel wordt aangeduid met de term 'absorptiecapaciteit', nu precies wordt bepaald. De regering en de Tweede Kamer werkten deze vraag uit in elf deelvragen. Daarin wordt onder andere verwezen naar institutionele aspecten, economische aspecten en publiek draagvlak. De beantwoording van de gestelde vragen zou bij voorkeur moeten plaatsvinden voordat de Europese Commissie in het najaar van 2010 haar jaarlijkse rapport over de stand van zaken met betrekking tot de uitbreiding publiceert.

Dit advies is voorbereid door een gecombineerde commissie van de AIV, aangevuld met enkele externe deskundigen. De samenstelling is als volgt: prof.dr. A. van Staden (CEI, voorzitter), mw. prof.dr. M.G.W. den Boer (CEI), dr. W.F. van Eekelen (CEI), drs. T.P. Hofstee (CMR), mr. E. Jansen (CEI), prof.mr. P.J.G. Kapteyn (extern deskundige), mw. dr. C.M. Megens (CVV), mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel (CEI, vicevoorzitter), mr. W.L.E. Quaadvlieg (CEI), prof.dr. J.Q.Th. Rood (CEI), mr. C.G. Trojan (CEI), dr. E.P. Wellenstein (erelid) en prof.dr. J.W. de Zwaan (CEI). Mr. S. Fazili (DIE/EX) trad op als ambtelijk contactpersoon. Het secretariaat is gevoerd door mw. dr. D.E. Comijs, hierin bijgestaan door de heren D.A. Wegen en P. Koning (stagiairs).

Het advies is opgebouwd uit vier hoofdstukken. In het inleidende hoofdstuk wordt vooral gewezen op de problematische kanten van het begrip absorptiecapaciteit. Daarna volgt een bespreking van de vijf verschillende dimensies die aan dit begrip worden onderkend, te weten de institutioneelbestuurlijke dimensie, de economische dimensie, de budgettaire dimensie, de dimensie van het publieke draagvlak en de geopolitieke dimensie. Daarbij is er afzonderlijke aandacht voor aangelegenheden betreffende politie en justitie. In het derde hoofdstuk wordt het onderwerp vanuit het Nederlandse perspectief benaderd. Waarom behoort Nederland tot de landen die staan op een strikte toepassing van de toelatingscriteria? Het advies staat ook stil bij de oorzaken van de negatieve opvattingen over (verdere) uitbreiding van de EU onder een relatief groot deel van de Nederlandse bevolking. In de slotbeschuwing in hoofdstuk vier geeft de AIV antwoord op de centrale vraag op welke wijze er gevolg dient te worden gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van de Europese Commissie, zoals neergelegd in de uitbreidingsstrategie 2006-2007. Het advies wordt afgesloten met een samenvatting.

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 2 juli 2010.

I Inleiding

In 1993 kwam de Europese Raad (ER) in Kopenhagen ten aanzien van de (verdere) uitbreiding van de Europese Unie (EU) tot de slotsom dat ‘the Union’s capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries’.¹ Dertien jaar later heeft de ER, vooral op aandrang van Frankrijk, de absorptiecapaciteit van de EU expliciet genoemd als zelfstandig criterium bij de beoordeling van toelating van nieuwe lidstaten. De Europese Commissie heeft het onderhavige begrip zeer algemeen gedefinieerd als ‘het vermogen van de EU nieuwe lidstaten op te nemen, op een bepaald moment of in een bepaalde periode, zonder de politieke doelstellingen van de verdragen in gevaar te brengen’. De Commissie meent dat de politieke strategie van de EU met betrekking tot de uitbreiding drie kernelementen moet omvatten:

1. waarborgen voor de voortgang van de Europese integratie;
2. strenge toelatingcriteria voor kandidaat-lidstaten; en
3. waarborgen voor de democratische legitimiteit van het uitbreidingsproces door middel van betere communicatie met de burgers.²

In een bijlage bij het document,³ waarnaar hierboven wordt verwezen, introduceert de Commissie de aanduiding ‘integratiecapaciteit’ als alternatief voor het woord ‘absorptiecapaciteit’. Waar zij spreekt over ‘absorption capacity, or rather integration capacity’, lijkt de voorkeur uit te gaan naar de laatste naam. De Commissie geeft echter geen nadere toelichting bij, of argumentatie voor, deze – veronderstelde – voorkeur. Men mag ervan uitgaan dat de Commissie gevoelig is voor de reactie van die lidstaten die van oordeel zijn dat het woord ‘absorptie’ ook de suggestie wekt van ‘opslokken’, in dit geval het opslokken van landen. Dit zou in strijd zijn met de opvatting dat de lidstaten de onvervreemdbare bouwstenen blijven van de Europese constructie.⁴ *Aangezien de adviesaanvraag alleen spreekt over ‘absorptiecapaciteit’, zal de AIV deze term blijven aanhouden, ofschoon naar zijn smaak het woord ‘integratiecapaciteit’ beter de koppeling met de politieke doelstellingen en het dynamisch karakter van de Europese samenwerking tot uitdrukking brengt. De AIV geeft de regering in overweging voortaan de term ‘integratiecapaciteit’ te bezigen.*

1. Aanvankelijk werd deze overweging vooral ingegeven door bezorgdheid over de vraag of de institutionele structuur van de EU de uitbreiding kon opvangen. De aanpassingen door middel van de Verdragen van Amsterdam, Nice en Lissabon hadden immers nog niet plaatsgevonden.
2. Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Strategie voor de uitbreiding en voornaamste uitdagingen 2006-2007*, 8 november 2006.
3. Europese Commissie, ‘Special report on the EU’s capacity to integrate new members’, p. 17.
4. Zie Fabian Amtenbrink, ‘On the European Union’s Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement’, S. Blockmans en S. Prechal (eds.), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007), p. 113.

I.1 Problematisch begrip

Ondanks de poging die de Commissie heeft ondernomen het begrip absorptiecapaciteit nader uit te werken, moet worden vastgesteld dat het begrip om meer dan één reden problematisch is.⁵ In de eerste plaats gaat de min of meer officiële betekenis die aan het begrip is toegekend, mank aan een *gebrek aan precisie*; door zijn vaagheid kan het gemakkelijk aanleiding geven tot subjectieve interpretaties al naar gelang de politieke behoeften van het moment. Daarom is het noodzakelijk tot een nadere bepaling van het begrip te komen.⁶ Ten tweede bestaat de neiging absorptiecapaciteit op te vatten als een statische, dat wil zeggen onveranderlijke, grootte. Het is evenwel een *dynamisch* begrip. Het vermogen van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen, verandert met de tijd. Dit gezichtspunt is daarom relevant, omdat toetredingsonderhandelingen zich over vele jaren (tien tot vijftien jaar) kunnen uitstrekken. Gedurende een lang onderhandelingstraject zullen ook de factoren waarmee de EU rekening moet houden, sterk wisselen. Zo is in de huidige financiële en economische crisis de speelruimte van EU-landen om, boven op de uitzonderlijke steun die al wordt gegeven ter verlichting van de schuldposities van vooral zuidelijke lidstaten, kandidaat-lidstaten met financiële hulp tegemoet te komen geringer dan wanneer sprake is van een periode van aanzienlijke economische groei.⁷

In de derde plaats mag niet worden vergeten dat in het verleden uitbreiding in een aantal opzichten tot een versnelling van het integratieproces heeft geleid. De interactie van *widening* en *deepening* vertoont een dynamiek met soms onvoorziene gevolgen.⁸ De integratiecapaciteit is niet alleen variabel in de tijd, maar zij is ook afhankelijk van de eigen beleidskeuzes van de EU. Zo kan bijvoorbeeld een structurele herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) gevolgen hebben voor het vermogen om nieuwe landen onder dat beleid te laten vallen.

Ten vierde berust de veronderstelling dat de voordelen van integratie te herleiden zijn tot het profijt voor een (beperkt) aantal lidstaten en dat de spoeling derhalve dunner wordt wanneer meer landen willen profiteren van deze voordelen, op een misverstand. Terecht merkt Frank Vibert op dat een groot deel van de baten die het lidmaatschap van de EU oplevert, voortkomt uit de werking van gemeenschappelijke regels, waarvan de waarde toeneemt naarmate meer landen deze regels onderschrijven en navolgen.⁹ Dit geldt heel speciaal in de context van de interne markt, waar schaalvoordelen en voordelen van specialisatie toenemen naarmate meer spelers deelnemen.

5 Voor een gelijklopend oordeel, zie Michael Emerson et al, *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?* (Brussels: CEPS Policy Brief, September 2006).

6 De noodzaak hiertoe bestaat ongeacht of men het woord 'absorptiecapaciteit' gebruikt of 'integratiecapaciteit'.

7 Zie AIV, 'De EU en de crisis: lessen en leringen', advies nummer 68, Den Haag, januari 2010.

8 Zie ook verschillende bijdragen aan het in voetnoot 4 genoemde werk van Blockmans en Prechal.

9 Frank Vibert, 'Absorption capacity: the wrong European debate', *openDemocracy* (London: on line publication, 2006).

In de vijfde plaats is het weinig zinvol in abstracto over de absorptiecapaciteit van de EU te praten. Het vermogen van de EU nieuwe landen zonder schade voor het integratieproces toe te laten wordt immers sterk beïnvloed door de omvang van toetredingslanden en de specifieke situatie, waarin deze landen verkeren, en zal derhalve van geval tot geval moeten worden beoordeeld. In het verleden is de uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa behalve als daad van historische gerechtigheid en solidariteit vooral gerechtvaardigd met het politieke argument dat een dergelijke uitbreiding ten goede zou komen aan de stabiliteit van Europa als geheel. De EU kan immers ook worden opgevat als een veiligheidsgemeenschap,¹⁰ met de potentie stabiliteit te exporteren naar gebieden en landen met manifeste of latente conflicten (*frozen conflicts*). De keerzijde van dit argument is echter dat door landen uit spanningsgebieden als lid te aanvaarden de EU zelf veiligheidsproblemen kan importeren. Cruciaal is dan de vraag of deze op redelijk korte termijn door de Europese instellingen kunnen worden opgelost. De slepende kwestie 'Cyprus' is daarvan een sprekend en negatief voorbeeld.

1.2 Multidimensionaliteit van absorptiecapaciteit

Ten slotte is het begrip absorptiecapaciteit moeilijk hanteerbaar, omdat het bepaald wordt door een aantal onderling zeer verschillende factoren. Deze factoren behoeven niet noodzakelijk indicaties op te leveren die wijzen in dezelfde richting, dat wil zeggen voor of tegen uitbreiding. In dit advies wordt aan de integratiecapaciteit van de EU een vijftal dimensies onderkend:

1. het *institutioneelbestuurlijke* aspect: de effecten op het handelingsvermogen van de EU, zowel naar binnen als naar buiten;
2. het *economisch* aspect: de effecten op de algemene welvaartsontwikkeling van de EU, die in het bijzonder samenhangt met het functioneren van de binnenmarkt, mede in het licht van uitzonderingen en vrijwaringsbepalingen;
3. het *budgettaire* aspect: de effecten op de omvang en samenstelling van de EU-begroting, mede gezien de discussie over het GLB en de uitgaven in het kader van de structuur- en regionale fondsen in de toekomst;
4. het bij uitstek politieke aspect van de *publieke acceptatie*: de effecten van verdere uitbreiding op de mate van identificatie met en steun van de burgers voor het Europese integratieproject als zodanig. In overeenstemming met wat eerder is gezegd over landenspecifieke factoren, tekent de AIV aan dat de mate van publieke acceptatie van land tot land verschilt en mede bepaald wordt door de relatie tot de specifieke toetredingskandidaat en de mate van verwantschap met het desbetreffende land; en
5. het *geopolitieke* aspect, dat wil zeggen het effect van verdere uitbreiding op de relaties van de EU met omringende niet-EU-lidstaten (bijvoorbeeld in het geval van Turkse toetreding de relatie met het Midden-Oosten en de zuidelijke Kaukasus, alsmede de bredere buitenwereld).¹¹

10 Dit begrip wordt hier opgevat, zoals dat in de wetenschappelijke literatuur gebruikelijk is, namelijk als een gemeenschap die erin is geslaagd de onderlinge betrekkingen van haar leden duurzaam te pacificeren, zodat de gewelddoptie geen rol meer speelt bij het beslechten van eventuele geschillen.

11 De AIV heeft over de desbetreffende thematiek al een aantal malen geadviseerd. Zie onder meer AIV, 'Naar rustiger vaarwater: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie', advies nummer 9, Den Haag, juli 1999 en AIV, 'Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie', advies nummer 37, Den Haag, juli 2004.

In het hierop volgende hoofdstuk zullen deze vijf dimensies worden geanalyseerd en besproken. Ook zullen de in de aanvraag geformuleerde vragen aan de orde komen. De voorlaatste vraag, over 'absorptiecapaciteit' versus 'integratiecapaciteit', is overigens hierboven al aan de orde gekomen. Op de laatste elfde vraag (naar het actuele beleid van de EU inzake de absorptiecapaciteit) wordt in hoofdstuk IV teruggekomen. Daar neemt deze vraag een centrale plaats in het eindoordeel van de AIV in.

Voor zover de absorptiecapaciteit door beleid kan worden vergroot, is het naar het oordeel van de AIV wenselijk dit beleid daarop te richten. Waar het begrip absorptiecapaciteit de mogelijke 'kosten' van verdere uitbreiding beklemtoont, wil de AIV in dit verband ook wijzen op de kosten van 'niet-uitbreiding', dat wil zeggen de mogelijke schadelijke effecten op de relaties met omringende landen/toetredingskandidaten en op de interne ontwikkelingen binnen deze landen en de potentiële kosten daarvan voor de EU, als, of zo lang als, een reëel toetredingsperspectief (nog) niet kan worden geboden. De EU moet zich dus over twee vragen buigen: ten eerste de afweging tussen de kosten van de uitbreiding en de kosten van niet-uitbreiding en ten tweede welke mogelijkheden de EU heeft om de negatieve effecten van niet-integreren zoveel mogelijk te ondervangen.

1.3 Stand van zaken verdere uitbreiding

De feitelijke situatie met betrekking tot de mogelijke verdere uitbreiding van de EU kan als volgt worden samengevat. Het gaat nu al om negen landen. Er zijn thans drie als zodanig erkende kandidaat-lidstaten, te weten Kroatië, Turkije en Macedonië. Met zijn lidmaatschapsaanvraag van juli 2009 valt IJsland als vierde kandidaat-lidstaat te beschouwen, aangezien dat land in het kader van de Europese Economische Ruimte reeds aan het klassieke EU-*acquis* deelneemt. Algemeen wordt verwacht dat Kroatië als eerste uit deze groep zal toetreden. Macedonië zal naar verwachting niet kunnen toetreden, zolang het dispuut met Griekenland over zijn naam nog voortduurt. Met Turkije vinden sinds 2005 onderhandelingen over toetreding plaats. De voortgang daarvan is traag en het uiteindelijk resultaat ongewis. Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Montenegro en Servië gelden als potentiële kandidaat-lidstaten. Van deze laatste landen hebben Albanië, Montenegro en Servië reeds een toetredingsverzoek ingediend.

Het gaat hier dus om niet minder dan negen sterk uiteenlopende gevallen met vaak zeer gevoelige onderlinge verhoudingen. Dat vergt niet alleen zorgvuldige beslissingen per geval, maar ook voortdurende aandacht voor de samenhang in de regio. Deze veelvormige, gecompliceerde uitdaging het hoofd te bieden vraagt hic et nunc om een goed doordachte strategie.

Het is nog een open vraag of al deze landen binnen afzienbare tijd kunnen toetreden. Wel heeft de Europese Top van december 2006 in zijn conclusies expliciet vastgelegd dat de toekomst van de landen van de Westelijke Balkan in de EU ligt. De AIV onthoudt zich in het kader van dit advies van uitspraken over de vraag waar uiteindelijk de grenzen van de EU moeten worden getrokken. Het begrip 'Europa' is duidelijk een politieke constructie; opvattingen over de vraag welke landen deel kunnen uitmaken van de EU wijzigen zich in de loop der tijd onder invloed van nieuwe politieke ontwikkelingen, inzichten en ervaringen.

Ten aanzien van de overige landen in de nabijheid van de EU is het overigens nuttig te wijzen op het bestaan van het Europese Nabuurschapsbeleid (ENB), dat in 2003 werd gepresenteerd. Het gaat hierbij om een kader voor de betrekkingen met de nieuwe burenen van de uitgebreide Unie op basis van gezamenlijke waarden en gericht op een lange-

termijnbenadering van hervormingen, duurzame ontwikkeling en handelsbetrekkingen. Het doel was de Europese zone van politieke stabiliteit en rechtsstaat uit te breiden en de wederzijdse uitwisseling van menselijk kapitaal, gedachten, kennis en cultuur te bevorderen.¹² Het ENB deed geen beloftes over lidmaatschap, maar wilde de betrokken landen wel een aandeel geven in de gemeenschappelijke markt en de verdere integratie en liberalisatie daarvan, en tevens het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal bevorderen. Verder zijn als uitvloeisel van het ENB, op initiatief van President Sarkozy, een Unie voor de Middellandse Zee¹³ en op initiatief van Polen en Zweden een Oostelijk Partnerschap tot stand gekomen.¹⁴ De landen op de Balkan die nog niet kunnen toetreden, hebben zeker aanspraak op soortgelijke faciliteiten als de Oostelijke partners.

Terugkomend op het vraagstuk van de absorptiecapaciteit van de EU, sluit de AIV dit hoofdstuk af met de conclusie dat het desbetreffende begrip sterk politiek geladen is. Bij ondoordacht gebruik kan het gemakkelijk een oneigenlijk argument in de discussie over de uitbreiding worden.

12 Doc. (COM) 2003, 104 final, 'Wider Europe-Neighbourhood. A new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours'.

13 Deze titel werd op Duitse aandrang gekozen nadat Frankrijk aanvankelijk een 'Mediterrane Unie' had voorgesteld, waarbij niet alle EU-landen betrokken zouden worden. De Unie kwam tot stand op een topconferentie in Parijs, waaraan alle landen op het hoogste niveau deelnamen met uitzondering van president Kadhafi. De Turkse Premier Erdogan nam deel ondanks zorgen dat deze Unie zou kunnen leiden tot het door hem afgewezen 'geprivilegieerde partnerschap'. Dusver heeft deze Unie niet veel meer voortgebracht dan een zware institutionele structuur met een Secretaris-Generaal en zes plaatsvervangers.

14 Zie AIV, 'Oostelijk Partnerschap', briefadvies nummer 15, Den Haag, februari 2009.

II De verschillende dimensies van absorptiecapaciteit

II.1 Inleiding: algemene opmerkingen over de uitbreiding

De AIV wenst voorop te stellen dat hij het uitbreidingsproces, zoals zich dat tot nu toe mede in reactie op het einde van de Koude Oorlog heeft voltrokken, per saldo als succesvol beoordeelt. De Unie heeft, door het perspectief op lidmaatschap te bieden, de landen van Midden-Europa, die politiek, economisch-sociaal en moreel in grote problemen verkeerden, geholpen zich te stabiliseren. Zo is een bijdrage geleverd aan de veiligheid op het continent en zijn de landen ondersteund om zich voorspoedig te ontwikkelen. Door voorwaarden te stellen stimuleerde de EU landen om hervormingen door te voeren op het terrein van democratie, rechtsstaat en markteconomie en onderlinge problemen inzake minderheden aan te pakken. Het uitbreidingsproces heeft dus zeer belangrijke resultaten geboekt en de EU zou een historische kans hebben gemist, indien zij deze verantwoordelijkheid niet op zich had genomen. Het is echter duidelijk dat er bij een dergelijk proces, dat zonder enig historisch precedent is, ook fouten gemaakt zijn. Een mogelijk voorbeeld hiervan is de wel erg snelle toetreding van Roemenië en Bulgarije.¹⁵ Een definitief oordeel over de uitbreiding zal dan ook pas over een aantal jaren mogelijk zijn.

