

Vergaderjaar 2005–2006

30 256 (R 1800)

Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES¹

Vastgesteld 14 maart 2006

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

I Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel, doch ook met enige zorg. De belangstelling is ingegeven door de brede steun vanuit de christen-democratie voor opheffing van de Europese deling, toetreding van landen en volken die deel willen uitmaken van de Europese waardengemeenschap en solidariteit met Europese staten die een achterstand hebben in economische ontwikkeling ten opzichte van de Europese Unie. De zorg is ingegeven door de aanhoudende berichten over de gebreken in met name het justitiële apparaat van Roemenië, meer in het bijzonder de bestrijding van corruptie binnen en buiten de overheid.

Alvorens daarover en over enkele andere aspecten nadere vragen te stellen, hechten de leden van de **CDA**-fractie eraan hun waardering uit te spreken voor de inzet van de Nederlandse regering. Zij denken daarbij aan de introductie van de uitstelclausule en de strengheid waarop Nederland heeft aangedrongen bij de toetsing aan de Kopenhagencriteria.

De leden van de fractie van de **PvdA** onderschrijven het belang van ratificatie van het Verdrag inzake toetreding van Bulgarije en Roemenië. Gelet op de fase van ontwikkeling van de Europese Unie is het van het hoogste belang dat gewerkt wordt aan de vertrouwensbasis van de samenwerking. Hiervoor is van belang dat Europese staten zich aan hun woord houden. Toetreding van Bulgarije en Roemenië betekent een nieuwe fase in de integratie van de landen van het voormalige Oostblok en markeert in die zin een verdere versterking van democratie en vrijheid als voorwaarden voor vrede en welvaart voor alle Europeanen. De toetreding is in beide landen deel van een ontwikkelingsproces naar een democratische rechtsstaat waar de waarden van goed bestuur worden hooggehouden. De leden van fractie van de PvdA concluderen op grond van de Memorie van

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gennip (CDA), Schuyer (D66), Van der Linden (CDA), voorzitter, Platvoet (GL), Doesburg (PvdA), Broekers-KnoI (VVD), Hoekzema (VVD), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Middelkoop (CU), Vedder-Wubben (CDA), Kox (SP) en Eigeman (PvdA), plv. voorzitter. Plv. leden: Russell (CDA), Schouw (D66), Van de Beeten (CDA), Pormes (GL), Van Thijn (PvdA), Dees (VVD), Rosenthal (VVD), Holdijk (SGP), Essers (CDA), Slagter-Roukema (SP) en Jurgens (PvdA).

Toelichting bij het wetsontwerp en op grond van de Mededeling van de Europese Commissie d.d. 25 oktober 2005 (COM (2005) 534)¹ dat de ontwikkelingen kritisch gevolgd moeten blijven worden, maar dat het belang van duidelijkheid voor de kandidaat-lidstaten prevaleert. De informatie is van dien aard dat op dit moment voortgang gemaakt moet worden conform eerdere afspraken. Dit geldt evenzeer voor Bulgarije en Roemenië waar zij moeten voldoen aan de Kopenhagencriteria. Wel achten de leden van de PvdA voor een definitief oordeel antwoorden van de regering op een aantal vragen van belang.

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennis genomen van dit goedkeuringswetsvoorstel. Zij hechten groot belang aan een zorgvuldige uitbreiding van de EU met Bulgarije en Roemenië. Beide landen moeten, als Europese staten, hun plaats in kunnen nemen binnen de Europese Unie. De VVD-fractie wil echter wel dat de uitbreiding zorgvuldig wordt uitgevoerd. Daarom hecht zij zeer aan het vasthouden van gemaakte afspraken, de Kopenhagen-criteria.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met betrekking tot deze Kopenhagen-criteria:

