

## Besluiten EU

### Het Toetredingsverdrag 2003 (alias het Verdrag van Athene)

#### Wat is er zoal afgesproken?

Mr. J.C. van Haersolte\*

**O**p 16 april 2003 is in Athene het verdrag getekend waarmee de toetreding tot de EU van 10 nieuwe lidstaten is geformaliseerd. Volgens de planning zal de uitbreiding op 1 mei 2004 een feit zijn. De afspraken die daartoe zijn gemaakt, zijn van een ongekende omvang. Het onderstaande artikel doet een poging de lezer daarin wegwijs te maken waarbij de nadruk ligt op het materiële recht.

*Pb.EU 2003, L 236 en C 227 E;*

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2003/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/index.htm)<sup>1</sup>

#### Inleiding en achtergrond

Op 16 april 2003 werd in Athene het verdrag getekend tussen de 15 huidige lidstaten van de Europese Unie en de 10 kandidaat-lidstaten

waarin de toetreding van laatstgenoemde landen tot de EU was vastgelegd. Het is de bedoeling dat het verdrag en daarmee de uitbreiding op 1 mei 2004 in werking treedt respectievelijk plaatsvindt. De plechtige ondertekening die namens Nederland gedaan werd door de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken<sup>2</sup> trok betrekkelijk weinig aandacht in de Nederlandse pers. Zij werd waarschijnlijk overschaduwd door de afwikkeling van de oorlog in Irak (Bagdad en Tikrit waren zeven respectievelijk twee dagen eerder ingenomen door de Amerikanen). Een andere reden kan gelegen zijn in de omvang van hetgeen werd ondertekend. Het document dat in Athene werd ondertekend telde bijna 5.000 bladzijden en omvat naast een verdrag en een akte, tientallen bijlagen, protocollen en verklaringen.<sup>3</sup>

Met deze uitbreiding zullen meer landen in één keer toetreden dan tot nu toe in totaal zijn toegetreden bij de vier voorafgaande uitbreidingen in de afgelopen 30 jaar. Drie in 1973 (Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk), een in 1980 (Griekenland), twee in 1986 (Portugal en Spanje) en drie in 1995 (Finland, Oostenrijk en Zweden) tegenover 10 in 2004 (Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechoë). De meeste van de nieuwe lidstaten waren pas na de val van de Berlijnse muur in 1989 in aanraking gekomen met de beginselen van markteconomie, democratie en rechtsstaat. Door toedoen van achtereenvolgens nazi-Duitsland en sovjet-Rusland waren de landen in Midden- en Oost-Europa gedurende 50 jaar afgesneden geweest van de meeste maatschappelijke en economische ontwikkelingen van de Westerse wereld. De uitbreiding van de EU naar het Oosten beoogt deze landen terug te brengen in de Europese familie en vindt plaats meer op grond van een politiek-historische imperatief dan van een economische imperatief.<sup>4</sup>

#### 15 jaar gingen voorbij

De toenaderingen tot de acht betrokken Midden- en Oost-Europese landen begonnen in 1989 toen het PHARE<sup>5</sup>-programma van start ging. Met de daarmee gemoeide financiële hulp (in de eerste vijf jaar in totaal meer dan € 5 miljard; de afgelopen jaren € 1,5 miljard per jaar) leverde de EG/EU een directe bijdrage aan de sociale en economische hervormingen die plaatsvonden in de betrokken regio.<sup>6</sup> In de jaren 1991-1996 sloten al deze landen associatieakkoorden met

\* Met dank aan mr. C. Wissels voor haar commentaar op een eerdere versie.

<sup>1</sup> Vlak voor het afsluiten van dit artikel werden de teksten gepubliceerd in *Pb.EU L 236* en in *Pb.EU C 227 E*.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II, 2002-2003, 23 987, nr. 31, p. 2.*

<sup>3</sup> Ter vergelijking: de *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, door 124 landen ondertekend op 15 april 1994, telde 550 p. hoofdstuk plus 20.000 p. aan met name herziene invoerrechten. P. Van den Bossche, *Het oude GATT is dood, leve de WTO*, *NJB 1994*, p. 902.

<sup>4</sup> Vergelijk 'Reasons of state', *The Economist*, 19 May 2001, A Survey of European Union enlargement, p. 5-9.

<sup>5</sup> *Pologne, Hongrie: Aide à la Reconstruction Economique*; in eerste instantie bedoeld voor de twee verst gevorderde landen. Zie Verordening (EG) nr. 3906/89, *Pb.EG 1989*, L 375.

<sup>6</sup> In aanvulling op PHARE bestaan sinds 2000 de programma's SAPARD (landbouw- en plattelandsontwikkeling) en ISPA (structuurbeleid op het gebied van milieu en infrastructuur). Ten behoeve van de voormalige sovjet-republieken werd in 1991 het TACIS programma ingesteld en voor de landen van de Balkan, per 2001 het CARDS-programma.

de EG, zogeheten Europa Akkoorden, die getypeerd kunnen worden als voorportalen van toetreding.<sup>7</sup> Ieder land vroeg vervolgens binnen enkele jaren het lidmaatschap aan van de EU. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen van juni 1993 waren de criteria bekendgemaakt waaraan voldaan moest worden om toegelaten te kunnen worden als nieuwe lidstaat. Deze waren, kort gezegd:

- 1 een functionerende democratische rechtsstaat;
- 2 markteconomie en concurrerend vermogen; en
- 3 het in staat zijn de verplichtingen van het lidmaatschap aan te gaan (waarin inbegrepen was overname van het *acquis communautaire*<sup>8</sup>) en het onderschrijven van de doelstellingen van de EG/EU.

Ten behoeve van het vervullen van het derde criterium presenteerde de Europese Commissie in mei 1995 een Witboek. Daarin was de meest belangrijke, met name secundaire, EG-regelgeving aangegeven die overgenomen diende te worden door de kandidaat-lidstaten om de nationale wetgeving op een lijn te brengen met die van de huidige lidstaten (*approximation of laws*).<sup>9</sup> Vanaf maart 1998 werden ter versterking van het voorbereidingsproces zogeheten Partnerschappen voor toetreding vastgesteld. Hierin werden met ieder land specifieke afspraken gemaakt, onder andere met betrekking tot de besteding van financiële steun en de prioritering bij de overname van het *acquis*.<sup>10</sup> In maart 1998 werd ook begonnen met de daadwerkelijke onderhandelingen voor de toetreding van zes landen (Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechoë plus Cyprus, de zogeheten 'eerste golf' of 'Luxemburg groep') gevolgd vanaf februari 2000 door onderhandelingen met de 'tweede golf' (of 'Helsinki groep') eveneens bestaande uit zes landen, te weten Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slowakije. Inzet van de onderhandelingen was de overname van het *acquis communautaire* door de kandidaat-lidstaten.<sup>11</sup> Daartoe was het *acquis* onderverdeeld in 30 hoofdstukken waarover met iedere kandidaat afzonderlijk overeenstemming bereikt moest worden en waarbij ten

behoefte van de totale samenhang gold dat '*nothing is agreed until everything is agreed*' (daarbij werden onderhandelingshoofdstukken, formeel gesproken, voorlopig afgesloten maar in de praktijk nooit heropend). Er vonden dus 10 gelijktijdige maar van elkaar losstaande onderhandelingen plaats en de uitkomsten daarvan (met name de overgangstermijnen) konden dan ook per land verschillen. De toetredende staten werden op de eigen merites beoordeeld (differentiatiebeginsel). Wel werd er soms, met name bij de politiek gevoelige onderwerpen zoals bijvoorbeeld het vrij verkeer van personen, gekozen voor een gelijke behandeling van de toetredende landen.<sup>12</sup> In het najaar van 2002 werden de laatste openstaande hoofdstukken, nl. landbouw, cohesie, mededinging, institutionalia, en begroting gesloten.<sup>13</sup> Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen (december 2002) werden de onderhandelingen formeel afgesloten en werd definitief besloten tot een toetreding van 10 nieuwe lidstaten (zogeheten '*big bang*').

Twee landen met wie het Toetredingsverdrag 2003 is gesloten, nemen op historische gronden een iets andere positie in. Dat zijn Cyprus en Malta die beiden tot de jaren zestig van de vorige eeuw tot het Verenigd Koninkrijk behoorden. Met Cyprus had de EG reeds in 1972 een associatieovereenkomst gesloten, maar het noordelijk deel van het eiland werd in 1974 bezet door het Turkse leger. In de afgelopen jaren is door de EU maar ook door de VN hard gewerkt aan het oplossen van de 'kwestie-Cyprus', echter zonder succes. Dat betekent dat op zich de Republiek Cyprus – die formeel het hele eiland omvat – zal toetreden maar dat de toetreding *de facto* alleen het zuidelijke Grieks-Cypriotische deel betreft, aangezien de rechtmatige regering in Nicosia geen zeggenschap heeft over het noordelijke Turks-Cypriotische deel. Malta dat in 1971 een associatieverdrag met de EG had gesloten vroeg in 1990 het lidmaatschap, schortte dit na een regeringswisseling in 1996 op maar maakte dit weer na een volgende wisseling in 1998 ongedaan.<sup>14</sup>

#### Opschuivende periferie

Volledigheidshalve dienen hier nog drie landen te worden genoemd die niet in 2004 zullen toetreden maar wel als kandidaat-lidstaten worden geduid. Met Bulgarije en Roemenië zijn de toetredingsonderhandelingen reeds gaande sinds februari 2000 en zijn ook Partnerschappen afgesproken maar in 2001 bleek dat zij geen deel zouden uitmaken van de '*big bang*' omdat zij eenvoudigweg economisch en politiek te veel achterliepen.<sup>15</sup> Turkije is een ander verhaal omdat daarbij vaak de vraag wordt gesteld in hoeverre dat land zich in Europa bevindt. De EG had reeds in 1963 een associatieakkoord gesloten en in 1987 werd een lidmaatschapsaanvraag ingediend maar de belangrijke politieke rol van het leger (onder andere militair regiem van 1980 tot 1983), de Koerdische kwestie, de povere *track record* op het terrein van de mensenrechten, de gebrekkig functionerende markteconomie en de grote maatschappelijke rol van de islam maken dat toetreding van Turkije tot de EU voor velen een weinig aantrekkelijk perspectief is. Desondanks bestaat er sinds 1996 een douane-unie met Turkije en erkende de Europese Raad van Helsinki (december 1999) Turkije als kandidaat-lidstaat. Het openen van toetredingsonderhandelingen is echter uitgesteld totdat dat land voldaan heeft aan de Kopenhagencriteria. Hierdoor is niet bekend wanneer de onderhandelingen zullen beginnen en blijft Turkije wachten op '*a date for a date*'. Wel zijn er in 2001 en 2003 Partnerschappen voor toetreding vastgesteld.

De uitbreiding per 1 mei 2004 is afhankelijk van de ratificatie van het verdrag door alle verdragsluitende staten (artikel 49 EU); na ondertekening heeft het Europees Parlement (EP) geen rol.<sup>16</sup> In sep-

<sup>7</sup> Zie over deze akkoorden, I. Govaere, Een juridische schets van de Europa Akkoorden, *SEW* 1997, p. 42-47.

<sup>8</sup> Alle wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige afspraken die in EU-verband zijn vastgesteld en geldingskracht hebben.

<sup>9</sup> COM(95) 163 def.

