

Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken  
aan de voorzitter van de AIV,  
Prof. drs. R.F.M. Lubbers

Den Haag, 1 december 1997

Geachte Voorzitter,

Gaarne spreek ik, mede namens de Ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mijn dank uit voor het interimadvies "Europa Inclusief" van de Adviesraad Internationale Vraagstukken in oprichting (i.o.).

Uw advies is een belangrijke bijdrage aan het proces van standpuntbepaling dat op dit moment plaatsvindt met betrekking tot het vraagstuk van de uitbreiding. Nu, met het verdrag van Amsterdam, de weg is vrijgemaakt voor het daadwerkelijk starten van het proces van uitbreiding - de voornaamste beslissingen daarover zullen naar verwachting worden genomen door de Europese Raad van Luxemburg - is de discussie over de wijze waarop dat proces moet plaatsvinden in volle gang gekomen.

Die discussie houdt uiteraard niet alleen onze gemoederen, maar juist ook die in de betrokken landen zelf in hoge mate bezig. Staatssecretaris Patijn en ik hebben dat ook persoonlijk ervaren tijdens onze bezoeken in de afgelopen tijd aan respectievelijk Roemenië/Bulgarije en de Baltische staten. Het concept van differentiatie - de keuze om slechts met een beperkt aantal en niet met alle landen tegelijk onderhandelingen te beginnen - blijkt door de groep die niet door de Commissie is geselecteerd, te worden ervaren als een vorm van uitsluiting. Ook ik heb mij daarom, zoals U ook in uw advies doet, afgevraagd of de drie Baltische staten niet als een geheel zouden moeten worden gezien.

De vraag is evenwel of een dergelijke benadering in het belang is van het door U terecht onderstreepte fundamentele doel van de uitbreiding: interne stabiliteit en economische vooruitgang in Europa. Het is duidelijk dat, hoezeer alle kandidaten ook gelijke kansen hebben, hun capaciteiten niet gelijk zijn. In dit licht is de op objectieve gronden gemaakte keuze van de Commissie wel degelijk verstandig. Om in aanmerking te komen voor het begin van onderhandelingen dienen de kandidaten voldoende niveau van economische ontwikkeling te hebben bereikt. Estland is naar die maatstaf al een twijfelgeval, doch de keuze is aanvaardbaar omdat het land politiek wel aan de criteria voldoet en het economische risico voor de Unie gering is: het gaat hier tenslotte om de kleinste van de tien Middeneuropese kandidaten. Nog lager moet men de lat evenwel niet leggen. De stap naar het "startlijnmodel", waarbij de onderhandelingen met alle Middeneuropese kandidaten tegelijk beginnen, is dan immers nog maar klein. Het risico van dit model is dat onderhandelingen met de minst gevorderde landen extreem lang gaan duren en daardoor ofwel een bron van frustratie worden ofwel ertoe leiden dat sommige van die landen "dan toch maar" - dus in een te vroegtijdig stadium - toetreden. Dat laatste is niet in het belang van de toetredende landen, die bij premature toetreding niet voldoende voorbereid zijn op de concurrentiedruk van de overige lidstaten. Het is evenmin in het belang van de Unie zelf: de interne coherentie binnen de EU kan dan onder grote druk komen staan.

Dit gezegd zijnde blijft het feit dat bij de kandidaten van de "tweede groep" het gevoel bestaat dat nieuwe scheidslijnen in Europa worden getrokken en dat hun toetredingsperspectief op de lange baan is geschoven. Terecht waarschuwt U er in Uw advies voor dat juist dit niet mag gebeuren. Ik meen dat ook dat, hoezeer ik de objectieve keuze van de Commissie respecteer, de wijze van

presentatie van die keuze ongelukkig is geweest: de indruk is gewekt dat vijf landen mogen gaan onderhandelen en dus binnen het proces van uitbreiding zullen blijven, terwijl de overige vijf buiten dat proces zullen blijven. Zo is het niet. Het uitbreidingsproces zal een continu proces van besprekingen over toetreding zijn, waarin de met sommige landen in onderhandelende zin en met andere landen in voorbereidende zin wordt gesproken. In dat proces moeten vele toetsingsmomenten zijn, zodat landen in de voorbereidende fase die genoeg voortgang hebben geboekt op ieder moment over kunnen gaan naar de onderhandelende fase. Na mijn reis door de Baltische staten heb ik er in de Algemene Raad dan ook uitdrukkelijk op aangedrongen dat de wijze van presentatie van het uitbreidingsproces wordt herzien langs de bovenstaande lijnen. Europa inclusief: de titel van Uw advies moet inderdaad de geest zijn die het uitbreidingsproces uitademt.