1. democratie en rechtsstaat, incl. bescherming van minderheden;
2. een functionerende markteconomie, die de concurrentie met de EU-lidstaten aankan;
3. overname en implementatie van het geheel van Europese wet- en regelgeving; door beide landen vorderingen zijn gemaakt, maar dat voor beide op belangrijke punten nog twijfels bestaan.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en **SGP** menen dat de toetreding tot de Europese Unie van opnieuw twee landen allereerst voor de desbetreffende landen van grote politieke betekenis is. Echter, ook de identiteit van de Europese Unie ondergaat verandering nu het gaat om twee landen die historisch in veel mindere mate gevormd zijn door de politieke, culturele en religieuze ervaringen van de meeste andere lidstaten. Het gaat nu om landen die bijvoorbeeld kerkhistorisch geworteld zijn in de wereld van de Oosterse Orthodoxie en die een politieke herinnering hebben aan het Ottomaanse Rijk. Toetreding van Roemenië en de Republiek Bulgarije tot de Europese Unie betekent dan ook een verbreding van de vaak gebruikte notie van de Unie als waarden-gemeenschap.

Beide landen hebben onmiskenbaar veel schade opgelopen in de periode van de communistische dominantie. En anders dan de Visegradlanden en de Baltische staten hebben zij jaren van ernstige politieke en economische stagnatie doorgemaakt na het afwerpen van het communistische juk. Deze relatieve achterstand bij de Laken-10 is er debet aan dat zij later voor toetreding in aanmerking komen en ook dat dit toetredingsproces zo moeizaam verloopt. Dit rechtvaardigt ook zorgvuldigheid bij de afweging door de Staten-Generaal of goedkeuring kan worden gegeven aan deze nieuwe uitbreiding van de EU.

De leden de fracties van de ChristenUnie en de SGP kunnen uit de stand van zaken m.b.t. de toetredingsonderhandelingen moeilijk anders dan constateren dat goedkeuring veel minder een automatisme kan zijn dan bij de vorige uitbreidingsrondes.

II Voortgangsrapportage

De **CDA**-fractie zou graag willen weten of het klopt dat de voortgangsrapportage van de Europese Commissie rond 15 mei 2006 te verwachten is?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennis genomen van het gegeven dat tegen half mei 2006 een volgende Voortgangsrapportage van de Europese Commissie over de voorbereidingen van de toetreding van

¹ Uitgebreid monitoringsverslag over de stand van zaken van de voorbereidingen voor het lidmaatschap van de Europese Unie van Bulgarije en Roemenië.

Bulgarije en Roemenië zal verschijnen. Is de regering hiermee bekend en kan dit voornemen aanleiding zijn om de behandeling in de Eerste Kamer op te schorten tot het verschijnen van deze rapportage. Indien er een aanleiding tot opschorting zou kunnen bestaan, kan de regering de leden van de fractie van de PvdA informeren over mogelijke negatieve gevolgen van een dergelijk uitstel?

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** menen dat het alleszins redelijk zou zijn wanneer het Nederlandse parlement, na de eerdere goedkeuring door de Tweede Kamer in dit geval dus de Eerste Kamer, pas dan tot goedkeuring over gaat wanneer medio mei 2006 het monitorverslag van de Europese Commissie is verschenen. Pas dan immers beschikt het parlement op gelijke voet als de regering over alle informatie die noodzakelijk is voor het finale oordeel van de Europese Raad. En dan is ook bekend of de Commissie zal adviseren gebruik te maken van de uitstelclausule. Onderschrijft de regering de redelijkheid van deze procedurele zienswijze?

III Uitstel van toetreding

De leden van de **CDA**-fractie willen de regering het volgende voorleggen. Uit de behandeling van het goedkeuringsvoorstel in de Tweede Kamer blijkt, dat de regering het een verkeerd signaal zou vinden, indien de ratificatie zou worden uitgesteld tot na de volgende voortgangsrapportage van de Europese Commissie. Aldus zou met name Roemenië ontmoedigt kunnen raken om verdere voortgang te boeken (Handelingen TK 44-2953, linker kolom). De vraag is echter of dat niet ook het geval zou zijn bij toepassing van de uitstelclausule. De regering heeft – terecht – zich ingezet voor de clausule. Komt het standpunt zoals verwoord bij de plenaire behandeling aan de overzijde er niet op neer, dat de regering de clausule niet zo belangrijk vindt, er misschien zelfs spijt van heeft dat deze in de Akte is opgenomen?