<sup>10</sup> Gebaseerd op Verordening (EG) nr. 622/98, *Pb. EG* 1998, L 85/1, waren de partnerschappen, anders dan de naam doet vermoeden, (eenzijdige) besluiten van de Raad. De eerste 10 daten van 30 maart 1998 (*Pb. EG* 1998, L 121), later werden zij bijgesteld of vervangen.

<sup>11</sup> De andere twee Kopenhagencriteria (rechtsstaat en economie) waren niet onderhandelbaar.

<sup>12</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 9.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 12.

<sup>14</sup> Malta is met 316 km<sup>2</sup> landoppervlakte acht keer zo klein als Luxemburg, maar met 380.000 inwoners verschilt het verhoudingsgewijs minder van Luxemburg dat 450.000 inwoners telt.

<sup>15</sup> Op 30 juni 2003 hadden Bulgarije en Roemenië 25 respectievelijk 19 van de 30 hoofdstukken afgesloten. Als indicatieve streefdatum van hun toetreding wordt vaak 2007 genoemd.

<sup>16</sup> Het Europees Parlement en het uitbreidingsproces – Samenvatting, maart 2003, DV\492865NL.doc., p. 7. Het Europees Parlement stemde in met het ontwerpverdrag op 9 april 2003 (bron: [http://www.europarl.eu.int/enlargement/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/default_en.htm)). Zie ook de Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 24.

tember 2003 zijn de laatste referenda gehouden in de kandidaat-lidstaten die allemaal een positieve uitslag opleverden. Blijft over de stap van formele ratificatie die ook door de huidige lidstaten moet worden gezet. Zouden alle 10 betrokken landen inderdaad toetreden, dan levert dat de volgende cijfers op. Het aantal officiële talen zal toenemen met 82% (met negen van 11 naar 20), het aantal leden van de EU met 66% (met 10 van 15 naar 25), de oppervlakte van het grondgebied met 23% (met 740.000 km<sup>2</sup> van 3.235.000 km<sup>2</sup> naar 3.975.000 km<sup>2</sup>), de bevolking met 20% (met 75 van 378 naar 453 miljoen inwoners)<sup>17</sup> en het BNP met 4,8% (met € miljard 437,8 van € miljard 9.162,3 naar € miljard 9.600,1).<sup>18</sup> De uitbreiding betekent ook dat Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne directe burens van de EU worden, maar tevens dat Syrië, Libanon en Israël op een steenworp afstand komen te liggen.

### De houding van Nederland ten aanzien van uitbreiding

Naarmate de contouren van de uitbreiding zich duidelijk begonnen af te tekenen nam Nederland een kritischer houding in. Met name de Tweede Kamer, tegen de achtergrond van de veelbewogen Nederlandse politieke ontwikkelingen die plaatsvonden in het jaar 2002, sprak haar scepsis uit over de 'big bang' zoals deze was voorgesteld door de Europese Commissie. Bij de houding die Nederland innam ten opzichte van de toetreding door de kandidaat-lidstaten kunnen drie aspecten worden onderscheiden: 1) politieke (passen wij, onder andere in geostrategisch opzicht, bij elkaar in één waardengemeenschap?), 2) financiële (wat gaat het ons allemaal kosten?) en 3) economische aspecten (gaan we er iets aan verdienen?). Deze driedeling valt niet samen met de Kopenhagencriteria, ook al bestaat er enige overlap en houden ze met elkaar verband.<sup>19</sup>

De politieke en historische argumenten vóór uitbreiding hebben relatief weinig ter discussie gestaan. Door het verstrijken van een periode van meer dan 12 jaar na de val van de Berlijnse muur tijdens welke de betrokken landen in Midden- en Oost-Europa in toenemende mate waren gaan samenwerken met de EU en zij zich hadden ontwikkeld tot pluriforme democratieën en rechtstaten, werd het toetredingsproces vaak als onomkeerbaar gekenschetst. Lidmaatschap van de EU zou de positieve ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten waarborgen. Ook hadden verschillende lidstaten strategisch belang bij de toetreding door specifieke landen<sup>20</sup>. Niet meer 'of', hoogstens nog 'wanneer' was de vraag die overbleef.<sup>21</sup> Ook in economisch opzicht waren voordelen te verwachten. Één interne markt van 25 landen, met meer dan 450 miljoen consumenten, zou de grootste ter wereld worden. Het Nederlandse bedrijfsleven dat na Duitsland en Frankrijk de belangrijkste investeerder is in de betrokken regio zal optimaal van de uitbreiding kunnen profiteren.<sup>22</sup> Over de financiële consequenties maakte Nederland zich echter meer zorgen. Het ging daarbij om de vraag in hoeverre de financiële houdbaarheid van de EU na uitbreiding verzekerd was, in het bijzonder door de door ons land noodzakelijk geachte hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het structuur- en cohesiebeleid (structuurfondsen). De Nederlandse regering had in 2001 twee Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) laten uitvoeren naar de budgettaire gevolgen van de uitbreiding voor deze twee Europese beleidsterreinen.<sup>23</sup> Op basis van de onderzoeksresultaten nam de regering het standpunt in dat uitbreiding met 10 landen in 2004 mogelijk was binnen de Financiële Perspectieven 2000-2006 zoals door de Europese Raad in Berlijn afgesproken in maart 1999 (toen men nog uitging van een uitbrei-

ding met zes landen), maar alleen als directe inkomenssteun onder het GLB zou verdwijnen. Nederland was van mening dat dergelijke inkomenssteun niet in Berlijn was afgesproken en in het regeerakkoord ('Strategisch Akkoord') van het kabinet-Balkenende I was aangegeven dat de regering niet akkoord mocht gaan met een Toetredingsverdrag tenzij eerst afspraken zouden worden gemaakt over het einde van de directe inkomenssteun.<sup>24</sup> Deze Nederlandse eis werd verwoord door de mantra 'no phasing in, without phasing out': de toetredende landen mogen wel gedurende een aantal jaren percentueel ingroeien in het systeem van directe inkomenssteun maar tegelijkertijd moet het systeem als geheel worden afgebouwd. De Nederlandse tactiek liet in het midden of uitbreiding geblokkeerd zou worden als hier niet aan tegemoet zou worden gekomen. De regering toonde zich uiteindelijk toch tevreden met de resultaten behaald op de Europese Raad van Brussel (24-25 oktober 2002) en ging later ook akkoord met de definitieve afspraken dien-aangaande van Kopenhagen (12-13 december 2002).<sup>25</sup> Zij claimde dat het afgesprokene in ieder geval viel binnen de financiële kaders die in Berlijn in maart 1999 waren afgesproken en dat het niet zou leiden tot verhoging van de kosten van de uitbreiding.<sup>26</sup> Toch kan betwijfeld worden of de doelstelling 'no phasing in, without phasing out' bereikt is.<sup>27</sup>

<sup>17</sup> Towards an Enlarged European Union – Key Indicators on Member States and Candidate Countries, Europese Commissie/Eurostat, april 2003. In de memorie van toelichting bij het Toetredingsverdrag wordt overigens gesproken van een toename tot 420 miljoen inwoners, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 5.

<sup>18</sup> Gebaseerd op voorlopige BNP-cijfers over 2002 door Eurostat aan auteur verstrekt.

<sup>19</sup> Zie, over de verhouding tussen de Kopenhagencriteria en de Nederlandse houding ten aanzien van de toetreding, de discussie tussen de Kamerleden Van Bommel en Zalm tijdens het debat tussen de regering en de Tweede Kamer op 23 oktober 2002, Handelingen Tweede Kamer, p. 12-653.

<sup>20</sup> Duitsland t.a.v. Polen, Griekenland t.a.v. Cyprus, Zweden en Finland t.a.v. de Baltische staten.

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 604, nr. 2, p. 2-3, 6-7. Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 9-11.

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 604, nr. 2, p. 4-5.

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 912, nr. 1, respectievelijk 27 913, nr. 1.

<sup>24</sup> Een motie van die strekking voorgesteld door het Kamerlid Zalm (VVD) werd uiteindelijk verworpen tijdens het debat tussen de regering en de Tweede Kamer op 23 oktober 2002. De CDA-fractie wilde bij nader inzien die motie niet ondersteunen omdat deze door Zalm als een resultaatverbintenis werd gezien in plaats van een inspanningsverbintenis, hetgeen zou kunnen leiden tot een Nederlands veto ten aanzien van de uitbreiding. Handelingen Tweede Kamer, p. 12-652, 12-661. Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 26.

<sup>25</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 15-23. Zie ook Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 11, en Kamerstukken II, 2002/03, 21501-20, nr. 209, p. 4.

<sup>26</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 21501-20, nr. 29-30, p. 3-4. Debat tussen de regering en de Tweede Kamer op 17 december 2002, Handelingen Tweede Kamer, p. 34-2510. Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 22-23.

<sup>27</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 47.

Parallel aan deze, op zich niet onbelangrijke, centenkwestie speelde de beoordeling van de geschiktheid van de individuele landen als toekomstige lidstaten. Daarbij ging de aandacht van Nederland in het bijzonder uit naar de mate waarin de lidstaten werkelijk een functionerende democratische rechtsstaat kenden. De wens van Nederland om 10 verschillende toetredingsverdragen te laten opstellen (waarmee ter zijner tijd een individuele toetsing gefaciliteerd zou worden) vond om juridische en verdragstechnische redenen geen gehoor bij de andere lidstaten, het EU-Voorzitterschap en de Commissie. Ook in het verleden was altijd één gezamenlijk verdrag tot stand gekomen.<sup>28</sup> Toch hield Nederland intern vast aan het differentiatiebeginsel en werd in oktober 2002 kritisch gekeken naar de door de Commissie gepresenteerde individuele voortgangsrapporten.<sup>29</sup> Met betrekking tot vier landen in het bijzonder werden grote vraagtekens gesteld bij de vraag of zij in 2004 zouden voldoen aan de toetredingscriteria: Letland, Litouwen, Polen en Slowakije.<sup>30</sup> Ons land was van mening dat de kandidaat-lidstaten enorme vooruitgangen hadden geboekt, en dat de afzonderlijke voortgangsrapporten een realistisch beeld daarvan gaven, maar deelde niet de positieve verwachtingen en slotconclusies van de Commissie met betrekking tot het verder wegwerken van de geconstateerde achterstanden en tekortkomingen. Nederland was van mening dat de Commissie 'een behoorlijk voorschot op de toekomst' nam en dat de kandidaten nog een enorme inspanning dienden te verrichten om daadwerkelijk gereed te zijn voor de streefdatum van 2004.<sup>31</sup> Geconcludeerd werd dat Nederland zou meewerken aan de afronding van de toetredingsonderhandelingen in 2002 als er naast de door de Commissie gedane voorstellen, extra waarborgen zouden worden afgesproken om de kandidaat-lidstaten te 'stimuleren' zich te blijven inspannen.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 5.

<sup>29</sup> Het lukte Nederland de Commissie te bewegen de presentatie van de voortgangsrapporten een week te vervroegen (naar 9 oktober 2002) zodat vóór de Europese Raad van Brussel (24-25 oktober) een 'weloverwogen oordeel' kon worden gevormd over de gereedheid van de toetredende staten. Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 11. Deze oordeelsvorming viel echter samen met de laatste akte van het kabinet-Balkenende I dat op 16 oktober definitief struikelde.

<sup>30</sup> Zo bleek uit de mond van premier Balkenende en van Kamerlid Zalm (VVD) tijdens het debat tussen de regering en de Tweede Kamer op 23 oktober 2002, Handelingen Tweede Kamer, p. 12-619, 12-652, 12-654.

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 6-7, 11-12.

