

Rob Boudewijn, Thomas Rieu & Jan Rood

Rob Boudewijn, Strategy Center, Nyenrode Business Universiteit
en directeur Boudewijn European Affairs

Van EU-partnerschap tot –lidmaatschap Veel etiketten voor één envelop

Origineel gepubliceerd in: *Internationale Spectator*, nummer 9, september 2007, p.413-418

Soms worden suggesties gedaan tot verdergaande vormen van samenwerking te komen in de relatie tussen de Europese Unie en haar buurstaten. In het bijzonder in de betrekkingen met landen die in beginsel een perspectief hebben op lidmaatschap, maar daar nog niet voor in aanmerking komen, zou behoefte bestaan aan meer ‘geprivilegieerde’ vormen van samenwerking, die meer dan de bestaande arrangementenⁱ zouden moeten inhouden, maar minder dan een volwaardig lidmaatschap. In de woorden van voormalig EU-Commissievoorzitter Romano Prodi: ‘more than partnership and less than membership’.ⁱⁱ

Heeft Prodi het nog over een alternatief dat geen lidmaatschap inhoudt, anderen daarentegen gaan zelfs zó ver dat zij het onderscheid tussen lidmaatschap en niet-lidmaatschap ter discussie willen stellen en pleiten voor een tussenvariant die wél een vorm van lidmaatschap inhoudt. In hun visie is het strakke onderscheid tussen EU-lidstaten en niet-lidstaten niet langer in overeenstemming met de groeiende behoefte aan differentiatie, zowel binnen de Unie als in de relatie tussen de Unie en haar burens.ⁱⁱⁱ

Ook van Nederlandse is in het regeerakkoord met de introductie van het begrip ‘partenariaat’ een bijdrage geleverd aan deze discussie. Landen zouden in de visie van de regering in aanvulling op c.q. vooruitlopend op het kandidaat-lidmaatschap over zo’n ‘nieuwe statusvorm’ kunnen beschikken. Een uitspraak waarmee Nederland aansluiting zoekt bij suggesties voor een ‘geprivilegieerd partnerschap’, zoals gedaan door o.a. Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk; dat dan in de visie van deze landen vooral als alternatief voor een volwaardig Turks lidmaatschap.

Er is, kortom, een discussie gaande over de wijze waarop de EU invulling zou moeten geven aan de relaties met haar buurstaten en kandidaat-lidstaten. Kenmerkend voor deze discussie is echter dat zij weinig concreet is. Wat de voorgestelde arrangementen zullen inhouden, hoe deze in de praktijk zullen werken en of het hierbij gaat om alternatieven voor lidmaatschap dan wel een opstap naar volwaardig lidmaatschap, wordt niet duidelijk gemaakt. Tegelijkertijd maakt deze discussie duidelijk dat de EU worstelt met het vraagstuk van verdere uitbreiding. De recente *big bang* met twaalf nieuwe lidstaten heeft bij een aantal lidstaten tot grote terughoudendheid geleid ten aanzien van nieuwe toetredingen. Een pas op de plaats of in ieder geval een temporisering van het uitbreidingsproces lijkt hun adagium te zijn, ook al omdat de publieke steun voor verdere uitbreiding is afgenomen. Burgers willen weten waar de geografische grenzen van de Unie liggen. Daarnaast bestaat zorg over haar absorptiecapaciteit. Kan de Unie verdere uitbreiding aan of zal zij bij nog meer lidstaten door gebrek aan samenbindend vermogen aan ‘imperial overstretch’ bezwijken? Onder dergelijke omstandigheden wordt het aantrekkelijk over alternatieven voor lidmaatschap dan wel tussenvormen te spreken. Maar wat is het realiteitsgehalte van zulke arrangementen?