Op 16 april 2003 werden in het Verdrag van Athene betreffende de toetreding van de Laken-10 (o.a. Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije) algemene en speciale vrijwaringclausules opgenomen. Kennelijk zijn er nog zodanige twijfels dat aan het Toetredingsverdrag Bulgarije en Roemenië op 25 april 2005 nog een specifieke uitstelclausule is toegevoegd. Deze clausule is bedoeld om uitstel van de beoogde toetreding per 1 januari 2007 met één jaar mogelijk te maken, als blijkt dat de stand van zaken met betrekking tot aanneming en uitvoering van het acquis communautaire in Bulgarije en/of Roemenië zodanig is dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat beide of één van beide landen niet gereed zijn of is voor toetreding op 1 januari 2007. Er bestaan volgens de Europese Commissie ten aanzien van Bulgarije nog een aantal specifieke zorgen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, Landbouw, Milieu, bedrijfswetgeving en vrije dienstverlening. Met betrekking tot Roemenië gaat het in de laatste fase van de onderhandelingen specifiek nog om de volgende aandachtsgebieden: functioneren van de rechterlijke macht, corruptiebestrijding, functioneren van de gendarmerie en de politie, grensbewaking, criminaliteitsbestrijding, staatssteun en mededingings-toezicht.

In het geval van ernstige tekortkomingen op voornoemde terreinen kan door de Raad van de Europese Unie met betrekking tot de toetreding van Roemenië, maar ook voor Bulgarije met gekwalificeerde meerderheid tot uitstel worden besloten. Het toetredingsverdrag geeft naast de overgangsregelingen vanuit het acquis de mogelijkheid van het treffen van vrijwaringsmaatregelen en de toetreding met een jaar uit te stellen. Kennelijk gaat de regering met de Europese Commissie ervan uit dat deze tekortkomingen alle van tijdelijke aard zijn.

De **VVD**-fractie vraagt de regering met in achtneming van de aard en de ernst van deze tekortkomingen of het wel geloofwaardig en verantwoord is met inbegrip van de genoemde maatregelen een toetreding per 1 januari 2007 te laten plaatsvinden. Zelfs in het geval van een jaar uitstel blijft de vraag voor de fractie overeind staan. Met andere woorden kan de regering duidelijk aangeven op grond van welke argumenten zij toetreding van Bulgarije en Roemenië volgens de lijn van het toetredingsverdrag als realistisch ziet?

De uitgebreide behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft bij de leden van de fractie van de **PvdA** de vraag opgeroepen wat nu feitelijk de consequenties zullen zijn van a. een afwijzen van dit wetsvoorstel en b. uitstel van toetreding. Voor de leden van de fractie van de PvdA zijn bij deze consequenties twee invalshoeken in het bijzonder van belang, waarover zij met name geïnformeerd wil worden. Dat betreft de mogelijke gevolgen voor Roemenië en Bulgarije en de gevolgen voor de ontwikkeling van de samenwerking in EU-verband.

Ten slotte merken de leden deze fractie op dat koppeling van het toetreden van Bulgarije en Roemenië een complicerende factor in het proces kan zijn, in elk geval in de fase voordat het Verdrag is goedgekeurd. Deze complicatie kan er in bestaan dat 1 van de twee toetredende landen achterblijft in het vervullen van de voorwaarden voor toetreding, waarvan de andere partner de dupe wordt. De leden van de fractie van de PvdA achten een dergelijke situatie unfair. Zij willen dergelijke situaties voorkomen bijvoorbeeld bij mogelijke, verdere uitbreiding met Balkanstaten. Kan de regering de leden van deze fractie informeren omtrent de feiten en omstandigheden die tot de gekozen constructie hebben geleid? Kan de regering aangeven hoe zij deze constructie thans waardeert en wil de regering zich voor de toekomst inspannen om een dergelijke afweging te voorkomen?

Een bijzondere situatie doet zich misschien nog voor in het geval wordt besloten de toetreding van een van de twee of beide landen uit te stellen. De leden van de **ChristenUnie** en het **SGP** begrijpen uit de Mededeling van de Commissie van 25 oktober 2005 dat dan aanpassingen in het Toetredingsverdrag nodig zullen zijn, met name op het punt van de institutionele en budgettaire bepalingen. Betekent dit dat daarna een gewijzigd Toetredingsverdrag opnieuw parlementaire goedkeuring zal vergen?