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 11-12.

<sup>33</sup> Dit is een andere clausule dan de reeds geplande, in toetredingsverdragen gebruikelijke, algemene economische vrijwaringsclausule die het huidige en nieuwe lidstaten mogelijk maakt te reageren op ernstige maar tijdelijke problemen in bepaalde economische sectoren of regio's.

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 23 604, nr. 2, p. 10-11.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 7-9.

<sup>36</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 16, p. 12; premier Balkenende tijdens het debat met de Tweede Kamer op 23 oktober 2002, Handelingen Tweede Kamer, p. 12-619-620.

<sup>37</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 21 501-20, nr. 209, p. 4.

<sup>38</sup> Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Kopenhagen (12-13 december 2002), paragraaf 5, SN 400/02.

<sup>39</sup> Memorie van toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 14-15.

### Voorzichtigheid is de moeder van de porseleinkast

De Commissie had naast de bestaande middelen van de inbreukprocedure (artikel 226 EG) en *peer pressure*, in dit verband, mede op aandringen van Nederland, reeds de volgende instrumenten voorgesteld:

- 1 *early warning* brieven: tijdige signalering op politiek niveau door de Commissie van vertragingen of problemen in het economische hervormingsproces en bij het nakomen van inspanningsverplichtingen;
- 2 een *monitoring* rapport over de voortgang van de kandidaten met de noodzakelijke hervormingen en de overname en implementatie van het acquis, te publiceren zes maanden voor toetreding, naast regelmatige voortgangsrapportage aan de Raad;
- 3 een specifieke vrijwaringsclausule, op te nemen in het Toetredingsverdrag, met betrekking tot het functioneren van 1) de interne markt en 2) de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; het *monitoring* rapport zou indicaties dienen te geven in hoeverre deze maatregelen na toetreding ingeroepen moesten worden<sup>33</sup>; de Nederlandse regering die veel belang hechtte aan *monitoring*<sup>34</sup>, zou wat betreft de vrijwaringsclausule echter aandringen op een langere periode dan het voorgestelde maximum van twee jaar waarin zij genomen kunnen worden als mede op andere modaliteiten die de clausule meer operationeel zouden maken.<sup>35</sup>

De Nederlandse regering maakte in oktober 2002 haar wens bekend dat in het toetredingsverdrag tevens 'een extra toetsing' moest worden opgenomen voor die landen die in 2002 overduidelijk nog niet aan alle toetredingsvoorwaarden van het gehele *acquis communautaire* voldoen. Daar waar nodig diende een algemene vrijwaringsclausule van toepassing te zijn die pas zou worden opgeheven wanneer de toetredende daadwerkelijk en volledig zou voldoen aan de criteria. Op basis van de voortgangsrapportage van de Commissie over de kandidaat-lidstaten (*monitoring*), zou de Europese Raad de taak hebben om bij unanimititeit te beslissen over de opheffing van de vrijwaring.<sup>36</sup>

In de conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen van december 2002 bleek dat er in enige mate tegemoet was gekomen aan de Nederlandse wensen.<sup>37</sup> Tot aan de toetreding zullen de kandidaat-lidstaten 'worden begeleid bij hun inspanningen om de verantwoordelijkheden van het lidmaatschap op zich te nemen, hetgeen de huidige lidstaten de nodige waarborgen zal bieden. De Commissie zal aan de hand van de toetsingsverslagen de nodige voorstellen indienen. Vrijwaringsclausules behelzen maatregelen om eventuele onvoorziene ontwikkelingen tijdens de eerste drie jaren na de toetreding het hoofd te kunnen bieden.'<sup>38</sup> Nederland toonde zich hiermee tevreden. Het betekende dat het hierboven besproken instrument nr. 3 was aangescherpt. Om te beginnen, geen twee maar drie jaar gedurende welke vrijwaringsmaatregelen getroffen konden worden. De Nederlandse regering claimde ook dat de reikwijdte werd verduidelijkt doordat werd aangegeven dat onder interne markt verstaan wordt alle vormen van sectoraal beleid die economische activiteiten met een grensoverschrijdend effect betreffen en dat in de conclusies van Kopenhagen was opgenomen dat de Commissie terdege rekening dient te houden met de opmerkingen van de Raad. Mede op grond van deze verbeteringen stemde Nederland in met de toetreding van de 10 landen in kwestie.<sup>39</sup> De twee laatstgenoemde claims zijn niet terug te vinden in de tekst van de conclusies van Kopenhagen maar werden later verwerkt in het Toetredingsver-

drag 2003.<sup>40</sup> Tijdens het debat dat met de Tweede Kamer dat op 17 december 2002 werd gehouden over de Europese Raad bleek dat met name de VVD-fractie bewijzen wilde zien van de ‘verankering en verzilvering’ van afspraken over de vrijwaringsprocedures. Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Nicolai kon op dat moment enkel verwijzen naar de tekst van de conclusies van het voorzitterschap. Wel herhaalde de staatssecretaris zijn toezegging dat hij zou ‘bevorderen’ dat de Tweede Kamer in november 2003, tijdens het ratificatieproces, inzage zou krijgen in de resultaten van de *monitoring* door de Commissie.<sup>41</sup>

Het *monitoring* proces wordt sinds begin 2003 door de Commissie uitgevoerd met inbegrip van het zenden van *early warning* aan ‘nagenoeg alle landen’. De regering heeft aangegeven dat het dit proces nauwgezet zou volgen.<sup>42</sup> Daarnaast zijn in het Toetredingsverdrag 2003 veel afspraken en waarborgen te vinden waar ons land zich sterk voor heeft gemaakt. Dit betreft een verscheidenheid aan onderwerpen waarvan hier enkele voorbeelden volgen:

- bij de aankoop van landbouwgrond door zelfstandige boeren niet de standaard overgangstermijn (voor landbouwgrond) van zeven jaar maar van drie jaar, met uitzondering van bepaalde regio’s in Polen waar wel zeven jaar geldt (in plaats van 12); in Tsjechië geldt voor zelfstandige boeren geen enkele overgangstermijn;<sup>43</sup>
- harde en controleerbare garanties voor voedselveiligheid;<sup>44</sup>
- overgangstermijnen voor milieuriichtlijnen zijn door de toetreders onderbouwd met gedetailleerde implementatieplannen, waar mogelijk geconcretiseerd naar individuele inrichtingen en voorzien van financiële cijfers;<sup>45</sup>
- een vrijwaringsclausule van drie jaar op het gebied van civielrechtelijke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken;<sup>46</sup>
- een vrijwaringsclausule van drie jaar op het gebied van de interne markt, inclusief grensoverschrijdend beleid.<sup>47</sup>

## Structuur en inhoud van het Toetredingsverdrag 2003

Voor een inzicht in een verdrag met een omvang als het Toetredingsverdrag 2003 is het praktisch om de structuur te kennen. Zo staan de meest relevante bepalingen niet in hetgeen strikt gesproken het ‘Verdrag’ is maar staan zij in de ‘Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden’. De volledige structuur van het Toetredingsverdrag 2003<sup>48</sup> is als volgt:

- titelblad en inhoudsopgave
- A: Het Verdrag (3 artikelen); krachtens artikel 1 wordt een ‘integrerend deel’ van het Verdrag uitgemaakt door:
- B: de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden (5 delen, 62 artikelen); de Akte omvat krachtens artikel 60 verder ook:
  - 18 Bijlagen (nrs. 1 tot en met XVIII);<sup>49</sup>
  - de aanhangsels bij de Bijlagen;<sup>50</sup>
  - 10 Protocollen (nrs. 1 tot en met 10).
- De Slotakte; de Slotakte omvat verder ook:
  - 44 Verklaringen, en
  - een briefwisseling.

Terwijl de hoofdtekst van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden (Toetredingsakte (TA)) het centrale deel van het Toetredingsverdrag 2003 is, vormen de bijlagen het meest omvangrijke deel. Dit laatste komt met name doordat er ingevolge het eerder

genoemde differentiebeginsel voor ieder toetredend land één bijlage tot stand is gekomen waarin is geregeld, per beleidsterrein, waanneer en op welke wijze de desbetreffende (secundaire) regelgeving van toepassing is, niet alleen ten opzichte van de huidige lidstaten maar ook ten opzichte van de overige toetredende landen (bijlagen V tot en met XIV).

### Het Toetredingsverdrag (TV)

Hetgeen formeel gesproken als Verdrag wordt aangeduid, het Toetredingsverdrag (TV), kent slechts drie artikelen. Aangegeven wordt dat de Toetredingsakte de voorwaarden bevat waaronder de toetredende landen lid worden en dat de Toetredingsakte een integraal deel uitmaakt van het Toetredingsverdrag (artikel 1 TV). Het Toetredingsverdrag 2003 zal op 1 mei 2004 in werking treden mits alle landen hebben geratificeerd, uiterlijk op 30 april a.s. Mocht van de toetredende landen niet iedereen (tijdig) hebben geratificeerd, dan treedt het Toetredingsverdrag 2003 in werking voor hen die wel geratificeerd hebben; in dat geval moet de Raad besluiten tot aanpassing van delen van verdrag en akte (artikel 2 TV). Dat betekent dat een land dat *second thoughts* blijkt te hebben, ‘eruit wordt geschreven’ zoals in het verleden is gebeurd met Noorwegen, meest recentelijk in 1994.<sup>51</sup> Niet is geregeld wat er gebeurt als het een huidige lidstaat betreft die te laat of niet ratificeert. Dat is ook niet gebeurd bij vroegere uitbreidingen, waarschijnlijk om politieke druk erop te houden. Mocht een huidige lidstaat onverhoopt niet ratificeren, dan zal het Toetredingsverdrag 2003 eenvoudigweg (voorlopig of helemaal) niet in werking treden en zullen op politiek niveau oplossingen gezocht moeten worden.<sup>52</sup> In Nederland kan op grond van de Tijdelijke referendumwet (Trw) (Stb. 2001, 388) een referendum

40 Artt. 38 en 39 TA.

41 Handelingen Tweede Kamer, p. 34-2522.

42 Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 15.

43 Memorie van toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 25-26.

44 De mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen op dit terrein wordt reeds geboden door de van toepassing zijnde EG-regelgeving. Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 27-28.

45 Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 28-29.

46 Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 29, 62-63, 70.

47 Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 62, 70.

48 Vlak voor het afsluiten van dit artikel werd de tekst gepubliceerd in *Pb.EU* L 236 en in *Pb.EUC* 227 E. Daarvoor was het Toetredingsverdrag 2003 op de website van de Commissie te vinden: ([http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2003/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/index.htm)). Die versie telde in totaal 4892 pagina’s.

49 De omvang van de Bijlagen behelst 881 p. in *Pb.EUL* 236.

50 Op de supra vermelde website zijn de aanhangsels opgenomen bij de bijlagen, waar ze bij horen. Het Publicatieblad EU heeft ze daarvan afgesplitst en opgenomen in *Pb.EUC* 227 E, met een omvang van 1654 p.

51 *Pb.EG* 1995, L 1.

52 Advies van de Raad van State van het Koninkrijk en nader rapport bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), A, p. 17.

worden gehouden over de goedkeuringswet van het Toetredingsverdrag 2003. De goedkeuringswet zal artikel 17 Trw buiten werking stellen zodat de hoofdregel voor wetsvoorstellen die geen uitstel dulden, vervat in artikel 16 Trw, gaat gelden: de goedkeuringswet kan in werking treden voordat zeker is of er een referendum wordt gehouden. Zou alsnog een referendum worden gehouden en de uitslag een afwijzing behelzen, dan is het aan de minister van Buitenlandse Zaken om bekend te maken aan het parlement of de regering gevold zal geven aan de negatieve uitslag (artikel 16 lid 3 Trw).<sup>53</sup> Artikel 3 TV ten slotte maakt het Toetredingsverdrag 2003 authentiek in 20 talen.