Medebepalend voor dat oordeel zal zijn hoe en hoe snel de Unie de huidige ernstige financieel-economische crisis te boven komt. Men mag aannemen dat de mate waarin de lidstaten zich weten te herstellen van deze crisis van sterke invloed zal zijn op de bereidheid en mogelijkheid van de EU nieuwe leden op te nemen. Ook het tempo waarin dat herstel mogelijk gaat gebeuren, zal hierdoor worden beïnvloed. Een tweede belangrijke maatstaf zal zijn of de EU voldoende coherentie zal kunnen ontwikkelen om een zware eigen politieke en economische rol op het internationale toneel te spelen, naast de Verenigde Staten en de BRIC-landen.¹⁶ Het belang hiervan in de huidige wereld met zijn snelle machtsverschuivingen wordt naar de mening van de AIV nog vaak onderschat.

Onder de voorwaarde dat de EU zelf in voldoende mate in staat is om de toetreding van nieuwe lidstaten te verwerken en in dat kader de toetredingsvoorwaarden zoals geformuleerd in Kopenhagen – en bij verdere gelegenheden nader uitgewerkt¹⁷ – streng toepast, is de AIV in beginsel voorstander van verdere uitbreiding van de Unie. Daarbij sluit de AIV zijn ogen niet voor bepaalde schaduwkanten van het uitbreidingsproces. Zo is de EU meer heterogeen van samenstelling geworden, zowel economisch als qua politieke cultuur en is dientengevolge haar onderlinge samenhang en solidariteit verzwakt. Ook bestaat er, althans in de publieke beleving, een verband tussen de uitbreiding en georganiseerde

15 De AIV baseert zijn kritische oordeel over de snelle toelating van beide landen onder andere op de voortgangsrapportages die de Europese Commissie elk half jaar uitbrengt onder het zogenaamde *Cooperation and Verification Mechanism*. Uit deze rapporten blijkt dat zowel Roemenië als Bulgarije nog steeds belangrijke stappen moeten zetten langs de weg van hervormingen van het rechtstelsel en het openbaar bestuur, alsmede de strijd tegen de corruptie. Voor Bulgarije geldt daarnaast dat de bestrijding van de georganiseerde misdaad nog veel te wensen overlaat.

16 Afkorting voor de landencombinatie Brazilië, Rusland, India en China.

17 In bijlage II wordt een overzicht gegeven van de nadere uitwerking van de Kopenhagen-criteria.

criminaliteit die haar wortels in nieuwe lidstaten heeft. Daargelaten in hoeverre dit verband in feite bestaat, beschouwt de AIV het bestaan van deze perceptie als een politiek feit waarmee rekening moet worden gehouden. Daarnaast bestaat ook de vrees voor de instroom van goedkope werkers uit Oost-Europa. Bovendien beseft de AIV dat toelating van nieuwe lidstaten thans door de schulden crisis minder prioriteit krijgt. De schulden crisis in de eurozone, acuut geworden door het dreigende staatsbankroet van Griekenland, heeft de behoefte aan consolidatie van de Unie, alsmede de ontwikkeling van mechanismen en instrumenten tot versterking van de budgetdiscipline van lidstaten, om begrijpelijke redenen op de voorgrond geplaatst. Dit betekent dat bij de beoordeling van nieuwe lidmaatschapsaanvragen onvermijdelijk extra voorzichtigheid moet worden betracht.

Tegen verdere uitbreiding wordt wel het bezwaar ingebracht dat de kansen op fundamentele democratisering van de EU door een (nog) groter ledental worden verkleind, aangezien de Unie steeds minder zou beantwoorden aan het ideaal van een politieke gemeenschap. Verondersteld wordt dan dat politieke gemeenschapsvorming en in het bijzonder de groei van een Europese *demos* noodzakelijke voorwaarden zijn voor een democratisch bestel.¹⁸ De AIV plaatst tegenover dit bezwaar de nuchtere constatering dat bij elke voorgaande uitbreidingsronde de diversiteit tussen de lidstaten is toegenomen. Zelfs valt te betogen dat reeds de toetreding van Groot-Brittannië tot de Europese Gemeenschap in 1973 de ontwikkeling van het integratieproject in federale richting heeft geblokkeerd. Het valt moeilijk in te zien dat verdere uitbreiding een wezenlijke verandering teweeg zal brengen ten aanzien van de vraag of de EU ooit een politieke gemeenschap, vergelijkbaar met de traditionele natiestaat, zal kunnen worden.

Bij het vraagstuk van de absorptiecapaciteit komt ook de meer principiële vraag naar de taakopvatting van politieke leiders naar voren: moeten zij het meerderheidsstandpunt onder de bevolking (grotendeels) volgen, of moeten zij zich juist inzetten om een meerderheid te vormen op basis van standpunten die in het belang van het land worden geacht?¹⁹ De twee mogelijkheden behoren elkaar niet uit te sluiten, maar wel is het zo dat in de huidige discussie onmiskenbaar vooroordelen en emoties ten opzichte van buitenlanders en buitenlandse invloeden een rol spelen. In dat geval is het aan verantwoordelijke politieke leiders de kiezers te winnen voor een rationeel standpunt dat, naast eventuele nadelen of bezwaren, juist ook de economische- en politieke voordelen van uitbreiding laat zien en zo de kiezer in staat stelt op objectieve gronden een keuze te maken. Het is echter niet zeker dat de politieke leiders daarin ook altijd slagen. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat het dossier van de uitbreiding nauw verweven is met de meer algemene problematiek van open grenzen en houding tegenover buitenlanders die afkomstig zijn uit andere cultuursferen. Het doordrukken van de EU-uitbreiding voordat daarvoor voldoende draagvlak bestaat, kan er dan toe leiden dat burgers zich (nog meer) tegen de EU als zodanig zullen keren. Omgekeerd kan het versterken van de absorptiecapaciteit door gericht beleid en het ernstig nemen van zorgen die burgers blijken te hebben, het draagvlak ook weer versterken.

18 Zie bijvoorbeeld Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999) en Larry Siedentop, *Democracy in Europe* (New York, Columbia University Press, 2001). Vergelijk ook het WRR-rapport *Europa in Nederland* (Den Haag, Amsterdam University Press, 2007), in het bijzonder hoofdstuk 2 met betrekking tot de legitimering van Europese besluitvorming.

19 De laatste formulering laat natuurlijk onverlet dat zowel voorstanders als tegenstanders van uitbreiding kunnen menen dat hun standpunt in het belang van het land is.

Dit maakt het verwerven van voldoende steun onder de bevolking tot een wezenlijk bestanddeel van de EU-uitbreidingspolitiek, die – zoals verder in dit advies zal worden betoogd – verbonden is met de algemene problematiek van integratie van minderheden in de landen van West-Europa. Om publieke steun te vergroten, raadt de AIV alle betrokkenen in de publieke discussie aan meer de nadruk te leggen op de kosten van niet-uitbreiding (waarover hierboven al enige opmerkingen zijn gemaakt) en het belang van solidariteit ten opzichte van Europese burgers, die het veel minder goed hebben dan wij Nederlanders. Zo moet de burgers duidelijk worden gemaakt dat een stop op het ledental van de EU bijvoorbeeld niet in het belang is van rust en voorspoed op de Balkan en geen aanmoediging betekent voor de politieke krachten in Turkije die zich aangetrokken voelen door het model van de Westerse democratie en rechtsstaat. *Vooruitlopend op wat in het slothoofdstuk zal worden opgemerkt, beveelt de AIV aan door middel van een actief pre-accessiebeleid zo goed mogelijke waarborgen te scheppen om kandidaat-lidstaten op het pad te brengen van normen van rechtsstaat en democratie. Maar dan moet er wel een reëel vooruitzicht op lidmaatschap bestaan.*

II.2 Bespreking van de dimensies

De AIV wijst er allereerst op dat de dimensies of aspecten van absorptiecapaciteit die in hoofdstuk I zijn onderscheiden, zeer divers van karakter zijn. Sommige lenen zich voor objectivering en kwantificering, zoals de economische en budgettaire effecten. Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor de effecten op de besluitvorming. Daarentegen is een beoordeling van het geopolitieke belang van uitbreiding sterk subjectief, zij het dat zienswijzen hierover in meerdere of mindere mate aanspraak kunnen maken op plausibiliteit. Een beeld van de ontwikkeling van het draagvlak onder de bevolking kan worden geschetst aan de hand van een analyse van de debatten die worden gevoerd in het Europees Parlement (EP) en de nationale parlementen en van landelijke opinieonderzoeken. Bij deze laatste moet wel worden bedacht dat de antwoorden die ondervraagde burgers geven, sterk beïnvloed worden door het verband waarin vragen worden gesteld. De vrij grote steun die in het algemeen onder de Europese burgers voor de samenwerking in het kader van de EU blijkt te bestaan, staat vaak in schrille tegenstelling tot de kritische meningen die in onderzoeken worden geregistreerd ten aanzien van *specifieke* kwesties als de uitbreiding. Ook is het zo dat hoe moeilijker of specifiekere de enquêtevraag is, des te willekeuriger de antwoordpatronen worden en des te minder aannemelijk het is dat er echte opvattingen worden gemeten.

Met inachtneming van de voorafgaande punten volgt nu een bespreking van de verschillende aspecten:

Effecten op het handelingsvermogen van de EU

Het is de vraag wat een groter ledental betekent voor het probleemoplossend vermogen van de Unie en in het bijzonder haar slagvaardigheid bij het nemen van beslissingen en het ondernemen van acties. In het verleden zijn sombere verwachtingen uitgesproken over het risico van stagnatie van de EU-besluitvorming, als de bestaande structuren en regels niet zouden worden gewijzigd.²⁰ De AIV herinnert eraan dat behoud van handelingsvermogen van de EU door middel van een stroomlijning van haar werkwijze een belangrijke drijfveer is geweest voor de verdragswijzigingen van Amsterdam en Nice,

²⁰ Het onderzoek van Inge Depoorter levert contra-indicaties op. Zie haar artikel 'Absorptiecapaciteit van de Europese instellingen. Daalt de besluitvaardigheid na de EU-uitbreiding van 2004?', *Internationale Spectator*, februari 2008, pp. 83-88.

alsmede voor het proces dat aanvankelijk heeft geleid tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet en uiteindelijk tot het Verdrag van Lissabon. Aldus is de EU voorbereid op en 'gereedgemaakt' voor de uitbreiding met de landen uit Midden- en Oost-Europa, met als resultaat duidelijker bevoegdheids- en besluitvormingsregels. Dit is een duidelijk voorbeeld van hoe de absorptiecapaciteit door gericht beleid is vergroot.

Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden bestaat er op het eerste gezicht weinig reden tot vrees voor een ontregeling van de bestuurbaarheid van de EU. In de communautaire sfeer van de interne markt en aanverwante beleidsterreinen is het aantal onderwerpen waarop de regel van (gekwalficeerde) meerderheid van stemmen van toepassing is, niet onaanzienlijk uitgebreid. Bovendien is de lastige problematiek van het wegen van stemmen der lidstaten uit de wereld, nu een tweevoudige meerderheidsregel is ingevoerd, waarbij besluiten worden genomen, indien een meerderheid van minimaal 55% van de lidstaten (thans bepaald op vijftien) die ten minste 65% van de EU-bevolking vertegenwoordigen, zich daarachter schaart. Een eventuele toetreding van Turkije zou betekenen dat Turkije formeel ongeveer eenzelfde stem in de besluitvorming krijgt als Duitsland, gelet op het vergelijkbare inwonertal,²¹ zij het beide tegenover een groter totaal. Turkije zou daarnaast als opkomende economische macht – het Bruto binnenlands product (BBP) per capita is bijvoorbeeld aanzienlijk hoger dan het Bulgaarse of Roemeense – ook op economisch gebied stellig gewicht in de schaal willen leggen. Gezien zijn strategische ligging en traditionele ambities zal Turkije vermoedelijk in elk geval zijn invloed vooral willen laten gelden op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB).

Op dat laatste terrein zal het bij verdere uitbreiding van de EU nog moeilijker worden consensus te bereiken, zeker indien landen toetreden die afwijkende geopolitieke belangen en inzichten representeren. Hier geldt nog steeds voor alle substantiële zaken het vereiste van eenstemmigheid. Lidstaten blijken niet bereid afstand te doen van hun nationale soevereiniteit als het gaat om onderwerpen van internationale vrede en veiligheid. Dit maakt de kans groter dat zich ten aanzien van bepaalde kwesties 'coalities van bereidwillige EU-landen' gaan manifesteren om noodzakelijk geacht optreden mogelijk te maken. Indien de EU echter inhoud wil geven aan een gemeenschappelijk beleid, dan is ook op dit terrein verandering noodzakelijk. Verdergaande uitbreiding dwingt de Unie derhalve zijn besluitvormingsregels aan te passen.²² De AIV acht bijvoorbeeld verruiming van de mogelijkheid van constructieve onthouding,²³ zeer wenselijk. Ter vermindering van een misverstand: ook los van een mogelijk Turks lidmaatschap vindt de AIV een aanpassing van de regels van besluitvorming wenselijk. Het is overigens in dit verband niet bemoedigend dat vele lidstaten thans eerder meer dan minder aan hun soevereiniteit lijken te hechten vergeleken met vroeger, ook op andere terreinen dan dat van het buitenlandse beleid.

21 SER (2004): sociaal-economische gevolgen van een toetreding van Turkije, p. 49.

22 Zie onder meer AIV 'Een brug tussen Burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', advies nummer 27, Den Haag, mei 2002 en het vervolgadvis nummer 32 van april 2003. Zie ook AIV 'Europa een prioriteit!', advies nummer 52, Den Haag, november 2006.

23 Lidstaten die niet willen of kunnen instemmen met bepaalde besluiten, wordt de mogelijkheid geboden zich van stemming te onthouden. Zij zijn dan niet gebonden mee te werken aan de uitvoering van die besluiten.

Een ander probleem betreft de omvang van de *Europese Commissie*, die naar de mening van de AIV te groot is. Nu de bepaling uit het Verdrag van Lissabon om de omvang van het aantal leden van de Commissie drastisch te beperken vooralsnog buiten werking is gesteld als concessie aan Ierland, behoudt elke regering het recht een burger uit de eigen lidstaat voor dit orgaan voor te dragen. Sommigen zien hierin een belangrijk middel de legitimiteit van de Commissie te waarborgen, omdat de burgers eerder beslissingen van deze instelling zullen aanvaarden wanneer haar samenstelling, door de aanwezigheid van iemand uit het eigen land, herkenbaar is. Anderen vrezen echter voor een verminderde kwaliteit van het functioneren van de Commissie. Collegiale besluitvorming in een orgaan van (straks mogelijk) meer dan dertig leden vergt een grote inspanning. Meer coördinatieproblemen tussen de verschillende portefeuillehouders zullen ontstaan. Bovendien zal onder individuele commissarissen de neiging worden versterkt zich in het grote gezelschap van de Commissie te profileren door voorstellen te doen waarmee een publicitair effect wordt nagestreefd. Vele van deze voorstellen hebben geen of weinig zakelijke waarde. Een ander nadeel betreft de expansie van het ambtelijk apparaat van de Commissie. Met een groter ledental van de EU neemt het aantal directoraten-generaal, kabinetten van commissarissen en ambtenaren steeds verder toe. Zo waren er in 2000 nog 25.000 ambtenaren, tien jaar later is dit aantal gestegen tot 38.000.

Het is de vraag hoe Nederland in de geschetste situatie, direct of indirect, zal kunnen meespelen, mede gezien de ervaringen van de laatste jaren, die laten zien dat de voorzitter van de Commissie geneigd is sterk te letten op de standpunten van de grote lidstaten. De AIV blijft grote waarde hechten aan de rol van de Commissie als aanjager in de EU-besluitvorming. *Mede om te voorkomen dat de Commissie meer en meer wordt gezien als een orgaan dat lidstaten vertegenwoordigt, in plaats van als een onafhankelijk gezagsorgaan dat het algemene Europese belang belichaamt en verwoordt, beveelt de AIV de Nederlandse regering aan de kwestie van een kleinere Commissie op de agenda te houden.* Per slot van rekening biedt het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid haar omvang te beperken. Tevens meent de AIV dat de regering stelling moet nemen tegen het bureaucratisch expansionisme als gevolg van de uitbreiding, niet in de laatste plaats vanwege de schadelijke publieke beeldvorming. Nederland moet zich in de toekomst maximaal inzetten om zijn invloed op de gedachtevorming en besluitvorming in Brussel te behouden. Dat vraagt een inzet van alle betrokkenen, zowel overheid als private partijen en vooral ook een goede samenwerking tussen beide.

Bijzondere aandacht verdient vervolgens de positie van het EP, dat zich over de kwestie van verdere uitbreiding meer en meer kritisch is gaan opstellen. Deze opstelling is van groot belang, omdat het EP bij elk toetredingsverzoek het laatste woord heeft. Iedere verdragswijziging heeft tot nu toe geresulteerd in meer bevoegdheden van het EP en het Verdrag van Lissabon is daar geen uitzondering op. Het EP staat nu op gelijke voet met de Raad als het over de budgettaire en wetgevende macht gaat. Het EP kan worden beschouwd als het meest democratische orgaan van de Unie, omdat de leden direct gekozen worden door de Europese burgers. Niettemin is het beeld van het EP in de lidstaten niet onverdeeld positief. Er bestaat een schrikbeeld van een onzinnig groot parlement, dat moeilijk tot besluiten komt. Maar anders dan vaak wordt aangenomen, behoeft de huidige grootte van het EP (736 leden) als zodanig geen belemmering te vormen voor het democratisch functioneren en zijn effectieve werkwijze. Een vergelijking met nationale parlementen kan worden gemaakt, ook als men zich realiseert dat er met het EP belangrijke verschillen bestaan wat betreft historische achtergrond, nationaliteit en taal. Zo zijn ook het Amerikaanse Congres (535 leden), de Duitse Bondsdag (circa 600

leden)²⁴ en het Britse Lagerhuis (650 leden) omvangrijke instellingen, maar niemand twijfelt aan hun effectiviteit als wetgevend orgaan. De getrapte behandeling van wetgevingsvoorstellen blijkt (ook) in het EP goed te werken. Dit betekent dat alle voorstellen die op de agenda van het EP staan, eerst worden besproken in kleinere gespecialiseerde commissies, voordat besluitvorming in de fracties en vervolgens stemming in het plenum van het EP plaatsvindt. Deze werkwijze maakt een gedegen inhoudelijke en politieke afweging mogelijk en kan ook bij uitbreiding zonder meer worden gehandhaafd.