Besluitvorming

Het bericht in Het Financiële Dagblad van 2 maart jl. met als kop: «Uitstel besluit over Bulgarije en Roemenië» geeft aanleiding tot extra zorgen bij de **VVD**-fractie. De minister van Buitenlandse Zaken de heer Bot zou namelijk tijdens een recent werkbezoek aan de Bulgaarse hoofdstad Sofia en de Roemeense hoofdstad Boekarest gezegd hebben dat de Europese Raad van regeringsleiders mogelijk pas in december van dit jaar en niet in juni een formeel besluit over de toetredingsdatum zal nemen. Dit op grond van de omstandigheid dat er nog veel twijfel is over de vraag of Bulgarije en Roemenië erin slagen corruptie en georganiseerde misdaad in hun land effectief te bestrijden. De VVD-fractie vraagt hierover nadere informatie en uitleg van de regering.

De fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben behoefte een enkele vraag te stellen over het proces voorafgaande aan het positieve besluit tot toelating van beide landen. In juni 2003 besloot de Europese Raad van Thessaloniki dat Roemenië en Bulgarije in 2007 zouden worden toegelaten. Dat was op een moment dat beide landen nog zeer ver verwijderd waren van een voldoen aan de Kopenhagencriteria. Waarom is toen reeds een eind-

datum genoemd? Deze leden herinneren eraan dat in het proces leidend tot de toetreding van de Laken-10 zeer nadrukkelijk pas in een zeer laat stadium een datum van toetreding werd genoemd. Belangrijkste argument daarvoor was dat het noemen van een datum de desbetreffende kandidaten op een verkeerde wijze zou geruststellen met het reële risico dat de inspanningen om te voldoen aan alle eisen zou verslappen. Waarom is die wijsheid van toen nu niet betracht? Is het feit dat de Raad in 2004 het onorthodoxe voorstel heeft gedaan van het opnemen in het Toetredingsverdrag van een uitstelclausule van een jaar geen bewijs dat de Raad te vroeg een einddatum heeft genoemd?

Verder vragen de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** of het vragen van parlementaire goedkeuring met de toetreding van beide landen op dit moment wel voldoende gerechtvaardigd is. Immers, de regering zelf schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag op 6 december 2005 dat «het op dit moment te vroeg is om conclusies te kunnen trekken over de gereedheid van Bulgarije en Roemenië om op 1 januari 2007 te kunnen toetreden». Dit oordeel was mede gebaseerd op het oordeel van de Europese Commissie in haar rapport van 25 oktober dat de bestuurlijke en juridische capaciteit van beide landen nog onder de maat van het acquis was. Thans is ook nog niet duidelijk welke vrijwaringmaatregelen zullen worden getroffen. Pas medio 2006 zal de Europese Commissie in staat zijn een finale balans op te maken. De conclusie kan op dit moment dan ook moeilijk een andere zijn dan dat nog niet in voldoende mate voldaan is aan de Kopenhagencriteria en dat nog maar moet worden afgewacht of beide landen, en in het bijzonder Roemenië, op redelijke termijn wel in voldoende mate aan die criteria zullen voldoen. De vraag is derhalve waaraan het parlement thans in feite haar goedkeuring moet geven. Gaat het immers in werkelijkheid voornamelijk om niet meer dan een papieren verdrag in hope dat t.z.t. zal blijken dat de verdragspartners daadwerkelijk hun werk hebben verricht en dat is voldaan aan de criteria? Waarom zou naar het oordeel van de regering het parlement reeds nu in staat zijn een verantwoorde beslissing te nemen? Wordt in feite van het parlement op dit moment niet gevraagd een carte blanche goedkeuring te geven?

Enkele andere vragen

Corruptie

Kan de minister de fractie van het **CDA** een overzicht geven van de maatregelen die na oktober 2005 door de Roemeense regering zijn genomen op het terrein van de corruptiebestrijding, welke daarvan zijn aanvaard en ingevoerd en welke maatregelen nog niet zijn aanvaard of na aanvaarding door het Constitutionele Hof zijn vernietigd? Welke maatregelen is de Roemeense regering voornemens ter bestrijding van corruptie te nemen en op welke termijn?