Ik heb met waardering kennisgenomen van Uw analyse van de invloed van de uitbreiding op verschillende beleidsterreinen, en ik kijk met belangstelling uit naar de verschillende vervolgadvisen die U in dit gedeelte aankondigt. Daarbij teken ik aan dat Nederland de kwestie van de financiële perspectieven reeds vroegtijdig in de Raad aan de orde heeft gesteld omdat de herziening van het EU-financieringsstelsel nu eenmaal een geïntegreerd onderdeel uitmaakt van Agenda 2000 en Nederland de huidige verdeling van lasten binnen de Unie niet rechtvaardig acht. Maar ik deel Uw mening dat die discussie de uitbreiding zelf niet mag belasten.

Van groot belang is de aandacht die in Uw advies wordt gegeven aan het *acquis communautaire*, waarbij ik overigens aantekenen dat er inmiddels ook een derde-pijler-*acquis* vorm krijgt dat in het kader van de uitbreiding van betekenis is. De eis dat de nieuwe lidstaten bij toetreding het *acquis* volledig hebben overgenomen en ook toepassen - Uw cursivering van dit woord neem ik gaarne over - is een bijzonder zware eis. De Unie zal inderdaad voldoende financiële middelen ter beschikking moeten stellen om alle kandidaten bij dit proces adequaat te begeleiden. Ook daarvoor heb ik uitdrukkelijk aandacht gevraagd bij mijn ambtgenoten. Waar mogelijk zal Nederland daarnaast zelf bilaterale instrumenten ter ondersteuning van de kandidaatlidstaten inzetten. Een en ander betekent overigens niet dat de Unie de verantwoordelijkheid overneemt voor het hervormingsproces in de betrokken landen. Er mag geen misverstand over bestaan dat die verantwoordelijkheid primair blijft berusten bij de kandidaten zelf.

Terecht besteedt U veel aandacht aan de hervorming van de instellingen van de EU. U merkt op dat, gezien de diepgaande meningsverschillen tussen de lidstaten onderling op dit terrein, er tenminste serieus mee moet worden rekening gehouden dat de institutionele basis voor een sterk vergrote Unie niet tijdig zal zijn gerealiseerd, dat wil zeggen niet voorafgaand aan de toetreding van nieuwe lidstaten. De benadering van de Regering blijft evenwel dat de hervormingen waartoe de Unie zich in het Verdrag van Amsterdam heeft verplicht, onverkort en tijdig dienen te worden doorgevoerd. Dat is een noodzaak voor de Unie zelf, maar is daarnaast van bijzondere betekenis in het licht van de uitbreiding. Hoe kan de Unie van de kandidaten maatschappelijk zeer ingrijpende hervormingen blijven eisen wanneer zij zelf niet in staat blijkt de eigen voornemens voor - minder ingrijpende - hervormingen door te voeren?

Dit laatste punt brengt mij tenslotte terug bij het uitgangspunt van Uw advies: het belang dat Nederland bij de uitbreiding heeft. Dat belang is inderdaad groot. De onderhavige uitbreiding is een uitzonderlijk ambitieus project: de Unie zal er in ieder geval tien lidstaten bij krijgen die de fundamentele waarop de Unie al zo lang rust - democratie, rechtsstaat, vrije-markteconomie, zorg voor het milieu - nog slechts enkele jaren geleden hebben kunnen leggen. Meer dan 100 miljoen burgers zullen erbij komen met een hoofdelijk inkomen dat gemiddeld niet meer dan een derde is van dat in de huidige Unie. De noodzaak om deze historische operatie zodanig te laten verlopen dat de verworvenheden van de Unie - het *acquis communautaire*, het Gemeenschapsrecht, het vrije verkeer in zijn vier vormen - onaangetaast blijven, is in directe zin een belang van Nederland.

In dit verband wil ik benadrukken dat voor Nederland ook de veiligheidspolitieke dimensie van de EU-uitbreiding zwaar weegt. De uitbreiding bevordert immers de verdere stabilisering van Europa en maakt een definitief einde aan de tweedeling van ons continent. Daarom zou er tijdens het uitbreidingsproces ook voor gewaakt dienen te worden - zoals ik hierboven bepleitte - dat nieuwe breuklijnen tussen onderhandelende en voorbereidende landen ontstaan. Een ander aspect waar in het bijzonder aandacht aan moet worden besteed door de EU, is dat een scherpe tweedeling tussen de toekomstige lidstaten en de daarbuiten liggende landen die geen toetredingsperspectief hebben, ontstaat. De EU zou het bestaande beleid en de relaties met die landen in dit licht moeten beoordelen en mogelijk aanpassen.

Namens de Regering wil ik mijn waardering uitspreken voor de uitvoerige analyse in Uw advies, die een fundamentele bijdrage levert aan het huidige proces van oordeelsvorming. Ik spreek de hoop uit dat het door U aangekondigde vervolg, meer in het bijzonder de onderdelen waarover de Europese Raad van 12 en 13 december a.s. besluiten zal moeten nemen, voor die datum mij kan bereiken. Ik zie er naar uit om na voltooiing van Uw advisering over dit brede onderwerp hierover met de Raad van gedachten te wisselen.