Naast de problemen samenhangend met de omvang van het EP, verdient ook de zetelverdeling tussen kleine en grote lidstaten bij een aanzienlijke uitbreiding van de EU kritische aandacht. Al sinds de verdragen van Rome is die zetelverdeling welbewust niet evenredig met de bevolkingsaantallen van de lidstaten, om marginalisering of zelfs uitsluiting van de klein(st)e lidstaten te voorkomen. Deze 'degressiviteit' van het zetelaantal is in het Verdrag van Lissabon ook als principe vastgelegd. Voor de kleinste lidstaten geldt thans een minimum van zes zetels, opdat ook daar verschillende partijpolitieke formaties nog aan bod kunnen komen. Bij opeenvolgende uitbreidingen is een verschuiving ten nadele van de grote lidstaten opgevangen door vergroting van het ledental van het EP, tot thans maximaal 750 leden.²⁵ Binnen die grens, die volgens de AIV niet mag worden overschreden, wil het ledental van het EP nog praktisch hanteerbaar zijn, zou bij toetreding van de Balkanlanden en Turkije onder de geldende regels een verschuiving ten nadele van alle grote lidstaten optreden, die de AIV onredelijk en ongewenst acht. De AIV pleit daarom voor een vermindering van het minimum van zes zetels en een algemene aanpassing die de mate van degressiviteit, zoals die thans in het EP als redelijk wordt ervaren, weerspiegelt.

Het EU-stelsel, noteert de AIV hierbij, kent een zekere analogie met het Amerikaanse, waar de Grondwet ook aan de kleinste deelstaten, ongeacht de bevolkingsaantallen, minimaal één zetel van het Huis van Afgevaardigden garandeert en minimaal drie kiesmannen in het *Electoral College*, dat de President verkiest. Overigens compenseren alle federaties het overwicht van grote lidstaten in de federale volksvertegenwoordiging en wel meestal door medewetgevende bevoegdheden toe te kennen aan hun, vaak paritair samengestelde Senaat (of Bondsraad, zoals in Duitsland).

Het is de AIV natuurlijk niet ontgaan dat, met name door het arrest van het Duitse constitutionele gerechtshof over de verenigbaarheid van het Verdrag van Lissabon met de Duitse grondwet, een discussie is ontstaan over de, uit het oogpunt van de bevolkingsgrootte van de lidstaten, niet-proportionele samenstelling van het EP. Het – ook in Duitsland niet onomstreden – arrest duidt dat aan als een democratisch tekort van de EU 'gemessen aan staatlichen Demokratieanforderungen', maar beschouwt het geenszins als een beletsel voor de ratificatie van het Verdrag van Lissabon en het functioneren van de Unie op basis van het Verdrag. Nadere bespreking van dit arrest in het kader van dit

24 Het precieze aantal leden van de Bondsdag is afhankelijk van het aantal *Überhangmandate*. Dit zijn zetels die partijen verwerven indien het totale stemmenpercentage groter is dan het aantal afgevaardigden die rechtstreeks zijn verkozen in de kiesdistricten.

25 De bedoeling is dit aantal marginaal te verhogen tot 754, om tegemoet te komen aan het Duitse verlangen het aantal vertegenwoordigers uit Duitsland in het EP tot het einde van de lopende zittingstermijn van het Parlement (juni 2014) te handhaven op het huidige niveau van 99.

advies kan derhalve achterwege blijven.²⁶ Wel wil de AIV nog opmerken dat het concept van Europese kieslijsten, dat al eerder in het EP aan de orde is gesteld, deze hele discussie over degressiviteit versus proportionaliteit irrelevant kan maken.²⁷ De AIV beveelt dit concept dan ook voor nadere uitwerking op de langere termijn aan.

Ook moet de vraag onder ogen worden gezien welke gevolgen verdere uitbreiding heeft op het goede functioneren van het Hof van Justitie in Luxemburg. Het functioneren van de interne markt en van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, maar ook en meer in het algemeen het beginsel van gelijke behandeling, vereisen een uniforme interpretatie en toepassing van de Europese rechtsregels in alle lidstaten. Dat veronderstelt in elke lidstaat het bestaan van een goed werkend stelsel van rechtsprekende instanties,²⁸ die bereid en in staat zijn die regels toe te passen en zo nodig vragen over de interpretatie en geldigheid daarvan aan het Hof van Justitie ter beslissing voor te leggen. Een behoorlijk functionerend 'prejudicieel' stelsel van rechtsbedeling is van eminent belang voor de rechtseenheid, rechtszekerheid en rechtsontwikkeling in de EU. In het verleden is echter nauwelijks aandacht besteed aan de gevolgen van de uitbreiding van het lidmaatschap van de Unie voor het functioneren van dit stelsel.

De capaciteit van het Hof om het stijgend aantal binnenkomende zaken binnen een redelijke termijn af te doen, en in het bijzonder de tijdsduur nodig voor het afhandelen van prejudiciële verzoeken van nationale gerechten, is al enige jaren een bron van zorg.²⁹ Die tijdsduur is door het Hof de laatste jaren weliswaar teruggebracht tot gemiddeld zeventien maanden, maar zou eigenlijk, wil de procedure aantrekkelijk blijven voor nationale gerechten, gemiddeld niet langer dan een maand of tien à twaalf mogen vergen.³⁰ Een verdere bekorting zit er echter niet in, omdat een toename van het aantal zaken in de lijn der verwachting ligt. Die toename hangt samen met de groei van het aantal lidstaten van vijftien naar zevenentwintig en met de uitbreiding van bevoegdheden van het Hof die onder meer in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid plaatsvindt. Teneinde de eenheid van interpretatie en toepassing van het Unierecht in een Unie met vele honderden miljoenen potentiële rechtszoekers en duizenden recht-

26 Voor een zeer kritische, brede beschouwing over het standpunt van het Bundesverfassungsgericht terzake, zie H.C.F.J.A. de Waele, 'Karlsruhe über Alles - Europese integratie, constitutionele toetsing en democratie volgens het Duitse Bundesverfassungsgericht', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2010, pp. 51-62.

27 In een rapport van het Britse liberale lid van het EP, Andrew Duff, is inmiddels voorgesteld de mogelijkheid te openen dat kiezers bij de volgende verkiezing van het EP twee stemmen uitbrengen, te weten één voor de nationale lijst en een andere voor een Europese lijst.

28 Vergelijk ook artikel 19, lid 1, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) 'De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren'.

29 *House of Lords, Session 2007-08, Select Committee on European Union Tenth Report (HL 62-I), The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, par. 6.94. Zie in dit verband ook *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union and Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Report of the working group on the preliminary rulings procedure*. Het rapport werd op 18 juni 2008 in Warschau door de algemene vergadering van de Association aanvaard.

30 Daarmee zou een doorlooptijd terugkeren zoals die in 1983 bestond, toen prejudiciële beslissingen in het algemeen binnen het jaar werden gegeven.

sprekende instanties blijvend te kunnen garanderen zal dan ook in de nabije toekomst aan een aanpassing van het bestaande prejudiciële stelsel³¹ niet te ontkomen zijn.

Elke toename van het aantal lidstaten leidt op grond van de verdragsbepalingen tot een overeenkomstige groei van het aantal leden van het Hof en hun medewerkers. Het zou echter een vergissing zijn te veronderstellen dat met meer rechters de toename van het aantal zaken probleemloos kan worden opgevangen. Hoe meer rechters en medewerkers, des te groter het coördinatieprobleem voor een in hoogste instantie optredend gerecht dat verantwoordelijk is voor de handhaving van de rechtseenheid. De instelling van gespecialiseerde kamers als mogelijkheid dit probleem te verminderen biedt in dit geval geen uitweg. Met name prejudiciële vragen lenen zich niet voor afdoening in gespecialiseerde kamers gelet op het brede scala van verschillende, doch onderling samenhangende rechtsgebieden die deze vragen plegen te bestrijken. Het behoeft voorts geen betoog dat rechtspraak door plenaire kamers van zeventwintig of meer leden evenmin een oplossing vormt. Rest dan een interne organisatie waarin een vaste kern van rechters met de schier onmogelijke taak wordt belast ervoor te zorgen dat hun collega's bij de vele honderden uitspraken per jaar van de verschillende kamers de eenheid, continuïteit en kwaliteit van de jurisprudentie bewaren.

De vraag rijst dan ook of aan het aantal rechters in het Hof niet een limiet dient te worden gesteld, waarbij de presentie van de verschillende rechtsstelsels binnen het Hof kan worden nagestreefd in het kader van een roulatiesysteem waarbij ook de advocaten-generaal zijn betrokken. *Het verdient aanbeveling bij toekomstige uitbreidingen zowel de herziening van het prejudiciële stelsel als de beperking van het aantal rechters, kwesties die beide een amendering van het verdrag vereisen, onderwerp van bespreking te maken, en ook de voorwaarden voor een bevredigende toepassing van de prejudiciële procedure door de gerechten in de toetredende staten aan de orde te stellen.* Daarnaast valt te overwegen gronden voor ontvankelijkheid meer restrictief te hanteren teneinde het aantal zaken dat het Hof bereikt, te verminderen.

Een enigszins vergelijkbaar probleem doet zich ook voor bij de samenstelling van de Europese Rekenkamer. Ook hier is de doelmatigheid van het functioneren niet gediend met het blijven toepassen van de oude afspraak, volgens welke elke lidstaat iemand van de eigen nationaliteit als lid kan voordragen. De onderhavige instelling zou, nog meer dan nu al, een lichaam met een waterhoofd worden. De AIV doet de suggestie mogelijkheden te onderzoeken om het aantal leden van de Rekenkamer drastisch te verminderen. Gedacht zou kunnen worden aan een systeem waarin kleine groepen lidstaten gezamenlijk een lid van de Rekenkamer voordragen. De aanwezigheid van nationale expertise van alle lidstaten zou kunnen worden gewaarborgd door de leden van de Rekenkamer bij benoeming te verplichten in onderling overleg in hun kabinet één of meer referendarissen aan te stellen van een onder de leden niet gerepresenteerde nationaliteit.

De AIV is van mening dat voor zover er sprake is van institutionele problemen, deze niet als een reden of excuus mogen worden aangevoerd om af te zien van verdere uitbreiding van de Unie. In plaats daarvan moet de Unie dergelijke institutionele problemen zien op te lossen, indien zij van mening is dat uitbreiding wenselijk of noodzakelijk is. De vraag of de Unie verder moet uitbreiden is primair een politieke vraag die niet afhankelijk mag worden gemaakt van institutionele en organisatorische kwesties.

31. Zie voor voorstellen in die zin, het in voetnoot 22 vermelde *Report of the working group on the preliminary rulings procedure*.

Economische aspecten

Kan de totale economie van de EU de uitbreiding aan? Op deze vraag kan zonder meer een bevestigend antwoord worden gegeven. Het effect van de uitbreiding van 2004 en 2007 op de economieën van de oude lidstaten blijkt zonder meer positief te zijn. De economische groei in de nieuwe lidstaten is niet ten koste gegaan van de groei in de oude lidstaten. Integendeel, deze lidstaten hebben van de uitbreiding geprofiteerd, doordat hun afzetmarkt is gegroeid. Ging in 1999 nog maar 4,7% van hun gezamenlijke export naar de nieuwe lidstaten, een kleine tien jaar later was dit percentage toegenomen tot 7,5%. Volgens een studie van de Europese Commissie³² stegen de inkomens in de oude lidstaten tot het uitbreken van de economische crisis met gemiddeld 2,2% per jaar. Daarvan mag volgens een ruwe schatting 0,5 tot 0,75% worden toegerekend aan de toetreding van nieuwe lidstaten. Nederland heeft van alle 'oude' lidstaten het meest geprofiteerd van de uitbreiding. Dit betekent voor ons land bijna 11 miljard euro extra inkomen, ofwel ruim 650 euro per Nederlander. In de nieuwe lidstaten heeft het EU-lidmaatschap geleid tot gemiddeld 1,75% extra groei per jaar. De conclusie kan worden getrokken dat de absorptiecapaciteit geleidelijk toeneemt, dat wil zeggen naarmate de toetreders economisch welvarender worden, wordt hun integratie gemakkelijker. Economische groei schept gunstige voorwaarden voor harmonisatie van regels, overgang van stelsels, coördinatie van beleid en de ontwikkeling van instituties.

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in een studie uit 2006 aannemelijk gemaakt dat het EU-lidmaatschap op termijn zeer positieve effecten heeft (en al heeft gehad) op de economische ontwikkeling van nieuwe lidstaten. Deze effecten zijn vooral het gevolg van productiviteitswinsten als gevolg van schaalvoordelen en toegenomen concurrentiedruk.³³ Gedeeld EU-lidmaatschap vergroot de handel tussen twee lidstaten met ongeveer 34%. Als de kwaliteit van de instituties verbetert, neemt de handel bovendien met 22% toe, zodat het totale handelseffect 56% kan bedragen. Deze handelstoename kan volgens schattingen het inkomen met 38% doen toenemen. Hoewel het EU-lidmaatschap dus tot grote economische voordelen kan leiden, zal het nog vrij lang duren voordat het gemiddelde inkomensniveau van de nieuwe lidstaten op dat van de oude lidstaten is gebracht. In 2004 was het inkomen per hoofd van de nieuwe toetreders van dat moment ongeveer 45% van het EU-gemiddelde. Dit kan binnen tien jaar toenemen tot 63% van hetzelfde gemiddelde.

Toetreding tot de interne markt vergroot dus de groeimogelijkheden van een land. Naarmate een land opener is, profiteert het meer van toetreding tot de interne markt, maar het lidmaatschap kan ook een aanleiding voor meer openheid van de eigen economie vormen. Daarnaast leidt de aanpassing van instituties aan de EU-eisen tot een verbetering van het groeipotentieel. Het EU-lidmaatschap brengt ook langs andere wegen dan via handel positieve effecten op het inkomen teweeg. Zo verkleint lidmaatschap bijvoorbeeld de onzekerheid als gevolg van het feit dat de EU-regelgeving wordt overgenomen. Dit kan vervolgens een toename van de investeringen veroorzaken.

32 Studie van de Europese Commissie (2009). Zie <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_growth-and-jobs-en.htm>. Zie ook Kamerbrief 'De uitbreiding van de Europese Unie (Kabinetsappreciatie)', TK 23987, nr. 104, 30 oktober 2009.

33 Arjan Lejour, Vladimir Solacic, Paul Tang, *EU accession and income growth, an empirical approach*, CPB discussion paper no. 72, 2006.

Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) gebruikt gegevens van het CPB in een studie over de gevolgen van de toetreding van Turkije tot de EU.³⁴ Zo berekent de SER dat het EU-lidmaatschap de aanzet kan geven tot institutionele hervormingen en daarmee kan leiden tot een vermindering van de corruptie in Turkije. Dit alleen al zou vervolgens kunnen leiden tot een 5,6% hoger Bruto nationaal product (BNP) in 2025 en een toename van het exportvolume met 45%. Ook zou de afname van ingewikkelde bureaucratische procedures en willekeur kunnen leiden tot een aanzienlijke toename van het aantal investeerders. Landen zoals Nederland en Duitsland, die veel met Turkije handelen, zouden hun export naar Turkije met wel 50% kunnen zien stijgen.

Recenter cijfermateriaal biedt een – al eerder aangehaalde – studie die door de Europese Commissie is ondernomen.³⁵ Hieruit blijkt dat de gemiddelde inkomens in de nieuwe lidstaten in 1999 nog 40% waren van die in de oude lidstaten, maar in 2008 al 52% bedroegen. Mede gelet op de besproken positieve inkomenseffecten in de oude lidstaten zal uitbreiding met de Westelijke Balkan en Turkije dus economisch gunstig zijn voor de EU als geheel, waarbij men wel moet bedenken dat de economieën van de landen van de Westelijke Balkan gezamenlijk ongeveer de omvang van de Slowaakse hebben. De gevolgen van een Turkse toetreding zullen beperkt zijn op die terreinen die al onder de douane-unie vallen, maar op andere gebieden zullen de effecten aanzienlijk groter zijn. Bij de afweging van voordelen en nadelen dient men ook in beschouwing te nemen dat de EU met een bevolkingskrimp en vergrijzing kampt. In 2050 zullen er naar schatting vijftig miljoen mensen minder in de EU wonen dan nu. Migratie uit vooral Turkije zou de EU kunnen helpen om de bevolkingsteruggang gedeeltelijk op te vangen, al zal niet iedereen dit als een goede oplossing beschouwen.

Ten aanzien van de angst bij delen van de bevolking voor nog meer open grenzen (zie een van de volgende paragrafen) lijkt het relevant de vraag onder ogen te zien of er een verband bestaat tussen aan de ene kant de absorptiecapaciteit van de EU en aan de andere kant haar vermogen zich aan te passen aan veranderde economische omstandigheden en een fundament te leggen voor een nieuwe periode van economische groei, met andere woorden een succesvolle uitvoering van de Europa 2020-strategie. De AIV is inderdaad van oordeel dat het economisch aanpassingsvermogen van de EU medebepalend is voor het vermogen nieuwe lidstaten op te nemen. Dit betekent dat de absorptiecapaciteit – de AIV wenst dit opnieuw te onderstrepen – mede kan worden beïnvloed door beleid, dat wil zeggen door de keuze iets wel of niet te doen, want bedoelde capaciteit is geen vaststaand gegeven. Overigens wijst de Europese Commissie erop dat ten gevolge van wereldwijde concurrentie banen verdwijnen naar landen buiten de EU en dat dit dus niets te maken heeft met uitbreiding. Ook blijken er in de meeste lidstaten meer arbeidsmigranten van buiten de EU te zijn dan arbeidsmigranten uit andere EU-landen, met uitzondering van Ierland en Luxemburg.³⁶

Budgettaire aspecten

Welke conclusies zijn te trekken uit voorgaande uitbreidingen met betrekking tot de gevolgen voor de omvang en samenstelling van de EU-begroting? Dit is weer bij uitstek een aspect van de absorptiecapaciteit dat met beleid beïnvloedbaar is. Immers de samenstelling en de omvang van de EU-begroting worden bepaald door beleidskeuzes

34 SER-advies, *Sociaal-economische gevolgen van een toetreding van Turkije*, 8 november 2004.

35 Zie <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_and_figures/economy_growth_and_jobs_en.htm>.

36 Zie <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_and_figures/index_en.htm>.

van de lidstaten, die kunnen veranderen. Uitbreiding van de Unie met de landen van de Westelijke Balkan zal slechts beperkte effecten hebben op de financiële huishouding van de EU. Nogmaals, het gaat om landen die slechts relatief kleine economieën hebben. Anders kan de situatie bij een mogelijke toetreding van Turkije liggen.

De budgettaire gevolgen van een Turks lidmaatschap hebben vooral betrekking op de uitgaven in het kader van het GLB en de structuurfondsen. Reeds in 2004 is gesteld dat het GLB substantieel aangepast moest worden met het oog op een eventuele toetreding van Turkije. De vraag daarbij is of de bestaande aanspraken in dezelfde omvang moeten worden gehandhaafd. De SER becijfert dat de overdrachten naar Turkije bij ongewijzigd beleid ongeveer 10% van de EU-begroting zullen bedragen. Ter vergelijking, Spanje ontving in 2003 nog 20% van de EU-uitgaven. Uiteraard zullen de financiële gevolgen in relatie moeten worden gebracht met de te verwachten positieve economische effecten, die in beginsel een veelvoud van de directe kosten zullen opleveren.