### De Toetredingsakte en de daarbij behorende bijlagen

De Toetredingsakte (TA) bevat 62 artikelen en is in vijf delen ingedeeld:

- 1<sup>e</sup> deel: Beginselen (artikelen 1 – 10)
- 2<sup>e</sup> deel: Aanpassing der verdragen (artt. 11 – 19)
- 3<sup>e</sup> deel: Permanente bepalingen (artt. 20 – 23)
- 4<sup>e</sup> deel: Tijdelijke bepalingen (artt. 24 – 42)
- 5<sup>e</sup> deel: Bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van deze Akte (artikelen 43 – 62)

#### 1<sup>e</sup> deel (Beginselen)

Het 1<sup>e</sup> deel (Beginselen) bevat een aantal basisverplichtingen en uitgangspunten onder andere met betrekking tot het EU-/EG-recht in het algemeen en Schengen en de EMU in het bijzonder. Na het gebruikelijke terminologische eerste artikel legt artikel 2 TA het uitgangspunt vast dat vanaf de datum van toetreding alle primaire en secundaire regelgeving van toepassing is in de nieuwe lidstaten maar onder de voorwaarden (overgangsmaatregelen) bepaald door de Toetredingsakte (als ook mogelijk door de betrokken secundaire regelgeving) dus ook de regelgeving die is vastgesteld na het afsluiten van de toetredingsonderhandelingen. Dit uitgangspunt wordt uitgewerkt in de artikelen 53 tot en met 59 TA. Uit artikel 3 blijkt dat de toetredende landen het Schengen *acquis* in twee fasen zullen overnemen. Onmiddellijk bij toetreding vindt overname plaats van de regelgeving opgesomd in **Bijlage I** (het grootste deel van het Schengen *acquis*; onder andere het asiel- en visumbeleid). Bijlage I bestaat uit (1) het gehele Schengenakkoord (1985), (2) een aantal specifieke

bepalingen van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) (1990), (3) een of meer specifieke bepalingen en Verklaringen van de Overeenkomsten waarbij Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden toetraden tot de SUO, (4) ongeveer 25 specifieke Besluiten van het Schengen Uitvoerende Comité, (5) twee specifieke Verklaringen van het Schengen Uitvoerende Comité voorzover zij betrekking hebben op de in punt 2 vermelde bepalingen, (6) twee specifieke Besluiten van het Schengen Uitvoerende Comité voorzover zij betrekking hebben op de in punt 2 vermelde bepalingen, en (7) ongeveer 27 specifieke aan het Schengenacquis gerelateerde EG-beschikkingen, -Verordeningen, -Besluiten en -Richtlijnen. Op een later nog vast te stellen moment zal de rest worden overgenomen (met name met betrekking tot het opheffen van de binnengrenzen). De tweede fase is afhankelijk van een positief resultaat van de Schengenevaluatieprocedures waarbij bekeken wordt per afzonderlijke nieuwe lidstaat in hoeverre hij aan de voorwaarden voldoet. Bestaande externe bilaterale Schengenverdragen met Noorwegen en IJsland zijn onmiddellijk verbindend, de nieuwe lidstaten dienen ook toe te treden tot internationale verdragen en andere instrumenten (EU, Raad van Europa, VN) waar de huidige lidstaten zich aan hebben gecommitteerd en zij dienen ook de nationale kaders op te zetten om met laatstgenoemde praktisch te kunnen samenwerken.<sup>54</sup> Wat de EMU betreft (artikel 4 TA), zullen de toetreders op zich wel toetreden maar als 'lidstaten met een derogatie' in de zin van artikel 122 EG. Dat betekent dat zij deelnemen aan de eerste en de tweede fase van de EMU maar nog niet aan de derde fase. De nieuwe lidstaten zijn verplicht zich in te spannen om zich te kwalificeren voor de laatste fase en te voldoen aan artikel 121 EG. Voordat de nieuwe lidstaten de euro overnemen zullen zij eerst deel moeten uitmaken van het geldende wisselkoersmechanisme (WKM II).<sup>55</sup>

Door de artikelen 5 en 6 TA treden de nieuwe lidstaten toe (of verplichten zij zich daar toe) tot het stelsel van interne en externe bi-/multilaterale stelsel van verdragen waar de EU, de EG en haar lidstaten aan deelnemen. Als voorbeelden van terreinen kunnen genoemd worden: afschaffing van dubbele belasting, handelsakkoorden, EER, Cotounou, staal, visserij. Van belang is de verplichting van de toetreders om hun bestaande verdragen aan te passen aan de eisen van EU-recht (in het bijzonder het non-discriminatiebeginsel) en zo nodig op te zeggen (artikel 6 lid 12 TA, een bevestiging van artikel 307 lid 2 EG).<sup>56</sup> De artikelen 7 tot en met 10 TA bevatten procedurele bepalingen zoals bijvoorbeeld de wijze van schorsen/wijzigen/intrekken van de bepalingen van de Toetredingsakte.

#### 2<sup>e</sup> deel (Aanpassing der verdragen)

Het 2<sup>e</sup> deel (Aanpassing der verdragen) (artikelen 11 tot en met 19 TA) is van institutionele aard en bevat wijzigingen van de EU-, EG- en Euratom-verdragen, onder andere met betrekking tot de numerieke verhoudingen en de instellingen en organen. Het Europees Parlement (artikel 11 TA) zal in de eerstvolgende periode (2004-2009) in totaal 732 zetels hebben (nu: 626). Polen bijvoorbeeld, de grootste nieuwe lidstaat, krijgt 54 zetels, evenveel als Spanje, Malta vijf (Luxemburg en Cyprus zes) en Nederland 27 (was: 31). In de Raad van Ministers (artikel 12 TA) zullen per 1 november 2004 nieuwe stemverhoudingen gelden door wijziging van de artikelen 205 EG, 23 en 34 EU.<sup>57</sup> Onder het EG-Verdrag zal met een totaal van 321 stemmen een gekwalificeerde meerderheid bestaan uit minimaal 232 stemmen en een blokkerende minderheid uit minimaal 90 stemmen. Door de toevoeging van

<sup>53</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 30.

<sup>54</sup> Zie dienaangaande ook de Briefwisseling opgenomen aan het einde van de Slotakte.

<sup>55</sup> Artikel 122 EG geeft aan in welke positie landen met een derogatie zich bevinden. Zie R. Barents, L.J. Brinkhorst, *Grandlijnen van Europees Recht* (11<sup>e</sup> druk, 2003), p. 416-417, en Kapteyn/VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen* (5<sup>e</sup> druk, 1995), p. 576-578. De Hongaarse premier heeft bekendgemaakt dat zijn land in mei 2004 in het WKM II zal stappen en in 2008 de Euro zal overnemen, *Enlargement Weekly*, 29 juli 2003 op: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>

<sup>56</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 32-33. Zie dienaangaande ook de Briefwisseling opgenomen aan het einde van de Slotakte.

<sup>57</sup> Op 1 november 2004 treden verschillende institutionele wijzigingen in werking. Zie, behalve artikel 12 TA, ook artikelen 26 en 45 TA.

een vierde lid aan artikel 205 EG wordt het systeem van de dubbele meerderheid ingevoerd. Een lidstaat kan in de Raad vragen of de lidstaten die de gekwalificeerde meerderheid vormen ook ten minste 62% van de totale bevolking vertegenwoordigen. Is dat niet het geval, dan is het besluit niet aangenomen. Polen krijgt 27 stemmen, evenveel als Spanje, Malta drie (Luxemburg en Cyprus 4), Nederland 13 en België 12. De huidige volgorde van voorzitterschappen blijft geldig tot en met 2006, zodat de nieuwe lidstaten pas vanaf 2007 aan de beurt zullen komen voor het voorzitterschap in een volgorde die nog dient te worden vastgesteld (artikel 203 tweede alinea EG).<sup>58</sup>

Artikel 221 EG, zoals gewijzigd door het Verdrag van Nice, bepaalt dat het Hof van Justitie (als college) één rechter per lidstaat kent zodat het per 1 mei 2004 automatisch 25 rechters zal kennen.<sup>59</sup> Voor het Gerecht van Eerste Aanleg wordt artikel 48 van het Statuut van het Hof van Justitie<sup>60</sup> gewijzigd zodat het zal aangeven dat dat college uit 25 rechters bestaat (artikel 13 TA). De Toetredingsakte wijzigt niets met betrekking tot de Commissie, wel met betrekking tot het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, het Wetenschappelijk en Technisch Comité (Euratom) en de Europese Centrale Bank (respectievelijk artikelen 14 tot en met 17 TA). Slechts één wijziging van materiële aard wordt aangebracht, namelijk in artikel 57 lid 1 EG. In plaats van 31 december 1993 (de einddatum van de eerste fase van de EMU), geldt voor Hongarije en Estland 31 december 1999 als peildatum voor toegestane beperkingen op het kapitaalverkeer met derde landen (artikel 18 TA). Artikel 19 TA legt de nieuwe territoriale werkingsfeer van het EG-Verdrag vast door artikel 299 lid 1 EG te vervangen door een nieuwe tekst met vermelding van de 25 lidstaten.

### 3<sup>e</sup> deel (Permanente bepalingen)

Het 3<sup>e</sup> deel (Permanente bepalingen) (artikelen 20 tot en met 23 TA) heeft betrekking op wijzigingen van blijvende aard (in tegenstelling tot de bepalingen van het 4<sup>e</sup> deel die tijdelijk van opzet zijn) van voornamelijk secundaire regelgeving (Richtlijnen, Verordeningen enzovoorts). Artikel 20 is een scharnierbepaling die aangeeft dat alle aanpassingen te vinden zijn in Bijlage II. Deze bijlage beslaat 749 bladzijden in het Publicatieblad EU en is onderverdeeld in 22 beleidsterreinen, bijvoorbeeld vrij verkeer van goederen, van personen, van diensten, vennootschapsrecht, mededingingsbeleid, statistiek, douane-unie et cetera. Met betrekking tot honderden Verordeningen, Richtlijnen et cetera wordt aangegeven op welke wijze deze worden gewijzigd per datum van toetreding door middel van teksten als bijvoorbeeld: 'Verordening (EEG) nr. 3030/93 van de Raad van 12 oktober 1993 betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van bepaalde textielproducten uit derde landen (Pb. L 275 van 8 november 1993, p. 1), als gewijzigd bij: (...) 'waarna eerst de 29 vroegere wijzigingsinstrumenten worden opgesomd om vervolgens, onder andere, aan te geven dat 'In Bijlage III, artikel 26 lid 6 wordt in de lijst van lidstaten het volgende ingelast tussen de tekst voor de Benelux en die voor Duitsland: 'CY = Cyprus 'CZ = Tsjechië', et cetera. Één keer lijkt een potentiële overgangsmaatregel in Bijlage II terecht te zijn gekomen<sup>61</sup>, andere afwijkingen ten behoeve van individuele of alle nieuwe lidstaten gezamenlijk zijn permanent van aard. Artikel 20 TA betreft dus technische aanpassingen aan een Unie met 10 nieuwe lidstaten waarover voor het grootste deel nauwelijks is onderhandeld.<sup>62</sup>

Artikel 21 TA is ook een scharnierbepaling en verwijst naar Bijlage III. De 14 daarin opgesomde Verordeningen, Richtlijnen enz. heb-

ben betrekking op de onderlinge erkenning van beroepskwalificaties, de gemeenschappelijke wijnmarktordening, veterinaire en fytosanitaire aspecten, visserij, statistieken en de structuurfondsen. De betrokken regelgeving moet gewijzigd worden volgens de daar aangegeven richtsnoeren en de procedure van artikel 57 TA. Deze aanpassingen dienen buiten de Toetredingsakte om vóór toetreding te worden gewijzigd, veelal door de Commissie, soms de Raad of een comitologiecomité. Bijlage III, een soort van rangeerterrein, bestaat uit regelgeving die niet kon worden opgenomen in Bijlage II omdat aan het eind van de onderhandelingen daar de tijd voor ontbrak of omdat nog diende te worden nagekeken of en hoe zij gewijzigd diende te worden.