De corruptie in Bulgarije en Roemenië blijft een probleem ondanks een reeks genomen maatregelen door de betreffende regeringen. Met name vraagt dit euvel in Roemenië extra aandacht. Geconstateerd moet worden op basis van de rapportage van de Commissie dat van Roemenië op dit gebied nog veel inspanningen vereist worden. De anti-corruptiewetgeving moet bijvoorbeeld nog verder aangepast worden. De **VVD**-fractie zou graag weten hoe de regering in dit verband de verwerping ziet door de Roemeense senaat van een wetsvoorstel dat de oprichting van een nationaal anti-corruptiebureau beoogde? Hoe effectief zijn de maatregelen die de huidige Roemeense regering neemt ter bestrijding van de corruptie.

Onafhankelijkheid van de rechter

Kan de regering het conflict tussen de minister van Justitie Macovei en de Hoge Raad voor de Magistratuur nader toelichten? De leden van de **CDA**-fractie hebben namelijk begrepen, dat ter bestrijding van corruptie de Roemeense minister van Justitie meer invloed wilde op de benoeming en het ontslag van rechters, terwijl dat anderzijds een aantasting van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid kan opleveren.

Personenverkeer

De leden van de **CDA**-fractie zouden graag vernemen of er inzicht bestaat in het personenverkeer tussen Nederland enerzijds en de kandidaten anderzijds? Is er enige verwachting te geven m.b.t. omvang en aard van het arbeidsaanbod uit die landen bij vrijmaking van het personenverkeer?

Protocol bij het toetredingsverdrag

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben begrip voor de keuze voor een «overkoepelend verdrag», waaraan als bijlagen een Akte van Toetreding en een op het Grondwettelijk Verdrag gebaseerd Protocol zijn gehecht. Kan de regering bevestigen dat met het niet doorgaan van de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag het Protocol de facto en de jure elke betekenis heeft verloren en dat het dus ondenkbaar is dat het om welke reden dan ook op een later tijdstip alsnog tot gelding zou kunnen worden gebracht? En onderschrijft de regering de zienswijze van deze fracties dat onderhandelingen op een later tijdstip over een vorm van modernisering van de Verdragen een taak zal zijn van de EU-27, dus inclusief Bulgarije en Roemenië?

Minderheden

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** zijn van mening dat bij het beoordelen van de politieke criteria in het bijzonder aandacht moet worden gegeven aan de rechten van minderheden. Is ook bekend wat terzake het oordeel is van de Hoge Commissaris voor de Minderheden van de OVSE? Beide landen hebben het Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden van de Raad van Europa ondertekend. Is ook bekend of beide landen dit Kaderverdrag naar het oordeel van de Raad van Europa in voldoende mate hebben geïmplementeerd?

Een aantal jaren geleden waren er zorgen over de positie van de Hongaarse minderheid in Roemenië. In september 1996 ondertekenden Hongarije en Roemenië een Verdrag over Verstandhouding, Samenwerking en Goede-Nabuurship, waarin Hongarije afstand deed van oude territoriale aanspraken op Transsylvanië en Roemenië rechten van de Hongaarse minderheid beloofde te garanderen. Wat is van de laatste belofte terecht gekomen? Moet uit het feit dat in Roemenië een zogenaamd Statuut voor de nationale minderheden nog altijd op parlementaire goedkeuring wacht worden geconcludeerd dat een adequate bescherming van de Hongaarse minderheid in Roemenië nog altijd niet voldoende is verwezenlijkt? Vervolgens herinnerden deze leden eraan dat in een latere fase tussen beide landen spanningen ontstonden, omdat Hongarije het voornemen had geuit exclusieve rechten toe te kennen aan leden van de Hongaarse minderheid in Roemenië. Zijn deze spanningen inmiddels weggenomen? Zullen genoemde rechten wellicht, deels of geheel, aan betekenis verliezen na toetreding van Roemenië tot de EU?

De leden van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties zien de memorie van antwoord met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van der Linden

De griffier van de commissie,
Van Dooren