Overigens, gezien de te verwachten duur van de onderhandelingen met Turkije zal een eventueel lidmaatschap van dit land waarschijnlijk pas ten volle doorwerken in de Financiële Perspectieven (FP) van de EU na 2020. Mocht Turkije vóór dat jaar toetreden, dan zullen al in de komende FP (2013-2020) hervormingen ter zake van de landbouw en structuurfondsen ook Turkije betreffen. De onderhandelingen daarover beginnen binnenkort. *Ook als Turkije eerst na 2020 lid wordt, noopt dit naar de mening van de AIV – nog los van de relatie met Turkije – ertoe in de komende FP's al kritisch te kijken naar de grootste uitgavenposten op de EU-begroting.*

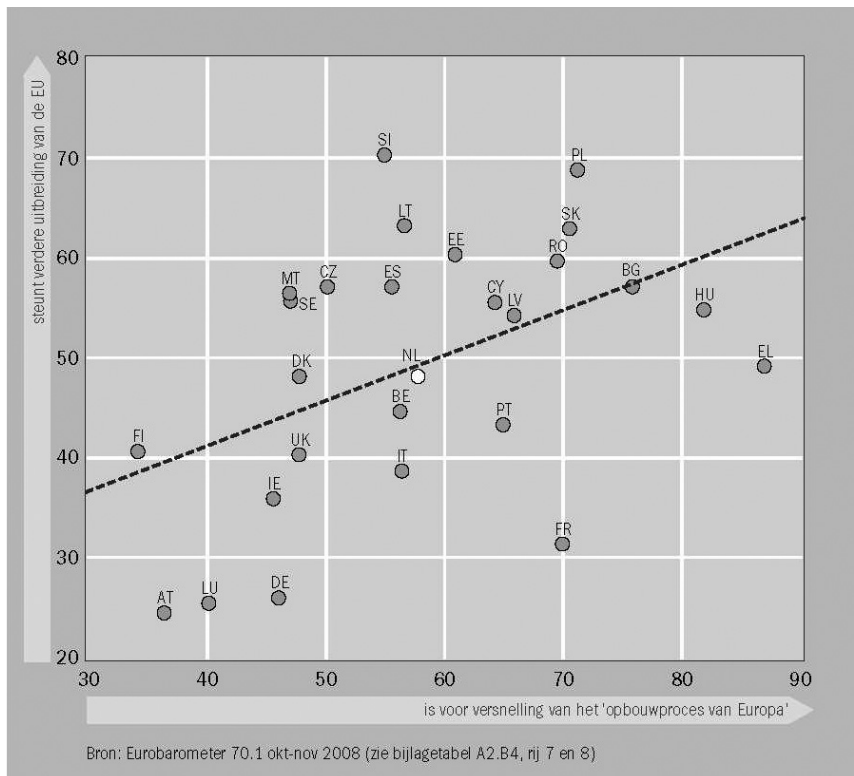
Publieke acceptatie

Het scheppen en in stand houden van voldoende draagvlak is waarschijnlijk het meest uitdagende aspect van de absorptiecapaciteit. Politiek leiderschap is hier vereist, maar verre van eenvoudig. Men moet aannemen dat een algemeen betoog van Europese politieke leiders over de voordelen van een (nog) grotere EU in termen van meer welvaart, veiligheid en invloed op de wereldpolitiek, waarschijnlijk ontoereikend is om de bevolking te winnen voor verdere uitbreiding. De realiteit van de uitbreiding is dat de voordelen hiervan grotendeels ten goede komen aan de collectiviteit van Europese burgers en dus diffuus zijn (alhoewel er in dit opzicht ook voor groepen – bijvoorbeeld in de exportsector – aanwijsbare voordelen zijn). Daarentegen zijn de nadelen (onder andere geografische verschuiving van arbeidsplaatsen in bepaalde sectoren en meer criminaliteit in sommige regio's) heel tastbaar voor specifieke groepen in de samenleving. In gelijke zin merkt Katinka Barysch op: 'While the benefits are long-term and amorphous, the economic costs of enlargement are immediate and concentrated on a geographical and sectoral basis'.³⁷

Uit onderstaande grafiek valt af te lezen hoe in de verschillende lidstaten in het na-jaar van 2008 over de verdere uitbreiding van de EU werd gedacht. Geconstateerd kan worden dat in vrijwel alle lidstaten een meerderheid van de bevolking afkerig is van toename van het ledental. Vooral de geringe steun voor verdere uitbreiding in Duitsland en Frankrijk, maar ook in het Verenigd Koninkrijk, is opmerkelijk. Hoewel ook in Nederland een meerderheid zich hiertegen uitspreekt, is het percentage tegenstanders minder hoog dan in deze laatste landen. Op de openbare mening in Nederland zal nader in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

³⁷ Katinka Barysch, *EU enlargement: How to reap the benefits* (London: Centre for European reform, 2004), p. 31.

Grafiek: mate van steun voor verdere uitbreiding in EU-lidstaten



Bij de beoordeling van bovenvermelde cijfers moet worden aangetekend dat de balans tussen gepercipieerde voordelen en nadelen van uitbreiding sterk wordt beïnvloed door het huidige maatschappelijke klimaat. In een aantal lidstaten (waaronder Nederland) kenmerkt zich dit door gegroeide afkeer van een politiek van open grenzen en van de komst van (nog meer) buitenlanders als gevolg van het beginsel van vrij verkeer van personen. Dit geldt vooral voor de eventuele toetreding van Turkije.

In haar rapport uit 2009 maakt de zogenaamde *Independent Commission* onder voorzitterschap van de oud-president van Finland, Marti Ahtisaari, de balans op van de relatie tussen de EU en Turkije. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de relatie tussen het publieke draagvlak en de politieke opstelling.³⁸ De commissie inventariseert de oorzaken waardoor de toetredingsonderhandelingen van Turkije met de EU in een impasse zijn geraakt en richt de aandacht op tal van factoren die juist bepleiten dat Turkse toetreding tot de EU doorgaat. Voorts memoreert zij dat, kort nadat de Europese Raad in 2004 unaniem had besloten dat de toetredingsonderhandelingen met Turkije moesten worden geopend, verschillende Europese lidstaten een tegenovergestelde koers insloegen. Politici begonnen zich tegen de Turkse toetreding te verzetten en de onderhandelingen over diverse hoofdstukken werden formeel of informeel geblokkeerd. In verschillende landen viel deze verandering van standpunt samen met nationale verkiezingen, waaruit de commissie concludeert dat hier wellicht nationale electorale overwegingen een rol speelden.

³⁸ *Turkey in Europe, breaking the vicious circle, second report of the Independent Commission on Turkey*, September 2009.

Aanvallen op het onderhandelingsproces vonden een voedingsbodem in zorgen over immigratie, angst voor banenverlies, angst voor de Islam en een algemene ontevredenheid met de EU. Sommige politici beweerden dat Turkije in de grond on-Europees was, dat Turkije zelfs niet zou moeten toetreden als het alle voorwaarden vervult en dat 'Turkse toetreding zou leiden tot een stroom van Turkse migranten', zo schrijft de commissie.

De retoriek die in de discussie werd toegepast, vormde vervolgens de basis om te pleiten voor een andere vorm van samenwerking tussen Turkije en de EU. Dit ondanks het feit dat alle lidstaten hadden ingestemd met toetredingsonderhandelingen op basis van twee elementen, namelijk een 'open-ended proces', met niettemin *toetreding* als doel. Deze tegenspraak is doelbewust ingebouwd. Bovendien is, gelet op de al bestaande zeer nauwe samenwerking tussen Turkije en de EU, onduidelijk wat de toegevoegde waarde zou zijn van bijvoorbeeld een 'geprivilegieerd' partnerschap als alternatief voor volwaardig lidmaatschap.

Hoewel dit achteraf moeilijk te reconstrueren is en hoewel dit nooit is onderzocht, roepen de constatering van de commissie wel de vraag op of het de publieke opinie is die politici ertoe beweegt afstand te nemen van Turkse toetreding, of dat het de politici zijn die door hun uitlatingen het publiek op het idee gebracht hebben dat er iets mis zou zijn met Turkije. Vermoedelijk is er sprake van een wisselwerking, waarbij ook andere opinieleiders dan politici een sleutelrol vervullen.

Geopolitieke dimensie

De geopolitieke dimensie van de absorptiecapaciteit betreft het effect van de verdere uitbreiding van de EU op het vermogen van de Unie om in haar directe omgeving een stabiliserende invloed uit te oefenen en om extern als gezaghebbende speler op het wereldtoneel op te treden. Dit is voornamelijk in hoofdzaak als 'civiele macht' die zich vooral toelegt op ontwikkelingssamenwerking en bevordering van mensenrechten, in combinatie met een bescheiden militaire capaciteit om vredesoperaties uit te voeren.³⁹ Aan de geopolitieke dimensie zijn verschillende, met het vraagstuk van het absorptievermogen samenhangende, deelaspecten verbonden.

Ten eerste kan uitbreiding ertoe bijdragen het potentieel van de EU te versterken om het nodige gewicht in de internationale schaal te werpen. Het gaat hier vooral om potentieel gemeten naar economische kracht, marktomvang en inwonertal; factoren die in het licht van de machtsverschuivingen binnen het huidige internationaal systeem zonder meer van betekenis zijn. Dit vereist dan wel dat de Unie dit grotere gewicht weet te kapitaliseren door middel van een slagvaardig(er) extern optreden. Zoals eerder opgemerkt, heeft de EU nog een lange weg te gaan voor het zover is.

Ten tweede is, als vermeld, het uitbreidingsproces, zoals zich dat na het einde van de Koude Oorlog heeft ontplooid, een bij uitstek veiligheidspolitieke onderneming (geweest). Door onder de voorwaarden van democratisering, markteconomische hervorming en regeling van minderhedenkwesaties landen het vooruitzicht van lidmaatschap te bieden, heeft de Unie een belangrijke bijdrage geleverd tot de vergroting van veiligheid en stabiliteit op pan-Europese schaal. In dit opzicht kan de uitbreiding – naast het nabuurschapsbeleid – gezien worden als een instrument ter implementatie van de Europese veiligheidsstrategie. Ten aanzien van een Turks lidmaatschap geldt nog als bijzondere overweging dat toetreding van Turkije tot de EU de kans vergroot op het maken van dringend gewenste

39 Zie nader Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press, 2008, 2nd ed.).

afspraken met de NAVO over operationele samenwerking. Thans is het zo dat Turkije binnen de NAVO een dergelijke samenwerking blokkeert, omdat het zich als niet-EU-lid ten opzichte van Griekenland achtergesteld voelt en omdat de EU in Turkse ogen teveel de belangen van de Griekse meerderheid in Cyprus zou beschermen.

Tegelijkertijd is het evident dat juist gezien de aard en ligging van volgende toetredingskandidaten toepassing van het instrument van toetreding er niet eenvoudiger op wordt. Dit geldt voor de Balkan met zijn onopgeloste etnische conflicten en voor Turkije met het vraagstuk van de Koerden. Zoals reeds is opgemerkt, leert het voorbeeld van Cyprus daarbij hoezeer de toetreding van een intern verdeeld land de relaties binnen de Europese Unie en met landen daarbuiten kan belasten. Met dit laatste is ook gezegd dat toekomstige uitbreiding een zware wissel kan gaan trekken op het vermogen van de EU tot het oplossen van conflicten.

Volgende uitbreidingsrondes bieden in dit opzicht de Unie kansen maar brengen ook risico's mee. Zo zal bij toetreding van Turkije de relatie van de EU met de aangrenzende landen in het Midden-Oosten en de Kaukasus aan betekenis winnen. De Turkse banden met de landen aldaar, de Turkse ervaring met en kennis van deze regio, kunnen de EU in haar relaties met deze gebieden ten goede komen. Tegelijkertijd is onbetwistbaar dat het risico van instabiliteit en conflicten in deze gebieden groot is en zal blijven. *Het risico dat de Unie betrokken raakt bij deze conflicthaarden, onderstreept de noodzaak tot vergroting van de slagvaardigheid in het buitenlands- en veiligheidsbeleid optreden in het kader van verdere uitbreiding.*

De AIV trekt overigens de conclusie dat waar de noodzaak toeneemt het extern beleid ten opzichte van de buitenwereld te versterken als gevolg van uitbreiding, de mogelijkheden om dit daadwerkelijk te verwezenlijken als gevolg van een groter ledental en toenemende heterogeniteit in termen van belangen, geografie en historie daarmee niet noodzakelijkerwijs gelijke tred zullen houden. De AIV wijst in dit verband dan ook op het belang van de institutionele dimensie van absorptiecapaciteit.

Overige aspecten

In aanvulling op de hierboven besproken aspecten moet worden bedacht dat de absorptiecapaciteit van de EU ook samenhangt met thema's als migratie, criminaliteit en nabuurschapsbeleid. Het vooruitzicht dat met kandidaat-lidstaten een gezamenlijk justitie- en politiebeleid zal kunnen worden gevoerd, zal een belangrijke toetssteen moeten zijn voor de vraag of deze staten uiteindelijk als lid kunnen toetreden. Onderling vertrouwen in elkaars rechtssysteem bepaalt in belangrijke mate het behoorlijk functioneren van zowel de interne markt als de samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. Het onderlinge vrije verkeer van goederen en diensten wordt belemmerd als een lidstaat de Europese en nationale regels die gelden voor de productie, verhandeling en afzet van producten en diensten, bijvoorbeeld op het terrein van de voedselveiligheid of financiële dienstverlening, niet of niet effectief genoeg toepast en handhaaft. Ook veel politieke- en justitiële samenwerking is gebaseerd op het principe van wederzijdse erkenning van elkaars rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen. Bovendien is een eenvormige interpretatie en toepassing van het Europese recht in alle lidstaten van levensbelang. De gezamenlijke taak van het Hof van Justitie en de nationale rechterlijke instanties om die eenheid te verzekeren, vereist dan ook het bestaan van een onafhankelijke, capabele en toegankelijke⁴⁰ nationale rechterlijke macht.

⁴⁰ Vergelijk artikel 19 lid 1, laatste zin VEU: 'De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren'.

Vertrouwen in de kwaliteit en effectiviteit van wetgeving, openbaar bestuur en rechtspraak is dientengevolge van groot belang voor het functioneren van de Unie en behoort ook steeds een belangrijke beoordelingsmaatstaf te zijn bij toetreding van nieuwe lidstaten. Als op deze terreinen geen problemen te verwachten zijn, vergroot dit de integratiecapaciteit van de EU. Het bestaan van vertrouwen in het rechtsstatelijk karakter van een toetredingskandidaat onder de bevolking in de EU, is eveneens een factor die het draagvlak voor de toetreding van die staat kan vergroten.

Bemoedigend zijn in dit opzicht recente Turkse voorstellen tot wijziging van de Turkse Grondwet, die erop gericht zijn Turkije democratischer te maken en daarom dichterbij het EU-lidmaatschap te brengen. Deze behelzen onder meer dat het moeilijker wordt politieke partijen te verbieden en sluit parlementaire bemoeienis bij de benoeming van rechters uit. Tevens is het de bedoeling dat de macht van de militaire rechtbanken wordt ingeperkt.⁴¹ Deze voorstellen werden begin mei 2010 door een meerderheid in het Turkse parlement aanvaard. Aangezien deze meerderheid minder dan de vereiste twee derde van de stemmen was, zal in een in september 2010 te houden referendum definitief over het lot van de constitutionele hervormingen worden beslist.

Daarnaast acht de AIV de problemen in de Westelijke Balkan aanzienlijk. De staten daar zullen, net als Turkije, nog aan een groot aantal voorwaarden moeten voldoen. Landen die toetreden tot de Europese Unie, zijn verplicht het Schengen-*acquis* en de instrumenten op het terrein van justitie en binnenlandse zaken in hun eigen wetgeving op te nemen en als zodanig te implementeren. Dit kan gevolgen hebben voor de capaciteit van de ICT-infrastructuur (denk met name aan het Schengen Informatie Systeem, dat nu al uit zijn voegen barst, maar ook *Visa Information System (VIS)*, *European Dactylocopy (Eurodac)*, *Data Interoperability in Statistics (DIS)* en *Europol Information System (EIS)*). In termen van institutionele absorptiecapaciteit kan het behoorlijke effecten teweegbrengen voor de agentschappen op dit terrein, zoals FRONTEX,⁴² Europese Politiedienst (Europol), Eurojust,⁴³ SitCen⁴⁴ en het *Fundamental Rights Agency*. Voor een agentschap als FRONTEX zou eventuele toetreding van Turkije bijvoorbeeld betekenisvol zijn, omdat dit zou betekenen dat de Europese Unie gaat grenzen aan landen als Syrië, Irak en Iran. Toetreding van kleinere landen zal geen acuut probleem opleveren, wel zal er veel gedaan moeten worden het onderlinge vertrouwen in elkanders rechtssysteem te garanderen, gegeven het feit dat veel politieke en justitiële samenwerking is gebaseerd op het principe van wederzijdse erkenning.

De Europese Commissie maakt zich zorgen over matig tot slecht grensbeheer in sommige landen, zoals Kosovo ('de grenzen zijn lek').⁴⁵ In de Nederlandse 'Staat van de Europese Unie' wordt wel aandacht besteed aan de noodzaak tot een beter beheer van de buitengrenzen. Macedonië, Montenegro en Servië hebben vanaf 2010 een visumvrijstelling.

41 'Turks plan voor nieuwe grondwet', NRC Handelsblad, 23 maart 2010.

42 Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen.

43 Agentschap welke samenwerking ondersteunt tussen gerechtelijke autoriteiten in de EU, in strijd tegen grensoverschrijdende zware criminaliteit.

44 *Situation Centre* (Inlichtingendienst van de EU).

45 Zie Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2009-2010*, Brussel, 14 oktober 2009, Com. (2009).

Indien Albanië en Bosnië-Herzegovina aan de door de Commissie opgelegde eisen voldoen zullen ook zij in de loop van 2010 in aanmerking komen voor visumvrijstelling.

Corruptie heeft helaas nog diepe wortels en heeft een ondermijnend effect op de bedrijfseconomie, privatisering, de financiering van politieke partijen, de onpartijdigheid van rechters, bestuurders en politici, alsmede de openheid, integriteit en transparantie van het openbaar bestuur. Een belangrijk vereiste is dan ook dat met name Turkije en landen in de Westelijke Balkan hun aanpak van corruptie (en georganiseerde misdaad) doeltreffender organiseren. Dit geldt tevens voor de gerechtelijke systemen, die ook worden aangemoedigd meer te investeren in onderlinge samenwerking.

De Commissie merkt een aantal zaken aan als bijzonder aandachtspunt, namelijk de rechten van vrouwen, kinderen en minderheden, de bescherming van vluchtelingen, de vervolging en berechting van oorlogsmisdaden en de bescherming van persoonsgegevens en privacy: van Turkije wordt gevraagd aanzienlijke inspanningen te plegen op de naleving van internationale rechten van de mens.⁴⁶ Het EP legt er in een resolutie ten aanzien van het functioneren van de rechtsstaat en zaken met betrekking tot JBZ de nadruk op dat de rechtsstaat een essentieel principe is van democratische, economische en sociale ontwikkeling en één van de hoofdvoorwaarden voor toetreding tot de EU. Ondanks dat het tevreden is met de inspanningen die in de regio met betrekking tot het doorvoeren op dit gebied zijn geleverd, stelt het EP vast dat sommige landen nog steeds met ernstige problemen te kampen hebben, met name bij de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.

Niet alleen de Europese Unie, maar tal van andere organen zijn eveneens actief op het gebied van rechtsstatelijke hervorming. Traditiegetrouw betreft dit een terrein waarop de Raad van Europa veel activiteiten uitvoert. Verschillende fora buigen zich over uiteenlopende zaken, zoals de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), de Commissaris Mensenrechten (CHR), het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM), het Comité ter Voorkoming van Foltering (CPT), de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) en de Europese Commissie voor de Efficiëntie van Rechtspleging (CEPEJ). De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) brengt voortgangsrapportages uit. Van belang zijn ook de bilaterale justitiële hervormingsprogramma's waaraan Nederland bijdraagt, zoals het MATRA-programma.⁴⁷

Terwijl het recente Stockholm-programma⁴⁸ vooral een lijn uitzet voor de huidige lidstaten, is de nieuwe interne veiligheidsstrategie van de Europese Unie⁴⁹ mede geschreven vanuit de optiek van de externe dimensie van interne veiligheid, namelijk door het creëren van een veiligheidsgordel rondom Europa en het stabiliseren van de Balkan. Kijkend naar de ervaringen die zijn opgedaan met de meest recente uitbreiding van de EU (toetreding van Bulgarije en Roemenië), kan tot nu toe niet worden gesteld dat de EU meer invloed kan uitoefenen op zaken als corruptiebestrijding wanneer een land eenmaal is opgenomen in de EU.