Artikel 22 TA, eveneens een scharnierbepaling, en Bijlage IV naar welke wordt verwezen, zijn van een andere aard dan de twee vorige artikelen. Zij betreffen zowel primaire als secundaire regelgeving en de wijze waarop deze op permanente wijze toegepast moeten worden.

Ten eerste artikel 58 lid 1 onder a EG (kapitaalverkeer): het aldaar genoemde recht van lidstaten moet gebaseerd zijn op bepalingen die eind 1993 bestonden, alleen Estland mag zich beroepen op regelgeving van eind 1999.

Ten tweede geldt met betrekking tot octrooibescherming van geneesmiddelen dat deze kan worden ingeroepen in de acht nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa, ook al gold ten tijde van het op de markt brengen van die middelen geen vergelijkbare beschermende wetgeving in die landen. Hiermee wordt voorkomen dat naar de huidige lidstaten geneesmiddelen worden uitgevoerd vanuit de nieuwe lidstaten waarbij inbreuk wordt gemaakt op de octrooirechten. Daarbij rust op de invoerder de verplichting tot het informeren, een maand van tevoren, van de octrooihouder.

Ten derde wordt aangegeven wat in de nieuwe lidstaten als 'bestaande steun' in de zin van artikel 88 EG zal worden aangemerkt: a) vóór 10 december 1994 ten uitvoer gebrachte steunmaatregelen, b) in het aanhangsel van bijlage IV opgesomde steunmaatregelen, en c) steunmaatregelen die vóór de toetredingsdatum zijn beoordeeld door de bevoegde nationale toezichthoudende autoriteit en verenigbaar met het acquis zijn bevonden, zonder dat de Commissie bezwaar heeft aangetekend. Op c) is een specifieke in de bijlage beschreven procedure van toepassing. Op 'bestaande steun' in de vervoersector en de sector van landbouwproducten (artikel 32 EG lijst) (met uitzondering van visserijproducten), zijn andere regimes en procedures van toepassing, eveneens beschreven in Bijlage IV.

Ten vierde wordt geregeld op de terreinen van gemeenschappelijke marktordeningen op welke wijze welke hoeveelheden van door nationale marktondersteuning, vóór toetreding ontstane voorraden

<sup>58</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 35.

<sup>59</sup> Zie overigens Verklaring nr. 2 (Gemeenschappelijke verklaring betreffende het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen) met betrekking tot het verhogen van het aantal A-G's.

<sup>60</sup> In de versie van het Protocol bij het Verdrag van Nice, gehecht aan de EU-, EG- en Euratom-verdragen.

<sup>61</sup> T.b.v. Estland m.b.t. verontreiniging door dioxine van vis uit de Oostzee (Verordening (EG) 466/2001, *Pb.EG* 2001, L 77/1), *Pb.EU* 2003, L 236/96.

<sup>62</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 36-38.

van landbouwproducten door de EG zullen worden opgekocht, en wat er met de rest moet gebeuren.

Ten vijfde wordt aangegeven op welke wijze, vanaf het moment van toetreding, het communautair douanewetboek (Verordeningen (EEG) 2913/92 en 2454/93) in de nieuwe lidstaten van toepassing is. Hiermee wordt de overgang van 10 nationale douaneregimes naar één Europees douaneregime geregeld, mede in het licht van bestaande Europa-akkoorden.<sup>63</sup>

Artikel 23 TA geeft aan de huidige EU-15 vóór de datum van uitbreiding en dus zonder de toekomstige lidstaten, de bevoegdheid om aanpassingen van het GLB door te voeren in de desbetreffende bepalingen van het Toetredingsverdrag 2003. Gedacht kan worden aan aanpassingen die zouden voortvloeien uit afspraken die mogelijk gemaakt zullen worden in WTO-verband tijdens de lopende Doharonde.

#### 4<sup>e</sup> deel (Tijdelijke bepalingen)

Het 4<sup>e</sup> deel (Tijdelijke bepalingen) (artikelen 24 tot en met 42 TA) bevat onder andere ten eerste bepalingen die niet alleen tijdelijk van aard zijn (meestal in de zin dat ze slechts geldig zijn tijdens, of betrekking hebben op (een deel van) het jaar 2004) maar ook betrekking hebben op institutionele aspecten zoals instellingen, organen, financiën en begroting, en ten tweede de belangrijke vrijwaringsclausules. De bepalingen van de eerste groep worden hier slechts kort genoemd: artikel 25 TA (EP: samenstelling in periode tot aan installatie van de parlementariërs die in 2004 gekozen zullen worden), 26 TA (Raad van Ministers: stemverhoudingen in periode tot en met 31 oktober 2004, en 27 tot en met 36 TA (douanerechten, eigen middelen, begroting, begrotingscompensaties aan sommige nieuwe lidstaten, gevolgen van het beëindigen van de programma's PHARE, ISPA en SAPARD en van overige pre-toetredingssteun, toekenning van een 'overgangsfaciliteit' ten behoeve van de bestuurlijke en gerechtelijke

capaciteit in de nieuwe lidstaten om communautaire regelgeving uit te voeren en te handhaven<sup>64</sup>, toekenning van een 'Schengen faciliteit').<sup>65</sup>

Een van de belangrijkste bepalingen van het vierde deel is artikel 24 TA, opnieuw een scharnierbepaling en dat verwijst naar de Bijlagen V tot en met XIV. Door middel van één bijlage per toetredend land is aangegeven op welke wijze en op welke termijn secundaire regelgeving (Verordeningen, Richtlijn enzovoorts) van toepassing zal zijn. Dit kan gedifferentieerd gebeuren in de zin dat de overgangsbepalingen van nieuwe lidstaat A betrekking kunnen hebben op niet alleen alle huidige lidstaten maar ook op slechts enkele gespecificeerde huidige lidstaten en/of op andere toetredende staten. Artikel 24 TA is een afwijking op de hoofdregel van de artikelen 2 j<sup>o</sup> 53 en 54 TA. Is er met betrekking tot een bepaalde Verordening, Richtlijn enz. niets geregeld in voornoemde bijlagen, dan zal deze regelgeving bij toetreding van het betrokken land onmiddellijk verbindend en toepasselijk zijn. Wegens de omvang en de diversiteit van de overgangstermijnen worden zij hier niet behandeld.<sup>66</sup> Mogelijk zal dat in een afzonderlijk te verschijnen artikel gebeuren.

Even belangrijk zijn de artikelen 37 tot en met 39 TA waarin de drie vrijwaringsclausules van het Toetredingsverdrag 2003 zijn opgenomen. Artikel 37 TA is de algemene bepaling en is bedoeld in het geval van 'ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden [zich voordoend] in een sector van het economische leven, dan wel moeilijkheden die de economische toestand van een bepaalde streek ernstig kunnen verstoren'. Zowel de toetreders als de huidige lidstaten kunnen tot drie jaar na toetreding (in beginsel dus tot 1 mei 2007) een verzoek indienen bij de Commissie om 'beschermingsmaatregelen' te nemen. De Commissie is in de daaropvolgende procedure gehouden spoed te betrachten, zo nodig moet zij binnen vijf werkdagen de noodzakelijke maatregelen en uitvoeringsmodaliteiten vaststellen. Deze maatregelen houden rekening met de belangen van betrokken partijen, mogen niet leiden tot grenscontroles en moeten zo weinig mogelijk de 'gemeenschappelijke markt' verstoren. Artikel 37 TA is sterk geïnspireerd door het oude artikel 226 EG dat de mogelijkheid bood van vrijwaringsmaatregelen door de oorspronkelijke zes lidstaten van de EG tijdens de overgangperiode die duurde tot 1 januari 1970.<sup>67</sup> Artikel 226 is bij het Verdrag van Amsterdam uit het EG-Verdrag verdwenen.

Artikel 38 TA heeft betrekking op de (onmiddellijke dreiging van) verstoring van de 'werking van de interne markt' (met inbegrip van verbintenissen inzake sectoraal beleid betreffende economische activiteiten met grensoverschrijdende gevolgen). Van belang is dat deze verstoring het gevolg moet zijn van een inbreuk door een nieuwe lidstaat op 'in het kader van de toetredingsonderhandelingen aangegeven verbintenissen', dus waar hij zich aan had verbonden en waarop geen voorbehouden of overgangstermijnen van toepassing zijn.<sup>68</sup> De Commissie kan op eigen initiatief of op verzoek van een van de huidige lidstaten of van de overige toetreders gedurende drie jaar na toetreding 'passende maatregelen' vaststellen. Ook hier moeten de maatregelen de interne markt zo weinig mogelijk verstoren. Tevens moet er voorrang worden gegeven aan de toepassing van 'bestaande sectorale vrijwaringsmechanismen'. Daarbij moet men denken aan vrijwaringsclausules zoals bedoeld in de artikelen 95 lid 10 EG en 174 lid 2 EG, of opgenomen in andere secundaire regelgeving bijvoorbeeld met betrekking tot volksgezondheid of fytosanitaire kwesties. Deze bepaling is bedoeld als extra waarborg voor de (huidige) lidstaten tegen de onzekerheden die deze uitbreiding met zich meebrengt en mede op aandringen van Nederland vastgesteld.<sup>69</sup> Daarbij spelen de eerder besproken *monitoring* activiteiten van de Commissie een

<sup>63</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 40-41.

<sup>64</sup> Dit is tijdens de toetredingsonderhandeling een belangrijk punt van aandacht geweest van Nederland. Memorie van toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 13 en 29.

<sup>65</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 34-35, 61-62.

<sup>66</sup> Zie voor meer informatie de Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 42-61.

<sup>67</sup> Dit verklaart het gebruik van de inmiddels minder gebruikelijke term 'gemeenschappelijke markt' in artikel 37 TA i.p.v. 'interne markt' zoals gebruikt wordt in artikel 38 TA.

<sup>68</sup> Door middel van de, niet bindende, gemeenschappelijke Verklaring nr. 22 van Tsjechië, Estland, Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije m.b.t. artikel 38 TA, geven de zes betrokken landen aan ervan uit te gaan dat onder 'verbintenissen' alleen begrepen moet worden juridische verplichtingen die voortvloeien uit het *acquis communautaire* zoals deze expliciet zijn afgesproken door middel van het Toetredingsverdrag 2003. Daarmee geven deze Midden-Europese landen niet alleen blijk van een strikt juridische interpretatie (vage toezeggingen die zij in het vuur van de onderhandelingen zouden hebben gedaan, zijn uitgesloten van de toepassing van artikel 38 TA), maar ook van enig wantrouwen ten aanzien van de Commissie en de huidige lidstaten.