Differentiatie binnen en buiten de EU

De discussie over alternatieven voor c.q. alternatieve vormen van lidmaatschap kan niet los gezien worden van de steeds sterkere *differentiatie* die binnen de EU zelf waarneembaar is. Er zijn duidelijke verschillen in participatie van lidstaten op diverse beleidsterreinen. Dat geldt voor de Economische en Monetaire Unie, het Schengen-*acquis* en het veiligheids- en defensiebeleid. Gecombineerd met de veelheid aan overgangstermijnen die gelden voor de nieuwe lidstaten en de *opt-outs* die in het toekomstige nieuwe EU-verdrag voor bijvoorbeeld voor het Verenigd Koninkrijk zijn voorzien, tekenen zich de contouren af van een Europese Unie die in antwoord op de groeiende diversiteit van haar leden geen keuze dan te differentiëren in termen van deelname door lidstaten aan specifieke beleidsterreinen. Anders gezegd, *de Unie zal differentiëren op straffe van desintegreren*.

De discussie over alternatieve lidmaatschapsvormen vormt in zoverre een logisch vervolg op deze interne ontwikkeling binnen de EU, dat de vraag actueel wordt of het Europees integratieproces op termijn gediend is met relativering van het onderscheid tussen lidmaatschap en niet-lidmaatschap. Waar binnen de EU differentiatie vaker voorkomt, zou differentiatie naar buiten toe immers een middel kunnen zijn om de buurlanden dichterbij de Unie te betrekken zonder dat zij van meet af aan hoeven te voldoen aan de (te) zware verplichtingen van een volwaardig lidmaatschap c.q. zonder dat de EU qua absorptiecapaciteit te zwaar wordt belast. Deze gedachte is overigens niet nieuw. In het model van het Europa van de concentrische cirkels of de variabele geometrie, dat een aantal jaren geleden populair was, en in de suggestie van een geaffilieerd lidmaatschap werd langs geografische c.q. beleidsinhoudelijke lijnen al onderscheid gemaakt in mate van lidmaatschap.

Voor een dergelijk concept pleit dat de huidige EU niet alleen intern een steeds sterkere differentiatie laat zien, maar dat ook in de betrekkingen met de buurlanden sprake is van een hoge mate van verscheidenheid. Met Turkije en Kroatië wordt onderhandeld over lidmaatschap, terwijl Macedonië inmiddels de status van kandidaat-lidstaat heeft. De landen op de westelijke Balkan komen op hun beurt in aanmerking voor stabilisatie- en associatie-akkoorden, die hen uiteindelijk moeten voorbereiden op lidmaatschap. Onder andere de Oostelijke buurlanden van de EU (Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland) vallen onder het *European Neighbourhood Policy* (ENP), dat de Commissie vooruitlopend op de uitbreiding van 2004 formuleerde.^{iv} Met het ENP omgeeft de Unie zich met een ‘ring of friends’, gegroepeerd in vier regionale blokken;^v het ondersteunt de ‘vrienden’ enerzijds bij het bewerkstelligen van veiligheid, stabiliteit en welvaart, het biedt een politieke dialoog aan en meer innige economische betrekkingen. Anderzijds sluit het ENP –hoewel delen van het EU-*acquis* door de ENP-landen worden overgenomen in het kader van de zg. ‘action plans’, het EU-lidmaatschap uitdrukkelijk uit. *Wél het beleid, maar niet de instituties*, zo stelt Brussel. De relatie met Rusland, ten slotte, kent een eigen regime, dat de vorm heeft gekregen van een ‘Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst.’

Tussenvormen

Binnen dit al zeer diverse geheel van betrekkingen is het onder verscheidene noemers geopperde idee van een tussenvorm (van EU-lidmaatschap) gelanceerd. In Nederland zelf werd deze gedachte o.a. door de SER al in 2000 geopperd,^{vi} in 2001 gevolgd door de WRR.^{vii} De WRR bepleitte een ‘partieel lidmaatschap’, waarbij een land een ‘kernacquis’ zou moeten overnemen. Onlangs heeft het idee van nieuwe statusvorm de weg gevonden –overigens via het CDA-partijprogramma^{viii} - naar het geëerakkoord van het kabinet-Balkenende IV.