46 *Ibidem*.

47 MATRA is de afkorting van Maatschappelijke Transformatie.

48 Conclusies Europese Raad, 10/11 december 2009.

49 Brussel, 23 februari 2010.

Wegens de electorale gevoeligheid van zaken zoals migratie en criminaliteit en teneinde te voorkomen dat problemen vanuit eventueel toekomstige nieuwe lidstaten worden geïmporteerd, stelt de AIV dat de uitbreiding van de EU gepaard moet gaan met een gefaseerde toetsing van de toetredingsvoorwaarden, waarin stapsgewijs nauwkeurige, gedetailleerde en standvastige monitoring plaatsvindt op de voortgang bij dossiers met betrekking tot veiligheid en justitie. Blijvend toezien op daadwerkelijke implementatie is een wezenlijke aanvulling op het overnemen van het JBZ-acquis, waartoe aspirant-lidstaten in de toetredingsfase moeten overgaan. De EU moet bij zichzelf te rade gaan hoe de implementatie kan worden verbeterd en veiliggesteld.

De AIV is zich bewust van de vraag welk orgaan binnen de EU deze toetsing ter hand zou moeten nemen. Aangezien de AIV van mening is dat geen nieuwe instellingen of agent-schappen in het leven moeten worden geroepen, moet deze taak worden vervuld door het uitvoeren van meer coördinatie en het voorkomen van doublures. Deze coördinatie moet vooral gericht zijn op afstemming tussen de buitenlandcommissie van het Europees Parlement, de daartoe bevoegde diensten van de Europese Commissie, de externe vertegenwoordiging van de Europese Commissie in de kandidaat-lidstaten en het Agentschap voor Grondrechten in Wenen.

De AIV is van mening dat onderwerpen die te maken hebben met JBZ niet het sluitstuk moeten vormen van de toetredingsonderhandelingen. Allereerst dient de aandacht gevestigd te worden op volgtijdelijkheid van deze onderhandelingen: het is raadzaam de JBZ-materie niet aan het einde, maar eerder aan het begin te plaatsen. *De AIV beveelt aan dat de Raad, het Europees Parlement en de nationale parlementen hard moeten zijn over dit onderdeel van de toetredingsvoorwaarden: zolang daaraan niet wordt voldaan, is geen toetreding mogelijk. De Raad kan hiervoor de eenstemmighedsprocedure gebruiken. Indien het wegens politieke druk op toetredingsonderhandelingen schier onontkoombaar is dat een land ondanks twijfel in aanmerking komt voor toetreding, kan de Raad in samenspraak met de Europese Commissie een verscherpt toezicht instellen. Een derde stap is het inlassen van een verzaamd toetsmoment tijdens het ratificatieproces betreffende de toetreding.*

Tot slot stelt de AIV vast dat, hoewel er binnen de Europese Unie een interne dynamiek bestaat op het gebied van rechtsstaatmonitoring, de hand in eigen boezem moet worden gestoken en er ook aandacht moet zijn voor wederkerigheid in een dergelijk mechanisme. Immers, ook bijvoorbeeld het huidige Italië onder minister-president Berlusconi roept gereede twijfel op wat betreft het hooghouden van de beginselen van de rechtsstaat. Door niet alleen kritisch te kijken naar kwalijke praktijken in de kandidaat-lidstaten maar ook in landen die al geruime tijd deel uitmaken van de EU, kan de Unie voortbouwen aan de versteviging van het onderlinge vertrouwen, zeker nu onderling verkeer van bewijs en vonnissen gaandeweg een realiteit wordt. De EU versterkt hiermee het streven naar een eenheid van recht en harmonisatie, en kan geloofwaardig aandringen op voorwaarden voor het goed functioneren van een democratische rechtsstaat, zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. *De AIV beseft dat de materie van de wederkerigheid gevoelig ligt en beveelt derhalve aan een dergelijk mechanisme stapsgewijs op te bouwen.*

III Het Nederlands perspectief

De adviesaanvraag behelst het verzoek de aan de AIV voorgelegde vragen, 'voor zover mogelijk', vanuit het *Nederlands* (nationaal) perspectief te beantwoorden. Daarom wordt in dit hoofdstuk speciaal de positie van Nederland belicht. Wat zijn de redenen waarom de Nederlandse regering aarzelend tegenover verdere uitbreiding staat? Hoe kan worden verklaard waardoor een meerderheid van de Nederlandse bevolking afwijzend is gaan staan tegen toelating van nieuwe lidstaten en dan vooral Turkije? Bij de beantwoording van deze vragen zal worden gewezen op de samenhang met andere beleidsterreinen, in het bijzonder de binnenlandse immigratie en integratie.

Ten aanzien van het vraagstuk van de uitbreiding kunnen de lidstaten van de EU ruwweg in twee groepen worden verdeeld, namelijk de 'preciezen' en de 'rekkelijken'. De eerste groep meent dat strikt moet worden vastgehouden aan de toetredingsvoorwaarden, terwijl de tweede neigt tot soepelheid in de praktische hantering daarvan. Het ligt voor de hand een verband te veronderstellen tussen het beeld dat een lidstaat koestert van de gewenste eindtoestand van het integratieproces en de houding tegenover de onderhavige voorwaarden. Landen die een tamelijk minimalistische opvatting aanhangen over reikwijdte en diepgang van de Europese samenwerking, zullen eerder geneigd zijn afwijkingen te dulden van de toetredingscriteria. Het omgekeerde geldt voor lidstaten die vinden dat de EU nog een flink aantal stappen in de richting van een meer innige integratie moet maken.

III.1 Redenen Nederlandse terughoudendheid

Hoewel de laatste jaren twijfel is gerezen aan de pro-integratiegezindheid van Nederland, kan men moeilijk betwisten dat Nederland tot het kamp der 'preciezen' behoort. Het zelfbeeld in het uitbreidingsproces is: 'we zijn een strenge maar rechtvaardige – en dus betrouwbare – partner'.⁵⁰ Als verklaring van de Nederlandse opstelling zijn diverse oorzaken te noemen. In de eerste plaats geldt de algemene overweging dat de Nederlandse buitenlandse politiek ten dele put uit een legalistische traditie, hoe pragmatisch daar soms ook mee is omgegaan. Dit betekent dat Nederlandse regeringen internationale verplichtingen over het algemeen serieus nemen en andere landen daarop ook wensen aan te spreken. Ten aanzien van het (mogelijke) lidmaatschap van Kroatië en Servië heeft de Nederlandse eis van volledige medewerking van deze landen met het Joegoslavië Tribunaal zwaar gewogen.⁵¹ Met betrekking tot de kandidatuur van IJsland is er de hindernis van de geëiste terugbetaling aan Nederland van de (voorgesloten) depositotegoeden bij *Landsbanki Icesave*.

Daarnaast is er zorg over verwatering van de Nederlandse invloed binnen een steeds grotere EU. Van *founding father* is Nederland nu een van de velen geworden. De vrees dat de Nederlandse identiteit en positie in het gedrang zullen komen binnen een steeds groter Europees verband speelde al een rol bij de 'nee'-stem tegen het grondwettelijk verdrag. Met de toetreding van Roemenië en Bulgarije is die vrees slechts sterker

50 Zie Kabinetsappreciatie, TK 23987, nr. 104, 30 oktober 2009, p. 4.

51 In juni 2010 staakte minister Verhagen zijn verzet tegen de ratificatie van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst die de EU met Servië heeft gesloten. Hij deed dit na een positief rapport van aanklager Serge Brammertz van het Joegoslavië Tribunaal over de Servische medewerking aan het Tribunaal.

geworden. Daarnaast maakt de Nederlandse regering zich zorgen over de gevolgen van een groter ledental voor het EU-budget en in het bijzonder voor de positie van ons land als netto-betaler.⁵² Zal uitbreiding van het aantal leden leiden tot een herverdeling van uitgaven of een verhoging van de begroting? Dit laatste is een serieuze mogelijkheid en de vrees bestaat dat dit ook voor Nederland een hogere bijdrage zou kunnen betekenen. Een derde oorzaak houdt verband met het GLB. Waar Nederland een warm voorstander is van een radicale hervorming van het Europees landbouwbeleid, zou toetreding van nieuwe landen de kansen op een aanzienlijke vermindering van de landbouwuitgaven sterk kunnen verminderen. Vrijwel alle kandidaat- en potentiële lidstaten hebben nog een relatief omvangrijke primaire sector; zij zullen niet gemakkelijk verwachtingen omtrent en aanspraken op een deel van de landbouwsubsidies opzij zetten.

Niet in de laatste plaats kan de terughoudende Nederlandse houding ook worden verklaard uit het feit dat veel Nederlandse politici ertoe neigen zich neer te leggen bij de negatieve gevoelens die bij grote delen van de bevolking ten aanzien van de uitbreiding blijken te bestaan. Men zou hier van een gebrek aan politieke moed kunnen spreken. Aan de andere kant lijken in de Nederlandse politiek geopolitieke overwegingen zelden een doorslaggevende rol te spelen en zeker niet in het geval van uitbreiding. Wel signaleert de Nederlandse regering dat de EU als gevolg van de uitbreiding in 2004 sterker is geworden op het wereldtoneel en meent zij dat energieschaarste, instabiliteit aan de randen van Europa en de opkomst van China en India ons dwingen het uitbreidingsvraagstuk 'met een open blik' te benaderen.⁵³ De AIV kan deze laatste mening alleen maar onderschrijven.

Naar de mening van de AIV is ook bij een 'precieze' opstelling essentieel dat men bereid is via het pre-accessiebeleid investeringen te doen in samenwerking en integratie die het kandidaat-lidstaten, die daartoe bereid zijn, mogelijk moet maken om snel tot een nauwkeurige naleving van de voorwaarden te komen.

III.2 Stemming onder de bevolking

De neiging bij politieke leiders om te luisteren naar de stem van de burgers is versterkt door de negatieve uitslag van het referendum over de Europese Grondwet. Uit representatieve opinieonderzoeken die onder Nederlandse burgers zijn gehouden valt op te maken dat de houding van het publiek tegenover verdere uitbreiding van de EU in de afgelopen jaren steeds kritischer is geworden.⁵⁴ Zesenvertig procent zag daarin meer nadelen dan voordelen. Gevreesd werden vooral de kosten, de toestroom van goedkope arbeidskrachten en meer criminaliteit.⁵⁵ Voor verdere uitbreiding van de EU was in het voorjaar van 2006 geen meerderheid meer te vinden.⁵⁶

52 In het advies van de AIV 'De financiën van de Europese Unie', advies nummer 58, Den Haag, december 2007, treft men een genuanceerde beschouwing aan over de positie van Nederland als nettobetaler.

53 Zie Kabinetsappreciatie, TK 23987, nr. 104, 30 oktober 2009, p. 4.

54 Uitkomsten van verschillende onderzoeken zijn gecompileerd en geanalyseerd door Philip Everts in zijn boek *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog* (Assen: Van Gorcum, 2008).

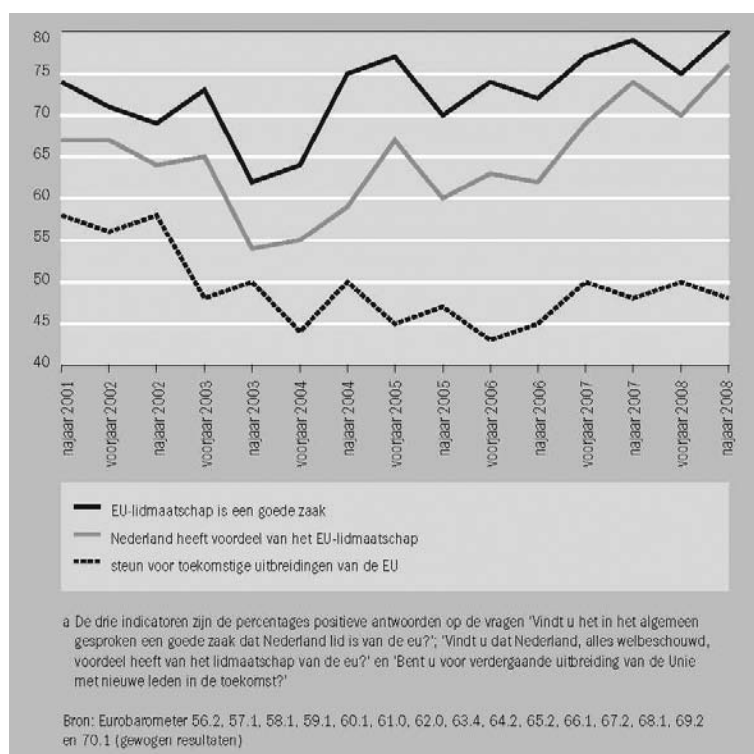
55 Everts, p. 315 (Cijfers afkomstig van Onderzoeksbureau De Vos en Jansen voor Algemeen Dagblad, 3 mei 2004).

56 Everts, p. 315 (Cijfers afkomstig van Eurobarometer 65, voorjaar 2006).

De meningen over een Turks lidmaatschap van de EU waren steeds sterk verdeeld en fluctueerden – anders dan bij andere landen het geval was – sterk door de tijd. In 2004 werd onderzoek gedaan naar de redenen voor oppositie tegen de toetreding van Turkije. De drie belangrijkste argumenten bleken te zijn (1) dat Turkije islamitisch is, (2) dat een Turks lidmaatschap immigratie uit dit land zal doen toenemen en (3) dat Turkije niet wordt gezien als Europees land. Als drie belangrijkste argumenten voor toetreding werden genoemd: de verwachting dat Turkije zich dan meer aan de *waarden en normen van de EU zal aanpassen*, de brug die het land kan vormen naar de Arabische wereld en dat alle Europese landen in principe het recht hebben om toe te treden tot de EU. Slechts ongeveer 30% van de ondervraagden meende dat toetreding van Turkije economisch goed zou zijn voor Nederland en de EU. Op dit belangrijke punt gaapt dus een brede kloof tussen perceptie en werkelijkheid. Evenmin geloofde een meerderheid dat een Turks lidmaatschap ten goede zou komen aan de veiligheid in Europa.⁵⁷

Toen in oktober 2005 door de EU werd besloten met Turkije te gaan onderhandelen, keurde 52% van de Nederlanders dit af. Bleek de mogelijke toetreding van rijkere en ons meer verwante landen, zoals Noorwegen en Zwitserland, weinig oppositie uit te lokken, de steun onder de Nederlandse bevolking voor een lidmaatschap daarnaast van de armere Balkanlanden was slechts gering. De uitbreiding van de EU met Turkije werd in het afgelopen decennium door steeds meer burgers als onwenselijk gezien. Uiteindelijk verklaarde tussen twee derde en driekwart van de bevolking zich tegen. Dat de Nederlanders de laatste jaren niet negatiever zijn gaan denken over de EU in het algemeen, maar dat wel hun opvatting ten aanzien van de uitbreiding van de EU veel kritischer is geworden, wordt op duidelijke wijze weergegeven in onderstaande grafiek:

Grafiek: oordelen over EU-lidmaatschap en toekomstige uitbreiding



57 Everts, p. 319.

In het najaar van 2008 bleek bijna 80% van de ondervraagde Nederlanders het EU-lidmaatschap een goede zaak te vinden. Een bijna even hoog percentage meent dat Nederland voordeel heeft van dit lidmaatschap. Daarentegen is de steun voor toekomstige uitbreiding van de EU minder dan 50%. Vooral in vergelijking met het begin van deze eeuw ziet men een forse daling van het aantal voorstanders.

Veel inzicht in de beweegredenen van voorstanders en tegenstanders van de uitbreiding bieden de *Europese Verkenningen* die het CPB en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) periodiek hebben ondernomen.⁵⁸ In de verkenning uit 2009 is, via de methodiek van *focus groups*, de mening van Nederlanders over Europa onderzocht aan de hand van 'verhalen' die een evenwichtig beeld proberen te geven van de thema's die de meningsvorming bepalen en de dilemma's die hierbij aan de orde zijn. Waar de positieve kracht van de EU vooral in abstracte termen lijkt te worden waargenomen en op de toekomst is gericht, blijken angsten en gevoelens van wantrouwen die 'Europa' oproepen diep geworteld in de alledaagse ervaring. Die angsten en gevoelens worden bovendien met concrete voorbeelden gestaafd. De bedreigingen die uit de 'verhalen' naar voren komen zijn niet alleen concreter, maar ook talrijker. De positieve thema's die worden genoemd, zijn de voordelen van blokvorming, cultuur en diversiteit, veiligheid, milieu, het betalen met één munt en de economische kracht van Europa.

Negatieve thema's hebben betrekking op cultuurverlies, bureaucratie, de unieke Nederlandse benadering van bijvoorbeeld euthanasie en drugsbeleid, onderlinge machtsstrijd, gebrek aan eenheid, onzichtbare economische voordelen, slechte communicatie, het ontbreken van een Europees ideaal, het gebrek aan kennis over Europa bij burgers, het democratisch tekort en criminaliteit ten gevolge van open grenzen. Wat verder in de 'verhalen' met regelmaat terugkomt zijn ten slotte 'de Polen' die de arbeidsmarkt zouden overspoelen.

De onderzoekers van het CPB/SCP waren met name geïnteresseerd in de vraag in hoeverre ondervraagden geneigd zijn onder invloed van tegenargumenten hun standpunt over Europese kwesties te wijzigen. In onderstaande tabel worden de verschillen in antwoorden aangegeven ten aanzien van de kwestie van de toetreding van Turkije. Zowel voorstanders als tegenstanders wordt gevraagd of ze hun mening handhaven in het licht van tegenargumenten die worden genoemd.

58 Zie met name Europese Verkenning 6, *Europa's buren. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over Europa* (2008) en Europese Verkenning 7, *Markten en macht in 2030 en de publieke opinie over de EU* (2009).

Tabel: Moet Turkije (niet) toetreden tot de EU, ook indien ...?

Vraag		%
Vindt u het een goede of slechte zaak dat Nederland lid is van de EU?	Goed Goed noch slecht Slecht Weet niet	57 29 9 5
Bent u voor of tegen Turkse toetreding tot de EU?	Zeker voor Eerder voor dan tegen Eerder tegen dan voor Weet niet	5 29 46 20
Zou u nog steeds voor toetreding zijn als veel Turken in Nederland een baan gaan zoeken, waardoor Nederlanders hun werk verliezen of zou u van mening veranderen?	Nog steeds voor Dan zou ik tegen zijn Weet niet	42 33 25
Zou u nog steeds voor toetreding zijn als door de komst van Turkse immigranten de Islam dominantier in het Nederlandse straatbeeld zou worden?	Ik zou nog steeds voor zijn Dan zou ik tegen zijn Weet niet	33 43 24
Zou u nog steeds tegen toetreding zijn als hierdoor de spanningen tussen het Westen en de Islamitische wereld zouden verminderen?	Ik zou nog steeds tegen zijn Dan zou ik voor zijn Weet niet	52 20 28
Zou u nog steeds tegen toetreding zijn als Nederlanders er hierdoor gemiddeld 300 euro per jaar op vooruit zouden gaan of zou u van mening veranderen?	Nog steeds tegen Dan zou ik voor zijn Weet niet	60 10 30
Bent u voor of tegen intensievere samenwerking met buurlanden van de EU zoals Marokko en Oekraïne?	Zeker voor Eerder voor dan tegen Eerder tegen dan voor Weet niet	9 37 42 12
Bent u voor of tegen het direct toelaten van werknemers uit nieuwe EU-landen?	Voor Eerder voor dan tegen Eerder tegen dan voor Zeker tegen	4 27 52 17
Zou u nog steeds tegen zijn als dit leidt tot meer economische groei in Nederland?	Ik zou nog steeds tegen zijn Dan zou ik voor zijn Weet niet	46 17 37

Ontleend aan: SCP/SCP 2008, tabel A1.