<sup>69</sup> Zie supra.



belangrijke rol. Op basis van de resultaten daarvan kan reeds vóór de toetreding een beroep worden gedaan op artikel 38 TA waarna de maatregelen bij toetreding van kracht kunnen worden.<sup>70</sup> De mogelijkheid van grenscontroles wordt door artikel 38 niet uitgesloten. De maatregelen kunnen zo nodig voortduren na het einde van de periode van drie jaar na toetreding. Bij de intrekking van de vrijwaringsmaatregelen speelt de Raad een belangrijke rol. Zij wordt tijdig door de Commissie geïnformeerd en met haar opmerkingen dient 'terdege rekening' te worden gehouden. De wens van Nederland, supra reeds genoemd, om de Raad te laten beslissen over opheffing van de maatregelen en wel bij unanimitéit heeft het niet gehaald.

Artikel 39 TA biedt een met artikel 38 TA vergelijkbare mogelijkheid tot vrijwaringsmaatregelen maar dan op het terrein van (a) de wederzijdse erkenning in strafzaken uit hoofde van titel VI van het EU-Verdrag en (b) de wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken uit hoofde van titel IV van het EG-verdrag (justitiële samenwerking in strafzaken en civielrechtelijke samenwerking). Hierbij moet men denken aan aan Schengen verwante onderwerpen met betrekking tot welke EU- en EG-regelgeving tot stand is gekomen. De mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen bestaat wanneer er (directe risico's op) ernstige tekortkomingen zich voordoen. Op minstens twee procedurele punten wijkt artikel 39 TA af van artikel 38 TA. Ten eerste wordt in artikel 39 TA aangegeven dat de Commissie voordat zij maatregelen vaststelt, met de (overige) lidstaten overlegt. Ten tweede bepaalt de tekst van artikel 39 TA dat de Commissie ook de uitvoeringsmodaliteiten dient vast te stellen ('de voorwaarden en praktische regels voor de toepassing ervan'). Dit laatste komt ook voor in de tekst van artikel 37 TA. Je kunt betwijfelen of er veel betekenis moet worden gegeven aan het ontbreken van deze twee punten in artikel 38 TA. De Commissie doet er, om redenen van effectiviteit en draagvlak, namelijk verstandig aan, om ook bij de toepassing van artikel 38 TA deze twee punten na te leven. Strikt genomen is zij er echter niet toe gehouden.<sup>71</sup> Ten derde wordt aangegeven dat wanneer bij wijze van vrijwaringsmaatregel de betrokken regelgeving (met betrekking tot welke de nieuwe lidstaat in gebreke is) tijdelijk geschorst wordt in de betrekkingen tussen de betrokken lidstaten, dit geen afbreuk zal mogen doen aan de overige nauwe justitiële samenwerking. De lidstaten dienen dus hun geschil te beperken tot de aanleiding en niet te laten uitwaaien naar andere beleidsonderdelen. Hiermee is de proportionaliteits eis ingevoegd bij de toepassing van de vrijwaringsmaatregelen op dit terrein. Deze eis is overigens ook aanwezig in artikel 38 TA maar in andere bewoordingen (evenredig zijn [...] moet voorrang worden gegeven aan maatregelen die de werking van de interne markt het minst verstoren en, in voorkomend geval, aan de toepassing van de bestaande sectorale vrijwaringsmechanismen'). Voor het overige is artikel 39 TA gelijk aan artikel 38 TA.

Hier volgen nog enkele opmerkingen over de artikelen 37 tot en met 39 TA. Artikel 37 TA is niet alleen van algemene maar ook van economische aard. De toets die uitgevoerd zal moeten worden om deze bepaling te kunnen inroepen, heeft betrekking op mogelijke economische problemen. Het is een zware toets want het moet gaan om serieuze, langdurige problemen. Van deze huwelijksproblemen kunnen beide partners last hebben, zowel de oude als de nieuwe lidstaten. 38 en 39 TA zijn daarentegen sectorale bepalingen en meer van juridische aard. Het gaat daar om het nakomen van de huwelijks voorwaarden maar dan alleen opgelegd aan één van de twee, namelijk de nieuwe lidstaten. Zo zijn we niet getrouwd! valt dan niet meer te roepen. De nieuwe lidstaten hebben zich te houden aan deze nieuwe wijze van formulering van het voorzorgsbeginsel. In theorie is het overigens mogelijk dat er zich een situatie voordoet die valt onder zowel artikel 37 TA als 38 TA:

een toetreders lapt de regels van de interne markt zodanig aan zijn laars dat er bijvoorbeeld massale werkloosheid ontstaat in een van de huidige lidstaten. Moet er dan gekozen worden voor één van de twee bepalingen, althans voor één van de twee procedures? Het ligt voor de hand dan te kiezen voor artikel 37 TA dat de getroffen lidstaat de meeste voordelen biedt doordat het een snelle besluitvorming gebiedt, maar ook waarborgen biedt voor de toetreders die in overtreding is, doordat het vereist dat 'rekening [wordt gehouden] met de belangen van alle betrokken partijen'. Nadeel is echter dat 37 TA geen grenscontroles toestaat. Overigens wordt opgemerkt dat in dit theoretische voorbeeld artikel 38 TA in tijd veelal zal voorafgaan aan artikel 37 TA. Door het zich niet houden aan de huwelijks voorwaarden ontstaan er huwelijksproblemen. Het is dus zaak dat men zich houdt aan die voorwaarden en daar goed op toe te zien ('monitoring'). Ten slotte wordt opgemerkt dat de praktische toepassing van de vrijwaringsclausules een vorm van 'gemengd bestuur'<sup>72</sup> behelst waarbij de (regulerende) handelingen van de Commissie en de lidstaat nauw zijn verweven. Dat blijkt ook de tekst van de relevante bepalingen. In het spraakgebruik wordt meestal gezegd dat het de lidstaat is die de vrijwaringsmaatregelen neemt. Artikel 37 lid 1 TA spreekt ook van het door de lidstaat aan de Commissie vragen van machtiging om maatregelen te nemen. Lid 2 van hetzelfde artikel zegt daarentegen dat de Commissie de maatregelen vaststelt. Wie doet nu wat? In de praktijk zal een lidstaat bij het verzoek om machtiging aan de Commissie conceptmaatregelen op hoofdlijnen of in meer gedetailleerde vorm voorleggen. De Commissie zal deze maatregelen goedkeuren (laten wij daar maar van uitgaan) en daarbij de bijbehorende parameters aangeven. De maatregelen die de betrokken lidstaat vervolgens vaststelt en die dienen te sporen met hetgeen de Commissie heeft gezegd, zijn de werkelijke vrijwaringsmaatregelen. Dat vloeit ook voort uit het feit dat in artikel 37 TA nationale (of regionale) economische moeilijkheden centraal staan. Bij de artikelen 38 en 39 TA, waar het gaat om Europeesrechtelijke *commitments*, kan dit anders liggen. Mede door de toevoeging 'dan wel op eigen initiatief' maar ook door de tekst van de betrokken bepalingen kan gezegd worden dat de Commissie de auteur is van de vrijwaringsmaatregelen, ook al zijn de lidstaten verplicht, of zo men wil: gerechtigd, deze op nationaal niveau uit te voeren/toe te passen. Trekt de Commissie deze in, dan moet de lidstaat volgen.

Artikel 40 TA dient ter aanvulling op artikel 24 TA. Tijdens de afgesproken overgangperiodes zijn grenscontroles uit den boze. Artikel 41 biedt de mogelijkheid dat met betrekking tot het GLB maatregelen worden vastgesteld om de toetreders te helpen bij de overgang van hun nationale regelgeving naar communautaire regelgeving.<sup>73</sup> Deze overgangsmaatregelen kunnen gedurende drie jaar na toetreding worden

<sup>70</sup> Artikel 38, 4e zin, spreekt van de clausule die in werking treedt. Bedoeld is mijns inziens de (vrijwarings)maatregel.

<sup>71</sup> De, niet bindende, Verklaring nr. 43 van de Commissie m.b.t. de vrijwaringsclausules geeft aan dat de Commissie ook in geval van artikel 38 TA in overleg zal treden. Het spiegelbeeld daarvan is te vinden in punt 3 van de gemeenschappelijke Verklaring nr. 22 van Tsjechië, Estland, Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije m.b.t. artikel 38 TA.

<sup>72</sup> J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht* (2<sup>e</sup> druk, 2002), p. 53-55.

<sup>73</sup> De Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag spreekt van 'vergelijkbare vrijwaringsclausules', zie *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 63. Dat lijkt ons onjuist, de hier bedoelde overgangsmaatregelen zijn van een geheel andere aard dan vrijwaringsmaatregelen.

vastgesteld en binnen dezelfde periode van toepassing zijn. Deze periode kan worden verlengd. In het geval dat het gaat om regelgeving die in het Toetredingsverdrag 2003 wordt gespecificeerd, mag de Commissie de overgangsmaatregelen vaststellen. Betreft het regelgeving die daarin niet wordt gespecificeerd, dan zal het de Raad of de Commissie zijn die die maatregelen moet vaststellen, afhankelijk van wie de auteur was van de oorspronkelijke instrumenten. In het laatste geval dient dat overigens nog vóór toetreding plaats te vinden. Artikel 42 TA, vergelijkbaar met artikel 41 TA, betreft veterinaire en fyto-sanitaire regelgeving. De overgangsmaatregelen kunnen alleen door de Commissie vastgesteld worden volgens de toepasselijke comitologie-procedure gedurende een periode van drie jaar die niet verlengbaar is.

#### 5e deel (Bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van deze Akte)

Het 5<sup>e</sup> deel (Bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van deze Akte) van de Toetredingsakte regelt de gevolgen van de toetreding voor de instellingen en organen en bevat tevens de gebruikelijke en operationele slotbepalingen. De artikelen 43 tot en met 52 TA (Titel I, Het in werking stellen van de instellingen) kunnen als een aanvulling worden gezien op de artikelen 11 tot en met 19 TA. Zij bevatten opdrachten aan, en met betrekking tot de instellingen en diverse organen om ervoor te zorgen dat de uitbreiding wordt doorgevoerd in bijvoorbeeld hun respectieve reglementen (EP: artikel 43 TA; Raad: artikel 44; overige: artikel 51 TA), in het benoemen van nieuwe Eurocommissarissen uit de toetredende landen (artikel 45 TA), enz. Artikel 52 TA regelt in leden 1, 2 en 3 in verband met het opnemen van nieuwe leden uit nieuwe lidstaten op verschillende wijzen de ambtstermijn van diverse comités, groepen en andere instanties. Daarbij verwijst het naar resp. Bijlagen XVI, XVII en XVII waarin resp. 43, 13 en zes specifieke comités en dergelijke aangeduid worden, in totaal dus 63. De vraag rijst hoe dat zich verhoudt tot het gegeven dat in het meest recente comitologieoverzicht van augustus 2000<sup>74</sup> al 244 comités worden genoemd. Zo'n 180 zouden dan zelf moeten regelen welke gevolgen het toelaten van nieuwe leden heeft voor de ambtstermijnen.