Maar ook buiten Nederland is er de nodige aandacht voor alternatieven voor c.q. alternatieve vormen van lidmaatschap. Zo wordt in de Europese politieke arena het *alternatieve idee* voorgestaan door Elmar Brok, oud-voorzitter van de buitenland commissie van het Europees Parlement en fractielid van de Europese Volkspartij, die een voorstel lanceerde dat specifiek gericht is op Turkije: het *geprivilegieerd partnerschap*. Hij spreekt over een tussenvorm, ‘een derde optie’: ‘With this third option we could provide our neighbours with a European perspective without exposing ourselves to the pressure of a promise for accession that we cannot keep.’^{ix} Brok werkte zijn ideeën in maart 2006 nader uit, en diende in het Europees Parlement een motie in, waarin hij de Commissie dringend verzocht met het oog op het concept van een ‘geprivilegieerd partnerschap’ een exactere definitie te geven van haar ‘versterkt nabuurschapsbeleid’ en gedetailleerd te beschrijven wat dit type betrekkingen inhoudt.^x

De variant waarop Brok doelt, dient gezien te worden als ‘tussenstap’ naar het voorbeeld van de *Europese Economische Ruimte* (EER), waarvan Noorwegen het bekendste lid is.^{xi} De Eer stoelt op economische samenwerking en bevordering van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Deze elementen zijn ook terug te vinden in het geprivilegieerde partnerschap, dat twee concrete zaken zou impliceren wanneer toegepast op Turkije.^{xii} Ten *eerste* de uitbreiding van de Douane-unie tussen de EU en Turkije van vrij verkeer van goederen en harmonisering van concurrentiebeleid naar vrij verkeer van diensten en kapitaal, marktliberalisering en ‘ontspanning’ van de landbouwhandel. Ten *tweede* zou Turkije deelnemen aan bijeenkomsten op het terrein van veiligheids- en misschien buitenlands beleid van de Europese Raad en de Raad van Ministers. Stemrecht blijft echter voorbehouden aan de lidstaten.

Andere tussenvormen die de ronde doen zijn de *EER+*,^{xiii} het *Verbrede Geassocieerde Lidmaatschap*,^{xiv} *Graduele Integratie*^{xv} en het *Junior Lidmaatschap*,^{xvi} die alle in conceptuele zin grote overeenkomsten vertonen met het geprivilegieerd partnerschap. Tot slot moet in dit kader gewezen worden op de gedachte van een *ENP+*,^{xvii} een idee dat het Duitse EU-voorzitterschap in het kader van een hernieuwde *Ostpolitik* van de EU presenteerde en dat de Commissie steunt. Kern van deze gedachte is dat de Europese Unie in het kader van de betrekkingen met haar directe buurstaten een duidelijk onderscheid zou moeten maken tussen de oostelijke ENP-partners (en Rusland) en de zuidelijke ENP-landen, waarbij met de eerste groep hechtere en exclusievere relaties zouden moeten worden aangegaan. Bij de oostelijke buurstaten zou het dan vooral om Oekraïne en Moldavië gaan; landen met in beginsel een vooruitzicht op EU-lidmaatschap.

Zorg over draagvlak voor verdere uitbreiding

Kortom, er is beweging wat betreft de relatie tussen de Unie en haar buurstaten, waarbij een breed geheel aan varianten aan de orde is. Waarom is deze discussie ontstaan? Een reden is dat zeker na het Franse en Nederlandse nee tegen het Grondwettelijk Verdrag er binnen het *discours* over de toekomst van de Unie een sterkere neiging bestaat te stellen dat de EU qua *uitbreiding* op haar grenzen is gestuit. Een aspect daarvan betreft het *publieke draagvlak* voor uitbreiding. Dat nee werd immers mede ingegeven door zorg onder de bevolking over tempo en omvang van de uitbreiding. Het gevoel onderdeel te worden van en steeds grotere club landen waarmee men weinig affiniteit had, resulteerde in een groeiend onbehagen onder de bevolking over het integratieproces. Er valt een ‘enlargement fatigue’ te constateren, die zich overigens niet beperkt tot Nederland en Frankrijk en die Turkije als specifieke aanleiding kent. Overigens wordt de achterdocht tegen het uitbreidingsproces versterkt door de bij de burgers levende indruk dat uitbreiding een ‘automatisme’ is, waarbij de Unie te lichtzinnig omspringt met zelf gestelde toetredingscriteria^{xviii} en waarbij de (economische) belangen van burgers niet gediend zijn.