Uit de tabel blijkt dat ondervraagde personen weliswaar onder invloed van tegenargumenten van standpunt veranderen, maar dat tegenstanders van het lidmaatschap van Turkije in meerderheid blijven volharden in hun afwijzende mening, ook wanneer ze worden geconfronteerd met het argument dat hierdoor de spanningen tussen het Westen en de islamitische wereld verminderen of dat Nederlanders er gemiddeld 300 euro per jaar op vooruit zouden gaan. De onderzoekers stellen dan ook vast dat de desbetreffende opvattingen tamelijk stabiel zijn en dus ook door beleidsmakers serieus genomen moeten worden. Ook concluderen zij dat mensen die onder invloed van argumenten van opvatting veranderen dikwijls weer naar hun oorspronkelijke opvatting terugkeren. Dit betekent dat de publieke opinie, zoals die onder andere uit dit onderzoek naar voren komt, op de korte termijn min of meer als een gegeven moet worden beschouwd.

De AIV tekent hierbij echter aan dat de praktijk laat zien dat opvattingen op de lange termijn wel degelijk kunnen veranderen. Zo is de publieke opinie over kernenergie bijvoorbeeld sterk veranderd ten opzichte van een aantal jaren geleden. Uit het onderhavige onderzoek kan ook worden afgeleid dat economische voordelen uiteindelijk geen blijvende positieve invloed hebben op de publieke opinie ten aanzien van de toetreding van Turkije en vermoedelijk evenmin op die van andere landen. Argumenten die gaan over een mogelijke bedreiging van de culturele identiteit hebben meestal meer overtuigingskracht. Verder blijken geopolitieke argumenten op de publieke opinie nauwelijks invloed te hebben. Dit sluit aan bij de bevinding dat hoger opgeleiden zich gemakkelijker laten leiden door argumenten die betrekking hebben op vrede en veiligheid in Europa, terwijl lager opgeleiden gevoeliger zijn voor bedreigingen van de persoonlijke levenssfeer.⁵⁹ Voor het overige hebben de CPB/SCP-onderzoekers redenen te veronderstellen dat de gemeten publieke meningen een goed beeld geven van hoe er werkelijk in de Nederlandse samenleving over Europa wordt gedacht.

III.3 Standpunt AIV

Uit de opinieonderzoeken is naar voren gekomen dat in de Nederlandse samenleving ten aanzien van het uitbreidingsvraagstuk een duidelijke tweedeling is ontstaan. Die tweedeling lijkt nauw verband te houden met de al dan niet zichtbare aanwezigheid van en aanraking met burgers van buitenlandse komaf in de dagelijkse leefwereld van burgers. Terecht schrijft René Cuperus dat niet de criteria van Kopenhagen bepalend zijn voor de openbare mening over de wenselijkheid van bijvoorbeeld het EU-lidmaatschap van Turkije, maar de beelden en ervaringen die men heeft met de binnenlandse immigratie- en integratieproblematiek.⁶⁰ Het laatste verklaart waarschijnlijk waarom zoveel leden van de samenleving die een overwegend negatieve houding tegenover de uitbreiding van de EU aan de dag leggen, wonen in gemengde wijken die zich in de grote steden bevinden. Dit vervult de AIV met zorg, niet in de laatste plaats omdat het afwijzend oordeel over de uitbreiding in schrille tegenstelling staat tot het objectieve gegeven dat Nederland als handelsland veel baat heeft bij de vergroting van de interne markt. De verdere uitbreiding biedt aanwijsbare kansen aan de omvangrijke uitvoersector van onze economie. In het vorige hoofdstuk werd er al op gewezen dat de toetreding van de tien landen

59 SCP, 2008, p. 11.

60 René Cuperus, 'The rise of European populism', Peter M.E. Volten (red.), *Perceptions and Misperceptions in the EU and Turkey. Stumbling blocks on the road to accession* (Groningen: CESS Harmonie Paper 23, 2009).

die in 2004 lid zijn geworden, de Nederlandse economie in de eerste drie jaar na toetreding reeds € 11 miljard heeft opgeleverd.⁶¹

De vraag moet worden gesteld hoe politiekverantwoordelijken moet reageren op de achterliggende binnenlandse werkelijkheid. De AIV heeft al in het vorige hoofdstuk tot uiting gebracht dat politieke leiders wel rekening moeten houden met de in de samenleving levende gevoelens, maar zich daarachter niet mogen verschuilen. Ze hebben een eigen verantwoordelijkheid. Tijdelijke populariteit van politici mag niet ten koste gaan van Nederlandse belangen op de langere termijn. Politici mogen ter wille van hun populariteit niet nalaten te wijzen op de voordelen van uitbreiding voor een open handelsland als Nederland. *Tegelijk is de AIV van opvatting dat elke schijn moet worden vermeden dat de uitbreiding als een automatisch proces wordt gezien. Niets lijkt zo dodelijk voor de steun aan (onderdelen van) het Europese integratieproces als het beeld van een voortdurende trein die publieke stopsignalen negeert. De parlementaire goedkeuring van nieuwe lidmaatschapsaanvragen zou daarom aan hoge eisen van politieke zorgvuldigheid moeten voldoen. Ook heeft de AIV de overtuiging dat een informatiebeleid van de kant van de regering dat zich zou beperken tot het uitdragen van de economische en veiligheidspolitieke voordelen van de uitbreiding, hoe evident misschien ook, niet volstaat.* Hij ziet de publieke reacties op de uitbreidingsproblematiek als deel van een breder complex van opvattingen, houdingen en gedragingen in onze samenleving tegenover vraagstukken die niet direct aan de uitbreiding zijn gerelateerd, zoals de komst van buitenlanders, het slechten van nationale grenzen en de toegenomen internationale uitwisseling. Uiteraard verschilt de kracht van dit argument al naar gelang de kandidaat-lidstaat die aan orde is.

Vele burgers bezien de kwestie van de uitbreiding vanuit een beangstigend perspectief van een vertrouwde wereld die verloren lijkt te gaan. Zij zijn de EU na de recente uitbreiding eerder als een bron van onveiligheid gaan zien dan één van bescherming. Men kan spreken over een gevoelde bedreiging van de nationale identiteit, indien men dit begrip opvat als een voor een politieke gemeenschap kenmerkende levensstijl en waarden. Met alle voorzichtigheid die bij het interpreteren van resultaten van dergelijke onderzoeken in acht moet worden genomen, mag toch worden aangenomen dat deze culturele dimensie van het vraagstuk belangrijker is dan de economische. Met andere woorden, de vrees voor het verlies van nationale eigenheid levert waarschijnlijk een krachtiger motief op om de uitbreiding niet te aanvaarden, dan angst voor de aantasting van sociale verworvenheden. Uiteraard verschilt de ernst van de zorg om de nationale identiteit afhankelijk van de karakteristieken van elke individuele kandidaat-lidstaat.

Indien deze analyse⁶² klopt, is het mobiliseren van steun voor een nog grotere EU sterk afhankelijk van het succes van het beleid dat zich richt op de integratie van minderheden. Ook de AIV kan niet ontkomen aan het oordeel dat dit vraagstuk in het verleden schromelijk is verwaarloosd. Dit verklaart mede waarom in Nederland het aantal voorstanders van een open-deurpolitiek van de EU gestaag is afgenomen. Omdat de AIV in dit advies niet het interne integratiebeleid uitvoerig kan behandelen, wordt hier volstaan met het oordeel dat de inspanningen die in Nederland inmiddels van overheidswege

61 Zie ook *Kabinetsappreciatie*, p. 3.

62 Zie hierover ook de artikelen van Paul Scheffer, 'De boel bij elkaar houden is niet genoeg', *NRC-Handelsblad/Opinie & Debat*, 20-21 maart 2010, en 'De vertrouwensvraag is gesteld', *de Volkskrant*, 3 april 2010.

worden gedaan om migranten, op basis van harde eisen van taalvaardigheid en economische scholing, als volwaardige burgers aan de samenleving te laten deelnemen, met kracht moeten worden voortgezet. Dit vormt een belangrijke weg om spanningen tussen oorspronkelijke Nederlanders en Nederlanders van buitenlandse afkomst, te voorkomen.

In een doelbewust streven naar het vergroten van het draagvlak in de samenleving past evenzeer het streng toezien op de inzet van kandidaat-lidstaten om te voldoen aan de minimumeisen van de rechtsstaat en de vaste normen van de mensenrechten. Aanhoudende berichten over stelselmatige corruptie, politieke druk op de rechterlijke macht en vervolging van tegenstanders van de zittende regering, doen vanzelfsprekend de zaak van de uitbreiding geen goed. *De les die uit het recente verleden met de toelating van Roemenië en Bulgarije moet worden getrokken, is dat kandidaat-lidstaten alleen mogen toetreden wanneer zij volledig aan de toelatingsvoorwaarden voldoen.* De EU is tot dusver onvoldoende in staat gebleken nieuwe lidstaten die vooral in de sfeer van JBZ grote tekortkomingen vertoonden, te corrigeren. De sterkste prikkel om noodzakelijke hervormingen door te voeren, blijkt andermaal het vooruitzicht op het lidmaatschap te zijn.

Hierop zal in het volgende hoofdstuk worden terugkomen.

IV Slotbeschouwing

De specifieke vragen die de regering en de Vaste Commissie Europese Zaken uit de Tweede Kamer ter beantwoording aan de AIV hebben voorgelegd, worden in de adviesaanvraag voorafgegaan door de volgende politieke beoordeling van het uitbreidingsproces: 'Het uitbreidingsproces van de Europese Unie is de afgelopen decennia één van de meest succesvolle instrumenten van het externe beleid van de Unie gebleken. De uitbreiding heeft de oude en nieuwe landen van de Unie immers verenigd in een gezamenlijk streven naar vrede, veiligheid, democratie en welvaart voor zijn burgers.'

De AIV kan zich niet alleen volmondig met deze beoordeling verenigen, hij wil zijn beantwoording van de gestelde vragen uitdrukkelijk in een breder politiek perspectief plaatsen, in het verlengde van de eerder geciteerde tekst. Het gezamenlijke streven naar vrede, veiligheid, democratie en welvaart voor haar burgers heeft de EU tot een zone van politieke stabiliteit gemaakt in een vaak turbulente omgeving en binnen een wereld van sterk verschuivende machtsverhoudingen. *Toekomstige verdere uitbreidingen moeten dat proces steunen en er een wijdere uitstraling in de Europese ruimte en de geografische omgeving aan geven. Dat criterium moet bepalend zijn voor de gewenste soliditeit van de te maken arrangementen met de kandidaat-lidstaten, en daarmee het tempo van het proces. In dat kader en niet als een op zichzelf staande toetssteen, moet ook de absorptiecapaciteit worden geanalyseerd. Anders ontstaat het gevaar dat het onderhavige begrip slechts als een rem of blokkeermiddel in de uitbreidingsdiscussie fungeert.* Zoals uit de voorafgaande bespreking van de vijf dimensies van het begrip blijkt, is het geen statisch gegeven en heeft het dus zin het uitdrukkelijk te beïnvloeden door gericht beleid.

IV.1 Het belang van de pre-accessie

De AIV is ervan doordrongen dat argumenten van geopolitieke aard electoraten in veel landen minder zullen aanspreken dan zorgen over meer vreemdelingen binnen de landsgrenzen, criminaliteit en verschuivingen van economische activiteiten, dus arbeidsplaatsen. Het wegnemen van die zorgen door middel van harde afspraken met de kandidaat-lidstaten, niet na toetreding, maar in de pre-accessiefase, en het afhankelijk stellen van nieuwe stappen in het pre-accessieproces van behaalde resultaten bij de verlangde aanpassingen, is volgens de AIV onontbeerlijk om draagvlak, door middel van meer begrip voor het geopolitieke belang van de uitbreiding, te bevorderen. Die boodschap moet dan ook duidelijk politiek worden uitgedragen. *Waar de absorptiecapaciteit van de Unie over het algemeen minder belast wordt indien het pre-accessietraject succesvoller is verlopen, pleit de AIV daarom voor een strikte toepassing van duidelijke voorwaarden; een ontwikkeling die overigens reeds in gang is gezet in reactie op het vooruitzicht van de Turkse toetreding (zie de besluiten van de Europese Raad in dezen van 2004 en 2005).*⁶³ Vasthouden aan het stellen van uitdrukkelijke voorwaarden betekent ook dat men tijdens de toetredingsonderhandelingen zelf beter in staat is gewenste veranderingen af te dwingen. Tegelijkertijd moet het door de Commissie gehanteerde criterium dat uitbreiding niet ten koste van het tempo van het integratieproces mag gaan ('waarborgen van de voortgang') in zoverre gerelativeerd worden, dat vertraging van de integratie in veel gevallen het gevolg is van andere factoren dan uitbreiding en dat – als eerder vermeld – uitbreiding

63 Zie *Bulletin EU 12-2004* en *Bulletin EU 12-2005*.

in een aantal opzichten ook een versnelling van integratie heeft bewerkstelligd.⁶⁴ Maar ook hier geldt dat hoe meer energie men steekt in de voorbereiding op toetreding, des te minder energie later nodig is voor de absorptie.

De AIV trekt verder uit de toelating van Bulgarije en Roemenië een belangrijke les, namelijk dat het stellen van voorwaarden van de EU weliswaar succesvol kan zijn in de pre-accessiefase, maar dat de beïnvloedingsmogelijkheden zeer beperkt zijn wanneer landen eenmaal de drempel van toetreding hebben overschreden. Formele sanctiemechanismen, zoals bijvoorbeeld schorsing van deelname aan raadsvergaderingen of een tijdelijke ontneming van het stemrecht, vergen de toepassing van een zware procedure.⁶⁵ Een belangrijke vraag die zich voordoet, luidt dan ook welke additionele instrumenten behulpzaam kunnen zijn om lidstaten – nieuwe en oude – die in gebreke blijven, blijvend onder druk te houden. Een koppeling met het profijt dat lidstaten uit de structuurfondsen genieten, ligt in dit verband nogal voor de hand. Terugval naar praktijken die in strijd zijn met de lidmaatschapsvoorwaarden, zou tot vermindering of zelfs stopzetting van betalingen moeten leiden, zoals trouwens al op beperkte schaal gebeurt.

IV.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Op grond van het voorgaande komt de AIV tot de volgende beantwoording van de laatste, beslissende vraag uit de adviesaanvraag:

De Europese Commissie heeft in de Mededeling over de uitbreidingsstrategie 2006-2007 (COM(2006) 649) een speciaal verslag toegevoegd over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen. In hoeverre is gevolg gegeven aan deze conclusies en aanbevelingen? Op welke wijze hebben deze een plaats gekregen in het beleid van de Commissie en de Raad? Indien er geen vervolg aan is gegeven op welke wijze zou er gevolg aan kunnen worden gegeven?

De discussie binnen – en buiten – de EU-instellingen volgende op de Mededeling van de Commissie van 2006 over de uitbreidingsstrategie, heeft boeiende analyses en aanbevelingen opgeleverd, zij het op het hoogste niveau nog geen heldere, gedetailleerde operationele beleidsconclusies van meer dan algemene aard. De AIV acht het nu echter noodzakelijk dat de EU, in het bijzonder ook tegenover haar eigen burgers, een heldere beleidslijn op de korte en op de langere termijn, in duidelijke termen uitzet en verwoordt. De Unie staat nu immers voor *onmiddellijke* beslissingen, in casu met betrekking tot Kroatië, en spoedig tot andere landen in de West-Balkan.

64 Zie bijvoorbeeld Jan Rood, 'A Federation in the Making? The Dynamics and Future of European Integration', in Alfred van Staden et al., *Cannons and Canons. Clingendael Views of Global and Regional Politics* (Assen: Van Gorcum, 2003), pp. 107-125.

65 Zo bepaalt Artikel 7, lid 3 van het VEU dat in het geval van schending door een lidstaat van 'de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat' de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van het Verdrag op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van die lidstaat in de Raad. Alvorens de Raad hiertoe kan besluiten, dient deze instelling, in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, echter eerst met eenparigheid van stemmen, op voorstel van een derde van de lidstaten of van de Commissie, en na instemming van het Europees Parlement, te constateren dat sprake is van 'een ernstige en voortdurende schending' van eerder genoemde beginselen. Ook dient de Raad bij een voorgenomen besluit tot schorsing rekening te houden met de mogelijke gevolgen voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen.

Met Turkije wordt al sinds 2005 over toetreding onderhandeld. Door zijn grote bevolkingsomvang, weliswaar afnemende, maar nog steeds bestaande achterstand in economische ontwikkeling en zwakke rechtsstatelijke traditie vormt het land de *grootste* uitdaging voor de absorptiecapaciteit van de EU. De culturele verschillen met Turkije verklaren stellig, terecht of niet, voor een deel ook de oppositie tegen toetreding van dit land onder grote delen van de bevolking in vooral de oude lidstaten. Het Turkije-dossier moge veruit het meest substantiële, zowel politiek-strategisch als economisch-sociaal, vormen, de wijze waarop de EU de Balkan-dossiers behandelt, zal zeker medebepalend zijn voor het wel-slagen van het verdere uitbreidingsproces en zo indirect ook voor de latere beslissingen inzake Turkije.

Draagvlak onder de EU-bevolking is hier nadrukkelijk in het geding. Het feit dat het op de Balkan om relatief kleine of zeer kleine landen gaat, wier economisch-financiële uitwerking op de Unie beperkt is, betekent niet dat de beleidskeuzes terzake minder belangrijk zouden zijn. Integendeel, de beeldvorming over de effecten van de eerste verdere uitbreiding zal in het vervolgtraject zwaar wegen.

De AIV ziet hierbij twee zwaartepunten, die beide buiten het financieel-economische vlak liggen. Onderlinge en externe politieke problemen – dus buiten het formele *acquis* – van de toetreders moeten vóór eventuele toetreding overtuigend en definitief zijn opgelost; de EU mag die niet op de eigen agenda ná toetreding krijgen, zoals in het geval Cyprus gebeurd is. Tevens moet een grote nadruk liggen op de interne veiligheid in de uitgebreide Unie, in het bijzonder wanneer het politie- en justitiebeleid, criminaliteitsbestrijding en corruptie betreft (niet alleen wat regelgeving, maar in het bijzonder wat implementatie en handhaving aangaat). Zoals eerder betoogd, tekortkomingen terzake moeten in de pre-accessiefase worden onderkend en geloofwaardig worden aangepakt.

Groepsgewijze toetreding uit politieke, dat wil zeggen niet op een zakelijke toetsing berustende, motieven moet in deze benadering worden afgewezen. Iedere kandidaat dient uitsluitend op eigen merites beoordeeld te worden, ook als dat tot een politiek onwelgeval- lig uitstel moet leiden. Dat tekortkomingen na – en door – toetreding juist gemakkelijker weggewerkt zouden kunnen worden, is bij Roemenië en Bulgarije een illusie gebleken. Essentieel voor het draagvlak is het bestaan van een voldoende betrouwbaar en efficiënt overheidsapparaat in de toetredende staat, dat zowel het vertrouwen heeft van de eigen bevolking als van de lidstaten van de EU.