Tot slot, de artikelen 53 tot en met 62 TA (Titel II, Toepassing van de besluiten van de instellingen, en Titel III, Slotbepalingen) die eveneens een institutioneel en procedureel karakter hebben en betrekking hebben op diverse aspecten van de toepassing van de secundaire regelgeving (Titel I) en het Toetredingsverdrag 2003 als geheel (Titel II). Een aantal van deze bepalingen doet overbodig aan maar is waarschijnlijk bedoeld om misverstanden te voorkomen. Zo geeft artikel 53, 1<sup>e</sup> zin, TA aan dat vanaf de toetreding ervan wordt uitgegaan dat Richtlijnen en Beschikkingen ook aan de nieuwe lidstaten gericht zijn. Bedoeld zijn degenen die vóór toetreding zijn vastgesteld. Artikel 53, 2<sup>e</sup> zin, TA 'vertaalt' artikel 254, 3<sup>e</sup> lid, EG naar de

situatie van toetreding: er wordt van uitgegaan dat op dat moment kennis is gegeven van die regelgeving. Opgemerkt wordt dat artikel 53 TA geen verwijzing kent naar Verordeningen omdat zij zich onderscheiden van de andere twee typen maatregelen in de zin dat zij nooit aan de lidstaten worden gericht maar daar rechtstreeks toepasselijk zijn vanaf het moment van inwerkingtreding. Artikel 54 TA bevat een uitwerking van artikel 2 TA door de nieuwe lidstaten op te dragen uitvoering te geven aan de vastgestelde secundaire regelgeving voorzover er geen afwijkende afspraken zijn gemaakt in het kader van artikel 24 TA. Aangezien overname van het *acquis communautaire* een voorwaarde voor toetreding was, is deze bepaling een herhaling van die voorwaarde.

Voor regelgeving vastgesteld tussen 1 november 2002 en 16 april 2003 biedt artikel 55 TA de mogelijkheid dat de Raad tijdelijke afwijkingen vaststelt ten behoeve van de toetreders. Artikel 56 TA geeft de wijze van besluitvorming aan (Raad met gekwalificeerde meerderheid) voor mogelijke nieuwe maatregelen die nodig zouden blijken te zijn voor de nadere uitvoering van hetgeen wordt afgesproken of van hetgeen wordt gewijzigd in de Bijlagen II, III en IV. Ook artikel 57 TA geeft een besluitvormingsprocedure aan (Raad met gekwalificeerde meerderheid, of Commissie, afhankelijk van oorspronkelijke auteur) maar heeft betrekking op de nog vóór toetreding noodzakelijke wijziging van bestaande regelgeving voorzover het Toetredingsverdrag 2003 daar niet al in voorziet. Artikel 21 TA dat Bijlage III betreft, verwijst expliciet naar de procedure van artikel 57 TA. Laatstgenoemd artikel is voor het overige een bezembepaling voor het geval het inzicht daagt dat men vergeten is iets te wijzigen bij het Toetredingsverdrag 2003 zelf.

Artikel 58 TA legt voor de vóór toetreding vastgestelde secundaire regelgeving, de taalauthenticiteit vast van de negen nieuwe talen.<sup>75</sup> Met de tweede zin van artikel 58 TA wordt bedoeld dat in het geval vorenbedoelde regelgeving gepubliceerd is in het Publicatieblad, dat ook zal gebeuren in de nieuwe talen. Rond het tijdstip van toetreding zal een Speciale Uitgave verschijnen van het Publicatieblad van de Europese Unie waarin voornoemde regelgeving zal zijn opgenomen. Ter uitvoering van artikel 59 TA zullen de nieuwe lidstaten binnen drie maanden na toetreding hun regelgeving ter bescherming tegen de gevaren van ioniserende stralen aan de Commissie mededelen (artikel 33 Euratom). Als vervolg op artikel 1 TV geeft artikel 60 TA aan dat alle 18 bijlagen, de daarin opgenomen aanhangsels en de 10 protocollen een integraal deel van de TA uitmaken. Hiermee is aangeduid welke de afspraken zijn waaraan de huidige en de toetredende lidstaten gebonden zijn. De Slotakte die tevens 44 verklaringen en een briefwisseling bevat, wordt in artikel 60 TA niet genoemd. Verklaringen zijn in beginsel slechts uitingen van de politieke wil van de auteurs.<sup>76</sup> De artikelen 61 en 62 TA ten slotte, geven opdracht aan verdragsdeponitaris Italië en de secretaris-generaal van de Raad om aan alle nieuwe lidstaten de oorspronkelijke verdragen en de vorige toetredingsverdragen, resp. alle externe internationale overeenkomsten toe te zenden.

#### De protocollen, nrs. 1 tot en met 10

De Toetredingsakte omvat behalve de 18 bijlagen die reeds hierboven aan de orde zijn gekomen,<sup>77</sup> ook 10 Protocollen die, zoals eerder is gezegd, even bindend zijn als het TV, de TA en de bijlagen. Ook al behelzen de protocollen afspraken tussen alle huidige en nieuwe lidstaten, negen ervan betreffen wel heel specifieke nationale 'problemen' of wensen van de toetreders.

<sup>74</sup> Pb.EG 2000, C 225/2.

<sup>75</sup> Zie ook de wijziging van Verordening nr. 1 van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de EEG, Pb.EU 2003, L 236/791.

<sup>76</sup> Kapteyn/VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen* (5<sup>e</sup> druk, 1995), p. 196-197.

<sup>77</sup> Alleen Bijlage XV is onbesproken gebleven. Zij bevat de maximum aanvullende kredieten bedoeld in artikel 32, lid 1, TA (gevolgen van het beëindigen van pre-toetredingssteun), voor de rubrieken 1, 2, 3 en 5 van de Financiële Perspectieven 2000-2006 die in maart 1999 overeengekomen zijn in Berlijn; daarbij werd nog uitgegaan van de toetreding van zes in plaats van 10 nieuwe lidstaten.

*Protocol nr. 1 betreffende wijzigingen van de statuten van de Europese Investeringsbank* regelt de toevoeging van de nieuwe lidstaten als leden (aandeelhouders) van de EIB, hun deelname in het kapitaal, de invulling van de Raad van Bewind, de storting van aandelen en hun bijdragen aan de reserves.

*Protocol nr. 2 betreffende de herstructurering van de Tsjechische ijzer- en staalindustrie* behelst het volgende. Tsjechische staatssteun verleend in de periode 1997-2003 wordt akkoord bevonden, onder de in dit protocol vermelde voorwaarden waarbij de termijn van een eerder gesloten protocol wordt verlengd tot 2006. De herstructurering van de Tsjechische staalindustrie moet dan wel in 2006 voltooid zijn en er worden afspraken gemaakt met betrekking tot de maxima van totale herstructureringssteun en capaciteitsvermindering. Protocol nr. 2 bevat zeer specifieke bepalingen met betrekking tot gespecificeerde ondernemingen en de stappen die Tsjechië moet nemen. Het bevat vier bijlagen: (1) ondernemingen waaraan overheidssteun wordt verleend, (2) tijdschema voor capaciteitswijzigingen, (3) benchmarks voor en toezicht op de herstructurering en (4) indicatieve lijst van informatievereisten.

Het *Protocol nr. 3 betreffende de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vallen* heeft een historische achtergrond. Bij de verzelfstandiging van Cyprus in 1960 heeft het VK bepaalde delen van het grondgebied onder haar soevereiniteit behouden, zogeheten 'Sovereign Base Areas' (SBA's) (dit zijn er twee: Akrotiri en Dhekelia), die dat land gebruikt voor militaire bases. Bij het Oprichtingsverdrag van Cyprus is toentertijd afgesproken dat personen die in SBA's verblijven/werken dezelfde behandeling krijgen van de Cypriotische overheid als zij die op Cyprus verblijven/werken, dat er geen douaneposten of andere grensafsluitingen zullen zijn en zijn er afspraken gemaakt met betrekking tot openbare diensten verricht in de SBA's, inclusief op het gebied van landbouw, douane en belastingen. Protocol nr. 3 regelt de toepassing en uitvoering van EG-wetgeving in de SBA's en begint door een nieuwe tekst van artikel 299, lid 6, onder b, EG in te voegen waarbij Akrotiri en Dhekelia van de toepassing van het EG-verdrag worden uitgesloten behalve voorzover anders geregeld bij het onderhavige protocol. Vervolgens worden de volgende onderwerpen geregeld: (1) douanegebied, omzetbelasting, accijnzen, andere vormen van indirecte belastingen, (2) de toepasselijkheid van het GLB, veterinaire en fytosanitaire maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, (3) de toepasselijkheid van Vo. 1408/71, en (4) het vrij verkeer van personen tussen de SBA's en Cyprus, en de rol van het VK daarbij. Het VK is verantwoordelijk voor de uitvoering van dit protocol in de SBA's maar zal daarbij samenwerken met Cyprus. Artikel 8 van Protocol nr. 3 legt vast dat de speciale regeling voor de SBA's niet kan worden ingeroepen als precedent ten behoeve van andere grondgebieden in de EU ('eens maar nooit weer!'). In de bijbehorende Bijlage worden ter uitwerking van artikel 2 (opname van de SBA's Akrotiri en Dhekelia in het douanegebied van de EG en de gevolgen daarvan voor de indirecte belastingen) een aantal verordeningen en richtlijnen van toepassing verklaard op de SBA's en wanneer nodig gewijzigd, met name inzake BTW, accijnzen, en de (controle op de) overschrijding van de buitengrenzen van de SBA's. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat naast Monaco, nu ook Akrotiri en Dhekelia binnen het douanegebied van de EG vallen, ook al vallen ze buiten het EU-grondgebied. Protocol nr. 3 bevat ten slotte een Verklaring van de Commissie met betrekking tot de toepasselijkheid van een tweetal specifieke Verordeningen inzake verwerkte landbouwproducten (3448/93) en de structuurfondsen (1260/1999) op SBA's.

Bij *Protocol nr. 4 betreffende de kerncentrale van Ignalina in Litouwen* zegt dat land toe de van de voormalige Sovjet-Unie geërf-

de reactoren 1 en 2 van Ignalina vóór 31 december 2005 resp. 2009 te zullen sluiten en vervolgens te ontmantelen. Het protocol stelt uitvoeringsbepalingen vast voor de voortzetting van de communautaire steun (regelgevend kader; omvang vastleggingskredieten; rol Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling; rekening houden met afloop van huidige financiële vooruitzichten). Vanwege de grote financiële lasten die eruit zullen voortvloeien voor Litouwen, zegt de EU toe mee te betalen. Artikel 37 TA (de algemene economische vrijwaringsclausule) wordt van toepassing verklaard met betrekking tot de gevolgen voor de energievoorziening in Litouwen gedurende de periode tot en met 31 december 2012.<sup>78</sup>

Het *Protocol nr. 5 betreffende de doorreis van personen over land tussen de regio Kaliningrad en andere delen van de Russische Federatie* is het resultaat van besprekingen tussen de EU, Litouwen en de Russische Federatie die gevoerd werden eind 2002 – begin 2003. Ondanks het feit dat de doorreis van personen over Litouws grondgebied tussen de regio Kaliningrad en andere delen van de Russische Federatie mogelijk is,<sup>79</sup> zal Litouwen het EG-/Schengenacquis inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid vanaf datum toetreding toepassen inclusief de bepalingen met betrekking tot het visum. Ook dient Litouwen zo spoedig mogelijk deel te nemen aan het Schengengebied zonder binnengrenzen. De EG staat Litouwen bij in praktische en financiële zin.<sup>80</sup>

Door middel van de volgende twee protocollen wordt rekening gehouden met respectievelijk de aardse omstandigheden en het hemelse gedachtegoed van de kleinste lidstaat. *Protocol nr. 6 inzake het verwerven van tweede woningen in Malta* bepaalt dat dat land zijn eigen wetgeving inzake de verwerving van onroerend goed door niet-ingezetenen op niet-discriminerende wijze mag blijven toepassen in de zin dat een inwoner van een andere lidstaat minstens vijf jaar legaal ingezetene van Malta moet zijn om een tweede woning te mogen verwerven en bezitten. Het protocol bevat overigens een positieve uitzondering voor woningen met een waarde boven een bepaalde grens. Door *Protocol nr. 7 over abortus in Malta* zal de Maltese abortuswetgeving onverlet worden gelaten door EU-/EG-recht.<sup>81</sup> Deze twee protocollen zijn qua strekking identiek aan de protocollen die in 1992 ten behoeve van Denemarken resp. Ierland werden vastgesteld bij het Verdrag van Maastricht.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, Kamerstukken II, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 57 en 66.