Wat anderzijds de onderhandelingen met Turkije betreft, moet worden opgemerkt dat de eventuele toetreding van dit land pas aan de orde is na het doorlopen van het gehele onderhandelingsproces. Veel zal daarbij afhangen van het hervormingstraject binnen Turkije zelf, waar een politieke evolutie in gang is die slechts gedeeltelijk door de relatie met de EU op gang is gebracht. Dat vergt politieke omzichtigheid van beide zijden, wil het onderhandelingsproces niet worden doorkruist door een negatieve wisselwerking tussen beide processen. De EU is het aan zichzelf verplicht alle ‘hoofdstukken’ van de onderhandelingen zakelijk en objectief te doorlopen, net als met iedere andere kandidaat-lidstaat, volgens dezelfde criteria van Kopenhagen. De financieel-economische gevolgen zullen hier aanmerkelijk groter zijn, doch zijn niet bij voorbaat te becijferen: de FP voor na 2013, die de EU intussen zal hebben vastgesteld, met mogelijk sterk gewijzigde accenten voor de landbouwuitgaven en de structuur- en cohesiefondsen, zullen hierop van grote invloed zijn. Het institutionele effect van de toetreding van Turkije, met een vergelijkbare bevolking als de Duitse, zal uiteraard voelbaar zijn in de stemverhoudingen in de Raad van ministers. Maar dat geldt evenzeer voor de toetreding van Balkanlanden, die ieder voor zich invloed hebben op het vereiste van 55% van het aantal lidstaten voor het vormen van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

Het heeft in dit stadium geen zin te speculeren over het verdere verloop en de mogelijke duur van het onderhandelingsproces met Turkije, maar de AIV wil er wel op wijzen dat bij de eindbeslissing over een Turks lidmaatschap het geopolitieke belang zwaar zal dienen te wegen. Turkije is een grote, zich snel ontwikkelende, macht op de grens tussen Europa en het Midden-Oosten, lid van de NAVO en daarmee al meer dan een halve eeuw betrokken bij de verdediging van het Westen. Een volwaardig Turks lidmaatschap in de EU zal de positie van de EU in dat deel van de wereld zeer versterken. Het stelt de EU in staat zich op het internationale toneel te manifesteren als een gemeenschap die niet alleen de demonen uit het verleden heeft bezworen, maar ook door haar pluriforme samenstelling inhoud geeft aan het beschavingsideaal van dialoog en samenwerking tussen verschillende culturen en godsdiensten. Met Turkije in haar midden zal de EU vermoedelijk meer gewicht in de schaal kunnen leggen bij het streven naar oplossingen van de conflicten in het Midden-Oosten en Voor-Azië. In meer algemene zin kan een Turks lidmaatschap een krachtige impuls betekenen voor het GBVB van de Unie.

Naast het politieke belang van het Turkse lidmaatschap is er het economische belang. Het nog te vaak bestaande beeld van een natie van paupers, van wie velen naar elders moeten vertrekken om zich van een bestaan te verzekeren, is allang een karikatuur van de werkelijkheid.⁶⁶ De toetreding van een economisch steeds krachtiger Turkije zou een aanzienlijke vergroting betekenen van de interne markt en daarmee het Nederlandse belang dienen. Bovendien neemt het belang van Turkije als handelspartner van de EU (al jaren voor Nederland een zogenaamd 'prioriteitsland'), alleen maar toe, ook in relatie tot het Midden-Oosten in het algemeen. Het land heeft de recente financiële crisis redelijk goed doorstaan, terwijl de stijging van het ontwikkelingsniveau in Turkije, met een tachtigtal universiteiten, indrukwekkend te noemen is.

De Europese politieke leiders zouden zich ook de vraag moeten stellen welke situatie zou ontstaan als Turkije het lidmaatschap zou worden geweigerd of als Turkije zich zo weinig welkom zou voelen, dat het zelf van het lidmaatschap zou afzien. In dat geval zouden vanzelfsprekend de vruchten van toetreding niet worden geplukt, maar het kan ook onmogelijk in het belang van de Unie zijn, indien Turkije eenzijdig zou streven naar regionale suprematie dan wel aansluiting zou zoeken bij het Arabische Midden-Oosten of Iran,⁶⁷ terwijl de consequenties voor de Europese veiligheid en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) evenmin aantrekkelijk zijn.

In dit licht is een belangrijke politieke vraag hoe lang de onderhandelingen over de toetreding van Turkije zijn vol te houden, zonder dat in de tussentijd tastbare vorderingen worden gemaakt. Probleem met toetreding is dat niets definitief is voordat alles rond is, terwijl juist behoefte bestaat aan voorbeelden en resultaten van concrete samenwerking. Alleen door 'aan elkaar te wennen' en de voordelen van de Turkse toetreding te demonstreren zou het draagvlak bij de bevolking kunnen worden verbreed. Dit geldt trouwens ook voor Turkije zelf, waar de politieke steun voor toetreding afbrokkelt, omdat het gevoel is opgekomen dat de onderhandelingen toch niet zullen slagen, zodat het verstandig is andere opties te onderzoeken. Binnen sommige EU-landen lijkt er al op te worden

66 Volgens Sabrina Tavernise en Michael Slackman is Turkije inmiddels de zesde economie in Europa. Zie hun artikel 'Turkey speaks up in Mideast', verschenen in de *International Herald Tribune*, 9 juni 2010.

67 Voor een boeiende beschouwing over dit thema, zie het artikel van Bram Vermeulen, 'Overmoed speelt ambitieus Turkije parten', *NRC Handelsblad*, 12-13 juni 2010. Vergelijk ook Philip Stephens, 'West must offer Turkey a proper seat', *Financial Times*, 17 juni 2010.

gespeculeerd dat Turkije uit gekwetste trots de onderhandelingen zal afbreken. Overigens kan niet worden uitgesloten dat, indien de regeringen in de EU het desondanks eens worden over toetreding van Turkije, dit via nationale referenda, bijvoorbeeld in Frankrijk en Oostenrijk, toch nog wordt tegengehouden.

De AIV vraagt zich in dit verband af of tijdens lopende toetredingsonderhandelingen op buitenlandspolitiek gebied niet per thema (bijvoorbeeld het Midden-Oosten en de Zuid-Kaukasus) een nauwere samenwerking met Turkije, nota bene een NAVO-bondgenoot, kan worden gezocht. De institutionele structuur van het GBVB en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) laat dit zonder meer toe. Bovendien is aan Turkije reeds in 1999 een toezegging gedaan dat het op enigerlei wijze betrokken zou kunnen worden bij het GBVB. Uiteraard zal hiertoe eerst toenadering in de kwestie Cyprus noodzakelijk zijn. De EU heeft zich met de oplossing van dit probleem nauwelijks beziggehouden en deze overgelaten aan de Verenigde Naties (VN). Aan de ene kant draagt de Griekse meerderheid van de Cypriotische bevolking een zware verantwoordelijkheid, doordat zij het VN-vredesplan voor het eiland heeft verworpen. Bovendien houdt zij tegen dat de handel van Noord-Cyprus met de EU op gang komt, zoals dit laatste was voorzien. Met zijn weigering Turkse havens en vliegvelden open te stellen voor schepen en vliegtuigen uit (Zuid-)Cyprus draagt anderzijds Turkije niet bij tot het vinden van een uitweg uit de huidige impasse. Een oplossing van de kwestie Cyprus is niet alleen urgent vanwege de situatie ter plaatse, maar ook omdat – zoals eerder in dit advies gesignaleerd – het probleem goede werkafspraken tussen de EU en de NAVO in de weg staat.

Andere mogelijkheden tot concretisering van samenwerking met Turkije tijdens de loop van de toetredingsonderhandelingen ziet de AIV liggen op het terrein van de economische betrekkingen en het JBZ-domein. De beste kansen voor nauwere economische samenwerking tussen de EU en Turkije lijken zich op energiegebied voor te doen, al zal Turkije 'energie' voor zichzelf als een troefkaart, dat wil zeggen een pressiemiddel ten opzichte van de EU, beschouwen. Daarnaast is een betere beleidsafstemming en eventueel gemeenschappelijk optreden op het gebied van georganiseerde misdaad, drugs-handel en illegale immigratie een wederzijds belang, waarbij de EU Turkije tegemoet kan komen ten aanzien van afschaffing van visa en toelating tot het Schengen-regime. Het komende Belgische voorzitterschap van de EU (tweede helft van 2010) zou zich hiervoor kunnen inzetten.

Samenvattend: een EU-initiatief tot concretisering van samenwerking met Turkije op diverse terreinen, vooruitlopend op een eventueel lidmaatschap, zou niet alleen erkenning van het legitieme Turkse streven naar een substantiële rol in zijn wijdere omgeving inhouden. Het zou bovendien, zonder het verloop van tijdrovende onderhandelingen te hoeven afwachten, het gedeelde geopolitieke belang van constructieve ontwikkelingen in de regio en de daartoe onmisbare bijdrage van Turkije, een passend operationeel kader kunnen verschaffen.

IV.3 Besluit

De AIV heeft dit advies bewust geplaatst in de bredere context van het algehele EU-beleid in een turbulente wereld. Het complexe vraagstuk om de EU verder uit te breiden, valt juist in een periode waarin de EU zelf verwickeld is in een uitzonderlijke worsteling met de financieel-economische nasleep van de eerdere bankencrisis, die het uiterste van haar bestuurskracht en creativiteit vergt. Dit dossier heeft nu dus voorrang. Complicaties ten gevolge van het uitbreidingsbeleid moeten juist nu zoveel mogelijk voorzien en voorkomen worden. Dit is in het bijzonder van toepassing op de besluiten inzake de

West-Balkan die al op korte termijn spelen en die landen met buitengewoon gevoelige onderlinge verhoudingen betreffen. Constructief, doch behoedzaam, beleid ten aanzien van die landen vergt dat ook van hen wordt verlangd dat zij meewerken aan een substantiële verbetering van hun onderlinge relaties.⁶⁸ Dit geldt zowel voor de eerste toetreders als voor die landen die zich nog in of zelfs vóór de pre-accessiefase bevinden. De EU kan geen toetreders opnemen die het geleidelijke proces van toetreding van andere landen zouden bemoeilijken of zelfs verstoren. Dit vergt niet alleen een strategisch plan van de EU voor de regio, maar ook duidelijke afspraken met de betrokken landen voordat de definitieve besluiten worden genomen.

68 De Spaanse minister van Buitenlandse Zaken Moratinos is er namens het EU-Voorzitterschap in geslaagd politieke leiders van alle potentiële toetredingskandidaten begin juni 2010 in Sarajevo bijeen te brengen, zij het slechts op persoonlijke titel. De moeizame voorbereiding van dit initiatief toont aan dat er nog grote politieke obstakels zijn te overwinnen om tot een constructieve regionale samenwerking te komen. De EU moet erop blijven aandringen dat dit verandert. Tegelijk valt uit veel vormen van grensoverschrijdende samenwerking op bijvoorbeeld handelseconomisch en cultureel gebied op te maken dat er onder de bevolking in de regio ook een wil aanwezig is het verleden achter zich te laten. Deze positieve houding kan verder worden gemobiliseerd in het kader van het pre-accessiebeleid.

V Samenvatting

De Europese Commissie heeft het begrip ‘absorptiecapaciteit’ zeer algemeen gedefinieerd als ‘het vermogen van de EU nieuwe lidstaten op te nemen, op een bepaald moment of in een bepaalde periode, zonder de politieke doelstellingen van de verdragen in gevaar te brengen’.

De AIV geeft de voorkeur aan de door de Europese Commissie geïntroduceerde term ‘integratiecapaciteit’ boven de genoemde term, omdat integratiecapaciteit beter de koppeling met de politieke doelstellingen van de Europese samenwerking alsmede het positieve en dynamische karakter van het Europese project uitdrukt.

Naar de mening van de AIV is het officieel gangbare begrip ‘absorptiecapaciteit’ om vier redenen problematisch.

Ten eerste is het begrip niet precies. Daardoor kan het aanleiding geven voor subjectieve interpretaties al naar gelang de politieke behoeften van het moment.

Ten tweede is het een dynamisch begrip. Het vermogen van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen verandert met de tijd. Dit vermogen kan ook wezenlijk beïnvloed worden door het gevoerde beleid en de financieel-economische context. In het verleden heeft uitbreiding in een aantal opzichten tot een versnelling van het integratieproces geleid. Een groot deel van de baten van het EU-lidmaatschap is toegenomen, naarmate meer landen lid werden van de EU.

Ten derde is de absorptiecapaciteit geen abstract gegeven, maar afhankelijk van de omvang en de speciale omstandigheden van elk toetredend land. De landen die op dit moment in aanmerking zouden kunnen komen voor het EU-lidmaatschap kunnen in verschillende groepen worden ingedeeld: een aantal hoogontwikkelde West-Europese landen (Noorwegen, IJsland, Zwitserland), de landen op de Westelijke Balkan en Turkije. Al deze landen verschillen aanzienlijk wat betreft welvaartsniveau, omvang van de bevolking, politieke stabiliteit en ontwikkeling van instituties. Ook kennen zij vaak moeizame onderlinge verhoudingen. Uitbreiding vergt daarom een doordachte strategie.

Ten vierde wordt de absorptiecapaciteit bepaald door diverse factoren. De AIV onderscheidt de volgende vijf dimensies:

- a. institutioneel-bestuurlijk: het handelingsvermogen van de EU;
- b. economisch: de algemene welvaartsontwikkeling;
- c. budgettair: de gevolgen voor de EU-begroting;
- d. publieke acceptatie: identificatie met en steun van de EU-burgers;
- e. geopolitieke dimensie: de uitwerking op de stabiliteit in de directe omgeving van de EU en op het gewicht van de Unie in de wereldpolitiek.

Deze vijf factoren kunnen per individueel geval van uitbreiding in verschillende richting wijzen.

De AIV concludeert dat het begrip ‘absorptiecapaciteit’ om al deze redenen intrinsiek sterk politiek geladen is en dus bij ondoordacht gebruik makkelijk een oneigenlijk argument in de discussie over uitbreiding kan worden. Dit oordeel laat onverlet dat het onderhavige begrip een nuttig instrument kan zijn om uitbreiding op lichtvaardige gronden tegen te gaan.

De AIV beoordeelt het uitbreidingsproces per saldo als succesvol. De Unie heeft door het perspectief op lidmaatschap te bieden een groot aantal landen die politiek, economisch, sociaal en moreel in grote problemen verkeerden, geholpen zich te stabiliseren. Zo is een bijdrage geleverd aan de veiligheid in ons continent en zijn de landen ondersteund in hun ontwikkelingsproces. Ook zijn er nieuwe kansen geschapen voor de exportsectoren in de oude lidstaten. Het uitbreidingsproces heeft dus zeer belangrijke resultaten geboekt en de EU zou een historische kans hebben gemist, indien zij haar verantwoordelijkheid ter zake niet op zich had genomen. Dit neemt evenwel niet weg dat bij het uitbreidingsproces, dat zonder enig historisch precedent was, ook fouten gemaakt zijn. Een definitief oordeel over het uitbreidingsproces zal dan ook pas over een aantal jaren mogelijk zijn. Medebepalend voor dat oordeel zal zijn hoe snel en op welke wijze de Unie de huidige ernstige financieel-economische crisis te boven komt en of zij voldoende coherentie zal kunnen ontwikkelen om een zware eigen politieke en economische rol op het internationale toneel te spelen. Het belang van dit laatste wordt naar de mening van de AIV nog vaak onderschat.

Onder de voorwaarde dat de EU zelf in staat is de toetreding van nieuwe lidstaten te verwerken en bij strenge toepassing van de toetredingsvoorwaarden, zoals geformuleerd in de criteria van Kopenhagen en de latere aanscherpingen daarvan, is de AIV in beginsel voorstander van verdere uitbreiding van de EU. De argumenten die eerder zijn genoemd ter ondersteuning van het positieve oordeel over de uitbreiding in het recente verleden, zijn ook van toepassing op verdere uitbreiding. Dit betekent dat het wenselijk is, voor zover de absorptiecapaciteit door beleid kan worden vergroot, het beleid daarop te richten.

Waar het begrip 'absorptiecapaciteit' wordt gebruikt om mogelijke kosten van de uitbreiding te beklemtonen, wil de AIV ook wijzen op de kosten van niet-uitbreiding. De EU moet zich niet alleen buigen over de absorptiecapaciteit, maar zich ook afvragen of zij het vermogen heeft de gevolgen van *niet* integreren op te vangen.

Van de vijf genoemde dimensies zijn de institutioneel-bestuurlijke, de economische en de budgettaire in belangrijke mate objectiveerbaar en kwantificeerbaar, de dimensie van publieke acceptatie en die van geopolitiek zijn echter sterk afhankelijk van subjectieve beleving.

De AIV meent dat door een actief pre-accessiebeleid zo goed mogelijke waarborgen moeten worden geschapen dat de kandidaat-lidstaten zo snel mogelijk aan de aangescherpte voorwaarden van Kopenhagen kunnen voldoen. Maar dan moet er wel een reëel vooruitzicht op lidmaatschap bestaan.

Het oordeel van de AIV over de vijf dimensies is als volgt.

Ad a. Institutioneel-bestuurlijke aspecten

Wat betreft het handelingsvermogen van de EU wijst de AIV erop dat een serie verdragswijzigingen is doorgevoerd (Amsterdam, Nice en Lissabon) om de EU-instituties in te richten voor het functioneren van een uitgebreide EU. Dit is een goed voorbeeld van hoe de absorptiecapaciteit door gericht beleid kan worden vergroot.

De Europese Commissie is naar de mening van de AIV echter nu al te groot. Dit doet afbreuk aan haar gezag. Nederland moet verkleining van de Commissie daarom op de agenda houden. Voorts moet gewaakt worden voor een te grote uitbreiding van het ambtelijke apparaat van de Commissie. Tot slot moet Nederland zich maximaal inzetten om zijn invloed op de gedachtevorming en beleidsbeïnvloeding in Brussel te behouden.

Het EP heeft het laatste woord over elke verdere uitbreiding. De AIV ziet in de omvang van het EP (thans 736, terwijl het Verdrag de omvang op maximaal 750 zetels vaststelt) geen belemmering voor het democratisch functioneren. Dankzij voorbesprekingen in gespecialiseerde commissies en fracties is een behoorlijke werkwijze verzekerd. Wel zal door een volgende majeure uitbreiding, zoals met de Westelijke Balkan en Turkije, de zetelverdeling tussen de kleine (minimaal zes zetels) en grotere lidstaten dan sterker ten nadele van de grote uitwerken. De AIV acht dat onredelijk en ongewenst en pleit dus voor een vermindering van het minimum aantal zetels voor de kleinste lidstaten en het behoud, ook na uitbreiding, van dezelfde mate van degressiviteit in de parlementaire zetelverdeling, zoals die thans in het EP als redelijk wordt ervaren. Een meer radicale aanpak, zoals Europese kieslijsten, beveelt de AIV voor nadere uitwerking op de langere termijn aan.

De AIV onderkent dat door verdere uitbreiding problemen kunnen ontstaan bij het Hof van Justitie wat de tijdsduur van procedures en de eenheid van het Europese recht aangaat. De AIV pleit daarom voor een aanpassing van het prejudiciële stelsel en een beperking van het aantal rechters.

De AIV meent dat ook het aantal leden van de Europese Rekenkamer beperkt zou moeten worden.

De AIV komt tot de slotsom dat, voor zover er sprake is van institutionele problemen, deze niet als excuus mogen worden aangevoerd om af te zien van verdere uitbreiding. In plaats daarvan moet de Unie dergelijke problemen zien op te lossen, indien zij van mening is dat uitbreiding wenselijk of noodzakelijk is. De vraag of de Unie verder moet uitbreiden is primair een politieke vraag die niet afhankelijk gemaakt mag worden van – in beginsel oplosbare – institutionele en organisatorische kwesties. De belangen van de uitbreiding moeten voorop staan.

Ad b. Economische aspecten

De AIV is zonder meer van mening dat de totale economie van de EU verdere uitbreiding aankan. Het economisch effect van de uitbreiding tot nu toe op de economie van de oude lidstaten was beperkt, maar zonder meer positief. Het effect van uitbreiding op de nieuwe lidstaten was niet alleen positief, maar ook aanzienlijk. Hierdoor groeien de nieuwe lidstaten versneld toe naar het niveau van de EU en nemen eventuele problemen bij de integratie dus af. De integratiecapaciteit neemt dan dus toe.

Het economisch aanpassingsvermogen van de bestaande EU is medebepalend voor het vermogen nieuwe lidstaten op te nemen. Als dit aanpassingsvermogen van de EU wordt versterkt, bijvoorbeeld door de uitvoering van de 'Europa 2020'-strategie, die de periode 2010-2020 betreft, dan neemt de absorptiecapaciteit dus toe. Ook dit is een voorbeeld dat de absorptiecapaciteit door beleidskeuze wordt beïnvloed.

Ad c. Budgettaire aspecten

De AIV meent dat ook dit een aspect van de absorptiecapaciteit is dat door beleidskeuzes beïnvloedbaar is. Immers de samenstelling en de omvang van de EU-begroting worden bepaald door beleidskeuzes van de lidstaten, die kunnen veranderen en juist nu weer aan een grondige heroverweging onderworpen worden.

De AIV wijst er verder op dat de budgettaire gevolgen in relatie moeten worden gebracht met de te verwachten positieve economische effecten van uitbreiding, die in beginsel een veelvoud van de directe kosten zullen opleveren.

Ad d. Publieke acceptatie

De AIV meent dat het draagvlak het meest uitdagende aspect van de absorptiecapaciteit is. Geconstateerd kan worden dat een meerderheid van de burgers in vrijwel alle lidstaten tegen verdere uitbreiding is. De AIV vraagt zich daarbij af of het de publieke opinie is die politici ertoe beweegt afstand te nemen van uitbreiding, of dat het de politici zijn die door hun uitlatingen het publiek sceptisch maken ten aanzien van uitbreiding. Vermoedelijk is er sprake van een wisselwerking, waarbij ook andere opinieleiders een sleutelrol vervullen. Verwerving van steun voor uitbreiding is hoe dan ook een wezenlijk deel van het uitbreidingsbeleid van de EU.

Ad e. Geopolitieke aspecten

De AIV meent dat de uitbreiding bij uitstek een geopolitieke onderneming is en mede tot doel heeft de stabiliteit in de directe omgeving van de EU te vergroten en de positie van de Unie op het wereldtoneel te versterken. Het eerste geldt met name voor de Balkanlanden die uiteindelijk geen 'zwart gat' binnen het gebied van de Unie kunnen blijven en voor Turkije dat zich na de afschaffing van het sultanaat en de invoering van de kemalistische republiek bijna negentig jaar geleden weloverwogen naar het Westen heeft gekeerd en een strategische positie in zijn regio inneemt.

Overige aspecten

Naast het vijftal hierboven aangeduide dimensies hangt de absorptiecapaciteit van de EU ook nog samen met andere thema's, zoals migratie, criminaliteitsbestrijding en het waarborgen van de rechtsstaat. Het vooruitzicht dat met kandidaat-lidstaten een gezamenlijk justitie- en politiebeleid kan worden gevoerd, zal een belangrijke toetssteen moeten zijn voor de vraag of deze staten uiteindelijk als lid kunnen toetreden. Vertrouwen in de kwaliteit en effectiviteit van wetgeving, openbaar bestuur en rechtspraak is een factor die het draagvlak voor de toetreding van een kandidaat-lidstaat kan vergroten.

Het Nederlandse perspectief

Nederland heeft om een aantal zeer uiteenlopende redenen altijd vastgehouden aan een strikte naleving van de toetredingsvoorwaarden. Te noemen zijn: een legalistische traditie, bezorgdheid over de verzwakking van de Nederlandse invloed en de positie van nettobetaler, alsmede de gevoeligheid voor negatieve gevoelens bij grote delen van de bevolking over de uitbreiding. De Nederlandse positie is eerder 'precies' dan 'rekkelijk'.

De AIV meent dat het uitbreidingsvraagstuk, gezien de verschuivingen in de wereld, met een open blik benaderd moet worden. Ook bij een meer 'precieze' opstelling is het naar de mening van de AIV wezenlijk of men bereid is via het pre-accessiebeleid de inspanningen en de investeringen te doen in samenwerking en integratie, die het de kandidaat-lidstaten mogelijk maakt snel tot een precieze naleving van de voorwaarden te komen.

De houding van het Nederlandse publiek is steeds kritischer geworden tegenover uitbreiding, maar niet ten aanzien van de EU in het algemeen. De opiniecijfers die een overwegend negatieve houding tegenover de uitbreiding tonen, vervullen de AIV met zorg. De onderzochte meningen staan immers in tegenstelling tot het objectieve gegeven dat Nederland als handelsland veel baat heeft bij de vergroting van de Interne Markt. De vraag moet gesteld worden hoe politici moeten reageren op de achterliggende binnenlandse werkelijkheid. Naar de mening van de AIV moet nadrukkelijk gewezen worden op de voordelen van uitbreiding voor Nederland. Tegelijkertijd moet elke schijn worden vermeden dat de uitbreiding als een proces wordt gezien, dat zich automatisch voltrekt. Voorts is een informatiebeleid dat zich beperkt tot het uitdragen van economische en veiligheidspolitieke voordelen ontoereikend. De publieke reacties op uitbreiding zijn deel van een breder complex van opvattingen in onze samenleving tegenover vraagstukken die niet direct aan

de uitbreiding gerelateerd zijn, zoals de komst van buitenlanders, het slechten van nationale grenzen en de toegenomen internationale uitwisseling.

Slotbeschouwing

Toekomstige uitbreidingen moeten de ontwikkeling ondersteunen om de EU te maken tot een zone van welvaart en stabiliteit en dienen mogelijkheden te bieden om de rol van de Unie op het wereldtoneel te vergroten. De absorptiecapaciteit moet in dat bredere politieke kader worden gezien, niet als een op zichzelf staand criterium. Anders zal het begrip slechts als een rem of blokkerend middel in de uitbreidingsdiscussie fungeren.

Het wegnemen van zorgen door harde afspraken met de kandidaat-lidstaten, niet na toetreding maar in de pre-accessiefase, en het afhankelijk stellen van nieuwe stappen in het pre-accessieproces van behaalde resultaten bij de verlangde aanpassingen, is volgens de AIV onontbeerlijk om draagvlak te bevorderen. Deze boodschap moet duidelijk politiek worden uitgedragen.

Beïnvloedingsmogelijkheden blijken zeer beperkt wanneer landen eenmaal tot de EU zijn toegetreden. De absorptiecapaciteit van de EU wordt minder belast als er meer energie in het pre-accessietraject wordt gestopt en dit succesvoller verloopt. Daarom is het stellen van strikte voorwaarden gewenst, gepaard aan actieve steun van de EU in het pre-accessietraject. De Unie staat nu immers voor onmiddellijke beslissingen met betrekking tot Kroatië en spoedig tot andere landen in de Westelijke Balkan.

De Balkan-dossiers zullen bepalend zijn voor het welslagen van het verdere uitbreidingsproces. Hierbij zijn twee zwaartepunten aan te wijzen: oplossingen voor onderlinge en externe problemen en een grote nadruk op de interne veiligheid in de uitgebreide Unie. Groepsgewijze toetreding uit politieke, dat wil zeggen niet op een zakelijke toetsing berustende, motieven moet worden afgewezen. Iedere kandidaat dient uitsluitend op eigen merites te worden beoordeeld, ook als dat tot een politiek onwelgevallig uitstel moet leiden.

Ten aanzien van Turkije dient in de uiteindelijke beslissing over toelating van dit land het geopolitieke belang van een Turks lidmaatschap zwaar te wegen. Het gaat daarbij zowel om het vooruitzicht dat dit lidmaatschap kan bijdragen aan de stabilisatie van een turbulente omgeving ten zuidoosten van de huidige EU als vergroting van de potentie van de EU op het wereldtoneel. Een belangrijke politieke vraag is, hoe lang onderhandelingen over toetreding van Turkije zijn vol te houden zonder dat in de tussentijd tastbare resultaten zijn bereikt. Daarom is het raadzaam dat de EU, vooruitlopend op een eventueel Turks lidmaatschap, zich inzet om met Turkije te komen tot concrete vormen van samenwerking, in het bijzonder op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid, waartoe de Unie zich trouwens al ruim tien jaar geleden principieel bereid had verklaard.

De gecompliceerde problematiek van de uitbreidingsdossiers waarmee de EU in de Westelijke Balkan al op korte termijn geconfronteerd wordt, valt inmiddels in een periode waarin de EU zelf worstelt met de financieel-economische nasleep van de voorafgaande bankencrisis. Dat dossier heeft nu voorrang en zal veel energie kosten.

Daarom moeten complicaties in het uitbreidingsbeleid juist nu tijdig voorzien en voorkomen worden door een zorgvuldige samenhangende pre-accessiestrategie ten opzichte van de westelijke Balkanlanden. Gezien hun onderlinge tegenstellingen moet een substantiële verbetering van hun onderlinge relaties en met name de oplossing van onderlinge conflicten verwezenlijkt zijn, voordat toetreding tot de EU kan plaatsvinden. Dit moet dus een hoofdbestanddeel zijn van de strategie.



Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Adviesraad Internationale Vraagstukken
T.a.v. de voorzitter mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon
Anke ter Hoeve-van Heek
T +31-(0)70-348.5916
F +31-(0)70-348.4086
aj-ter.hoeve@minbuza.nl

Datum 20 december 2009
Betreft Adviesaanvraag AIV inzake EU absorptiecapaciteit

Naar aanleiding van een Algemeen Overleg tussen regering en Tweede Kamer over EU-uitbreiding (d.d. 11 november jl) zouden wij gaarne advies krijgen van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over het volgende.

Het uitbreidingsproces van de Europese Unie is de afgelopen decennia één van de meest succesvolle instrumenten van het externe beleid van de Unie gebleken. De uitbreiding heeft de oude en nieuwe landen van de Unie immers verenigd in een gezamenlijk streven naar vrede, veiligheid, democratie en welvaart voor zijn burgers.

Het blijft uiteraard van belang dat de uitbreiding van de Unie volgens de afgesproken procedures en criteria verloopt. Daartoe zijn, zoals bekend, in 1993 de zogenaamde Kopenhagen criteria afgesproken, die bepalen wanneer een land klaar is om het EU-lidmaatschap te verkrijgen.

Tegelijkertijd werd bepaald dat het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, ook een belangrijke overweging is bij uitbreiding. Dit uitgangspunt werd herhaald tijdens de Europese Raad van december 2004. Recenter, bij de vaststelling van de aangescherpte uitbreidingsstrategie, stelde de Europese Raad van december 2006: "De Europese Raad benadrukt dat het van belang is dat de EU haar eigen ontwikkeling kan handhaven en verdiepen. Het tempo van de uitbreiding moet afgestemd worden op de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen. De Europese Raad verzoekt de Commissie om in haar advies over de toetredingsaanvraag van een land, alsook in de loop van de toetredingsonderhandelingen, effectbeoordelingen betreffende de cruciale beleidsgebieden te verstrekken".

Er wordt echter niet nader uitgewerkt wat de 'capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen', de zogenaamde 'absorptiecapaciteit', nader inhoudt.

De Vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de regering zouden de AIV dan ook de volgende vragen willen stellen:

1. Welke factoren (en welke specifieke onderdelen van het acquis) zijn bepalend voor "de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen" [hierna: absorptiecapaciteit]?
2. Welke actoren hebben een verantwoordelijkheid bij het bepalen van het begrip absorptiecapaciteit?
3. Spelen culturele/landenspecifieke factoren een rol bij de discussie over absorptiecapaciteit?
4. In hoeverre is een EU breed gedeelde definitie van het begrip absorptiecapaciteit mogelijk c.q. wenselijk? Is absorptiecapaciteit (objectief) meetbaar?
5. Welke rol spelen financiële vraagstukken (bv omvang EU begroting; budget review) bij de definiëring van het begrip absorptiecapaciteit?
6. In hoeverre spelen economische vraagstukken (o.m. interne markt) een rol bij de discussie over absorptiecapaciteit (zowel in negatieve als in positieve zin)?
7. Hoe worden institutionele aspecten bij deze discussie betrokken? Wat is het gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op het vraagstuk van de absorptiecapaciteit?
8. Is er een verband tussen 'publiek draagvlak voor uitbreiding' en absorptiecapaciteit?
9. Hoe kan het begrip absorptiecapaciteit worden gebruikt om de discussie over toekomstige aard en inrichting van de EU vorm te geven? Is er een verband tussen absorptiecapaciteit en de wens om mechanismen te versterken die toezien op de naleving van normen en waarden ná toetreding?
10. De Europese Commissie spreekt over 'integratiecapaciteit' in plaats van 'absorptiecapaciteit'. Op welke wijze speelt dit onderscheid t.a.v. integratie en absorptie een rol binnen de EU instellingen en diverse (kandidaat) lidstaten?
11. De Europese Commissie heeft in mededeling over de uitbreidingsstrategie 2006 - 2007 (COM(2006) 649) een speciaal verslag toegevoegd over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen. In hoeverre is gevolg gegeven aan deze conclusies en aanbevelingen? Op welke wijze hebben deze een plaats gekregen in het beleid van de Commissie en de Raad? Indien er geen vervolg aan is gegeven op welke wijze zou er gevolg aan kunnen worden gegeven?

Wilt u al deze bovenstaande vragen, voor zover mogelijk, ook beantwoorden vanuit het Nederlandse (nationale) perspectief?

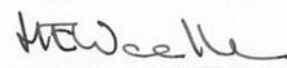
Wij zien uw aanbevelingen met veel belangstelling tegemoet.



Maxime Verhagen
Minister van Buitenlandse Zaken



Frans Timmermans
Staatssecretaris voor Europese Zaken



Harm Evert Waalkens
Voorzitter van de vaste commissie voor
Europese Zaken
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Nadere uitwerking van de toelatingscriteria van Kopenhagen (1993)

Na de grote uitbreiding van de EU in mei 2004 heeft de Europese Raad bij elke Europese Top opnieuw bevestigd het toetredingsproces met de kandidaat-lidstaten (na de toetreding van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 zijn dat nog Kroatië, Macedonië en Turkije) te willen voortzetten. Daarbij wordt ook benadrukt dat de absorptiecapaciteit van de Unie om nieuwe lidstaten op te nemen een belangrijke factor zal zijn bij het verdere proces. Op de Top van december 2006 is wat betreft de overige landen in de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië) expliciet vastgesteld dat 'hun toekomst in de Europese Unie ligt'.

Bij de toetredingen die na 2007 gaan plaatsvinden, zullen de lessen die geleerd zijn uit de uitbreiding van 1 mei 2004 in aanmerking genomen worden. Dit betekent onder andere dat niet een zodanige vaart aan het proces gegeven zal worden, dat de EU de controle erover dreigt te verliezen.

Om voor het lidmaatschap van de EU in aanmerking te komen, moeten de huidige kandidaat-lidstaten en 'aspirant-kandidaat-lidstaten' op de eerste plaats voldoen aan de voorwaarden die de Europese Raad in juni 1993 in Kopenhagen heeft vastgesteld. Deze zogenaamde Kopenhagen-criteria vallen uiteen in drie hoofdgroepen:

- politieke criteria: het betrokken land moet beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden waarborgen;
- economische criteria: de toekomstige lidstaat kent een functionerende vrije markteconomie en kan het hoofd bieden aan de concurrentiekracht van de Unie;
- het *acquis communautaire*: het overnemen van de bestaande wet- en regelgeving en de implementatie daarvan.

Aanvullend op deze Kopenhagen-criteria is voor de toekomstige EU-lidstaten in 2004 een onderhandelingsraamwerk opgesteld, dat in een aantal opzichten strenger is. Deze voorwaarden zijn niet in het laatst met het oog op Turkije opgesteld. Het betreft met name de volgende punten:

- de onderhandelingen zullen worden opgesplitst in een aantal hoofdstukken. De Raad zal bij unanimititeit een aantal ijkpunten voor het afsluiten van de onderhandelingen over een hoofdstuk, respectievelijk over het openen daarvan, vaststellen; deze ijkpunten kunnen betrekking hebben op de invoering van wetgeving en over de implementatie van het *acquis*;
- lange overgangsperiodes, uitzonderingsregels, specifieke maatregelen of een permanente mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te nemen zijn mogelijk, bijvoorbeeld op de terreinen van het vrij verkeer van personen, structuurfondsen of landbouwbeleid;
- voor kandidaat-lidstaten waarmee de onderhandelingen (destijds) nog geopend moeten worden en waarvan toetreding substantiële financiële gevolgen voor de EU kan hebben (lees: Turkije) kunnen de onderhandelingen pas worden afgesloten nadat het financiële raamwerk voor de periode 2014 – 2020 vastgesteld is;
- het gemeenschappelijke doel van de onderhandelingen is toetreding, met dien verstande dat de onderhandelingen een *open-end* proces zijn, waarvan de uitkomst niet op voorhand gegarandeerd is. Indien een kandidaat-lidstaat niet de volledige lidmaatschapsverplichtingen op zich kan nemen moet deze toch volledig worden verankerd in de Europese structuren;
- indien een lidstaat een serieuze en voortdurende inbreuk maakt op de principes van vrijheid, democratie, respect voor de mensenrechten en de rechtsstaat, kunnen de onderhandelingen worden opgeschort.

Op de Top van december 2006 heeft de Europese Raad de volgende elementen aan de toetredingsstrategie toegevoegd:

- moeilijke onderwerpen, zoals administratieve en rechtspraakvorming en de bestrijding van corruptie, zullen in een vroeg stadium aan de orde gesteld worden;
- resultaten van de politieke en economische dialoog zullen meegenomen worden in de toetredingsonderhandelingen;
- het tempo van de toetredingsonderhandelingen wordt mede bepaald door de hervormingen van het kandidaat-land, waarbij ieder land op zijn eigen merites beoordeeld zal worden;
- toetredingsdata zullen pas genoemd worden als de onderhandelingen bijna afgerond zijn;
- de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten te integreren en een breed en stabiel draagvlak voor uitbreiding zullen in aanmerking genomen worden.

Op de Europese Top van juni 2007 is besloten dat in het nieuwe EU-Verdrag ook een verwijzing naar de toetredingscriteria zal worden opgenomen.

Lijst van afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BBP	Bruto binnenlands product
BNP	Bruto nationaal product
BRIC	Brazilië, Rusland, India en China
CHR	Commissaris Mensenrechten
CEPEJ	Europees Commissie voor de Efficiëntie van Rechtspleging
CPB	Centraal Planbureau
CPT	Comité ter Voorkoming van Foltering
EHRM	Europees Hof van de Rechten van de Mens
ENB	Europees Nabuurschapsbeleid
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
EU	Europese Unie
FP	Financiële Perspectieven
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
GRECO	Groep van Staten tegen Corruptie
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
MATRA	Maatschappelijke transformatie
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PACE	Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
VN	Verenigde Naties

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*

- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).