<sup>79</sup> Artikel 1 van Protocol nr. 5 doelt met name op Verordening (EG) nr. 693/2003 van de Raad van 14 april 2003, tot invoering van een specifiek Doorreisfaciliteringsdocument, een Doorreisfaciliteringsdocument voor treinreizigers en tot wijziging van de Gemeenschappelijke Visum-instructie en het Gemeenschappelijk Handboek, *Pb.EU* 2003, L 99/8. Bij Verordening (EG) nr. 694/2003 van dezelfde datum, zijn de uniforme modellen vastgesteld, *Pb.EU* 2003, L 99/15.

<sup>80</sup> Zie ook de gemeenschappelijke Verklaring van de huidige lidstaten, nr. 12 over de doorreis van personen over land tussen de regio Kaliningrad en andere delen van de Russische Federatie.

<sup>81</sup> Ter vergelijking: Polen, eveneens sterk katholiek, heeft (slechts) een Verklaring afgelegd over onder andere de bescherming van het menselijk leven: Verklaring nr. 39 van de regering van de Republiek Polen over de openbare zedelijkheid.

<sup>82</sup> *Pb.EG* 1992, C 191/68 én C 224/104, respectievelijk *Pb.EG* 1992, C 191/94 én C 224/130. Finland, Oostenrijk en Zweden kregen op dit terrein bij toetreding een overgangstermijn van vijf jaar, *Pb.EG* 1994, C 241.

*Protocol nr. 8 betreffende de herstructurering van de Poolse ijzer- en staalindustrie* is analoog aan het hierboven besproken Protocol nr. 2 inzake dezelfde industrieën in Tsjechië. *Protocol nr. 9 betreffende reactor 1 en reactor 2 van de V1-kerncentrale van Bohunice in Slowakije* is analoog aan Protocol nr. 4 met betrekking tot de Litouwse kerncentrale. Slowakije heeft toegezegd reactor 1 en reactor 2 van de V1-kerncentrale in Bohunice uiterlijk in respectievelijk 2006 en 2008 te zullen sluiten. De EU verklaart zich bereid om tot en met 2006 financiële steun te blijven verlenen door middel van voortzetting van de pretoetredingssteun in het kader van het PHARE-programma, om Slowakije bij te staan bij de ontmanteling. In tegenstelling tot het Litouws protocol bevat het Slowaaks protocol geen bepaling waarin artikel 37 TA (algemene economische vrijwaringsclausule) van toepassing verklaard wordt voor een langere periode dan de standaard drie jaar, met betrekking tot de gevolgen voor de energievoorziening in Litouwen gedurende de periode tot en met 31 december 2012. Ten slotte *Protocol nr. 10 over Cyprus* waarbij vanwege de feitelijke tweedeling van Cyprus de invoering van het *acquis* wordt 'opgeschort' met betrekking tot die gebieden waarover de republiek Cyprus geen gezag uitoefent. Wanneer Cyprus herenigd mocht worden, zal rekening worden gehouden met de Turks-Cypriotische gemeenschap en zo nodig aanpassingen worden aangebracht in de huidige toetredingsvoorwaarden van Cyprus.

#### *De slotakte, inclusief verklaringen*

Het Toetredingsverdrag 2003 wordt afgesloten door de Slotakte die mede 44 Verklaringen bevat en een briefwisseling. De tekst van de eigenlijke Slotakte is in feite slechts een specificatie van al datgene waar de verdragsluitende partijen het over eens zijn geworden. De daaropvolgende Verklaringen worden in verschillende constellaties afgelegd: door verschillende of door alle huidige lidstaten, soms tezamen met de nieuwe lidstaten, door individuele of door verschillende nieuwe lidstaten, door de Commissie (*nrs. 43 en 44*) en door de verdragsluitende partijen (de leden van de Europese Raad tezamen met de regeringsleiders van de toetredende landen) (*nrs. 1 en 2*). De Verklaringen hebben geen juridisch bindende werking en dienen beschouwd te worden als uitingen van politieke wil, als toelichting op de gemaakte afspraken of als achtergrondinformatie met betrekking tot de omstandigheden of veronderstellingen waaronder die afspraken zijn gemaakt.<sup>83</sup> Om dat voor de nieuwkomers te verduidelijken, hebben de huidige lidstaten een algemene gemeenschappelijke verklaring (*nr. 27*) afgelegd waarin zij beklemtonen dat de Verklaringen 'niet mogen worden uitgelegd of toegepast op een wijze die strijdig is met de verplichtingen van de lidstaten die voortvloeien uit het Toetredingsverdrag en de Toetredingsakte'. Daarbij nemen de huidige lidstaten 'er nota van dat de Commissie het bovenstaande volledig onderschrijft' (met andere woorden, zij laten de nieuwe lidstaten weten dat de Commissie daar goed op toe zal zien). Het betrekkelijk hoge aantal Verklaringen weerspiegelt de complexiteit van de onderhandelingen en het hoge aantal 'onderhandelaars'.<sup>84</sup> Overigens zijn de Verklaringen er niet per definitie op gericht om afspra-

ken 'op te rekken' want in sommige wordt het streven uitgesproken zich eerder dan de overgangstermijnen toestaan, te conformeren aan de eisen van EG-regelgeving. De relatieve vrijblijvendheid van de Verklaringen wordt bevestigd door het gebruik van werkwoorden als nota nemen, benadrukken, erop vertrouwen, kunnen en zullen. Het is echter niet uitgesloten dat enkele Verklaringen voor misverstanden zullen zorgen. Een geschikte kandidaat daarvoor is de *Gemeenschappelijke Verklaring nr. 3 van de huidige lidstaten en Estland betreffende de jacht op bruine beren* dat aangeeft dat ook al kan de algemene jacht op deze dieren niet worden toegestaan, Estland op grond van artikel 16, lid 1, van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) de jacht op bruine beren in bepaalde omstandigheden wel mag toestaan, met inachtneming van de procedures van artikel 16, leden 2 en 3.<sup>85</sup> De zeldzame bruine beer behoort tot de rijke fauna van Estland waarvan de populatie wordt ingeschat op 500 - 1.000<sup>86</sup> (de vraag rijst in dit verband of de Russische beer zich veel gelegen zal laten liggen aan de nieuwe Europese grens). Dat ook de huidige lidstaten hun handtekening onder deze Verklaring hebben gezet, dient op zich als een indicatie te worden beschouwd dat zij zich hebben laten overtuigen van de noodzaak ervan. Maar wat anders dan verwarring voegt deze Verklaring nu eigenlijk toe aan de bestaande procedures van artikel 16, leden 2 en 3, van de Habitatrichtlijn?

De *Verklaringen nrs. 22 en 43* die betrekking hebben op de vrijwaringsclausules zijn reeds supra besproken bij de desbetreffende artikelen 37, 38 en 39 TA. Andere Verklaringen zullen voorzover nodig aan de orde komen bij de bespreking van de overgangstermijnen. Om hun curiositeitswaarde kunnen ten slotte vermeld worden *Verklaring nr. 36 van de Republiek Malta betreffende het eiland Gozo* waarbij de Commissie wordt verzocht de sociaal-economische cohesie en de integratie in de interne markt van het in omvang twee Maltees eiland te waarborgen, en *Verklaring nr. 42 van de Republiek Slovenië over de Sloveense inheemse bijensoort *Apis mellifera carnica* (kranjska čebela)* waarbij dat land nu al voor het geval dat, het inroepen van artikel 30 EG aankondigt.

De briefwisseling en de daarbij behorende bijlage waarmee het Toetredingsverdrag 2003 wordt afgesloten, betreffen de informatie- en overlegprocedure die van toepassing zal zijn op de besluitvormingsprocedure van bepaalde maatregelen die moeten worden genomen tijdens de periode voorafgaande aan de toetreding op 1 mei 2004 wanneer de toetreders formeel nog niet in de EU zijn vertegenwoordigd. Alle voorstellen, mededelingen, aanbevelingen of initiatieven die kunnen leiden tot besluiten van de instellingen of organen van de EU, zullen na toezending aan de Raad ter kennis van de toetredende staten worden gebracht. In een Interimcomité waarin alle huidige en toekomstige lidstaten zijn vertegenwoordigd, kan wanneer nodig overleg worden gepleegd. De toetreders hebben van hun kant zich gecommitteerd informatie te verschaffen over alle door hen te nemen besluiten die van invloed kunnen zijn op de verbinenissen die voortvloeien uit hun hoedanigheid van toekomstige leden van de Unie. Op de besluitvorming in de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> pijler is deze procedure in gewijzigde vorm van toepassing. Verder doen de toekomstige lidstaten de toezegging al het mogelijke in het werk te stellen om de toetreding tot de in artikel 3, lid 4, artikel 5, lid 1, tweede zin, artikel 5, lid 2, artikel 6, lid 2, eerste alinea en artikel 6, lid 5, TA bedoelde verdragen te doen samenvallen met de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag.

<sup>83</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 67.

<sup>84</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 67.

<sup>85</sup> Memorie van Toelichting bij het Toetredingsverdrag, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3, p. 68.

<sup>86</sup> <http://www.landenweb.com/l.cfm?LandID=48&ESTLAND>.

## Slotopmerkingen

Het Toetredingsverdrag 2003 zal waarschijnlijk gedurende een lange tijd een uniek juridisch document blijven met betrekking tot integratie van Europa. Dat komt niet alleen omdat de wet van de grote getallen erop van toepassing is<sup>87</sup> en omdat nog één uitbreiding met 10 landen tegelijkertijd onwaarschijnlijk is, maar ook omdat het een zeer uitgebreid scala aan afspraken bevat. De kans op geschillen met betrekking tot de uitleg van dit verdrag is navenant aanwezig en evenzeer is de kans aanwezig dat de typologie van de geschillen herinneringen zal oproepen aan de eerste 1-2 decennia na de inwerkingtreding van het EG-Verdrag. Ook toen was het vaak niet voor ieder duidelijk aan welk

avontuur men was begonnen. Met name de vrijwaringsclausules en de overgangstermijnen zullen contentieus kunnen blijken te zijn. Het Toetredingsverdrag 2003 kan dan ook eerder als een onderhandelings tekst worden gekenschetst dan als een verdragstekst: voor ieder wat wils. Het wantrouwen tussen de ongelijkwaardige onderhandelende partijen, aan de ene kant de individuele toetreders en aan de andere kant de EU-15 en de Commissie, blijkt goed uit de Verklaringen en uit de vrijwaringsclausules. Al met al, het Toetredingsverdrag 2003 zal voorlopig genoeg werk voor juristen blijven opleveren.

---

<sup>87</sup> Zie hoofdstuk 1 van dit artikel.