Zo blijkt uit peilingen dat de uitbreiding sinds 2004 steeds minder op publieke steun kan rekenen, vooral binnen de ‘oude lidstaten’. Volgens een zeer recente *Eurobarometer* is 49% van de EU-bevolking voorstander van verdere uitbreiding van de Unie, terwijl 39% tegen is.^{xix} Ogenscheinlijk lijkt de steun voor verdere uitbreiding gegroeid, aangezien dit een stijging is van 3% ten opzichte van de voorafgaande peiling. Deze toename is echter volledig op het conto te schrijven van de nieuwste toetreders, Roemenië en Bulgarije. Want hier toont de *Eurobarometer* een opvallende tweedeling in de EU van 27. In de 12 nieuwe(re) lidstaten *steunt* 68% van de bevolking een verdere uitbreiding, met als uitschieters Polen (76%), Lotouwen (68%) en Slovenië en Roemenië (beide 67%). In de 15 ‘oude lidstaten’ daarentegen ondersteunt slechts 43% van de bevolking een verdere uitbreiding, met als uitschieters naar beneden Luxemburg (25%), Oostenrijk (28%) en Frankrijk (32%).^{xx} In vergelijking met voorafgaande peilingen is het echter duidelijk dat de steun voor een verdergaande uitbreiding afbrokkelt. Als het aan de EU-bevolking ligt, zijn Zwitserland, Noorwegen en IJsland nog welkom, maar ligt de grens bij Kroatië, waarvan het lidmaatschap door 51% van de EU-bevolking wordt ondersteund. Lidmaatschap van Turkije steunt daarentegen slechts 30%.

Het hoeft in dit licht niet te verbazen dat de uitbreidingsmoeheid in het algemeen en de Turkse casus in het bijzonder tot de discussie over alternatieve vormen van samenwerking tussen de EU en haar buurstaten heeft geleid, en in het Turkse geval tot de suggestie van een ‘geprivilegieerd lidmaatschap’. In het laatste geval speelt daarbij bovendien dat lopende toetredingsonderhandelingen een ‘open einde’-

karakter hebben en niet noodzakelijkerwijs in lidmaatschap hoeven te resulteren, terwijl het voor sommigen de vraag is of Turkije *überhaupt* wel tot 'Europa' behoort. Dit laatste leidt natuurlijk direct tot de ook in dit kader spelende kwestie van de *fysieke grenzen* van 'Europa' ^{xxi} en de criteria aan de hand waarvan die grenzen zouden kunnen worden vastgesteld. ^{xxii}

Een tekortschietend absorptievermogen

Naast draagvlak als verklarende factor in deze discussie, speelt de kwestie van het *absorptievermogen* van de Europese Unie. Dit begrip duikt onder de noemer 'absorption capacity' voor het eerst op in de conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen van 1993, waar de welbekende Kopenhagen-toetredingscriteria werden geformuleerd. Daar werd gesteld: 'The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries.' ^{xxiii} Het gaat, kortom, om het vermogen van de EU om bij een toenemend ledental effectief te blijven functioneren en de dynamiek van het integratieproces te behouden. Een voorwaarde die een variant is op de bekende verdieping-verbredingsdiscussie – uitbreiding veronderstelt als prealabele voorwaarde verdieping van de integratie – en die preludeert op de latere institutionele hervormingen (Verdragen van Amsterdam en Nice en het Grondwettelijk Verdrag).

Opvallend is nu dat het begrip 'absorptiecapaciteit' in samenhang met het publieke draagvlak pas recentelijk een rol is gaan spelen in de uitbreidingsdiscussie, waarbij overigens verschil van mening bestaat over de invulling en betekenis van absorptiecapaciteit als voorwaarde voor verdere uitbreiding. Zo spreekt de regering in 2005 expliciet van haar zorg over de absorptiecapaciteit van de Unie als argument voor een pas op de plaats. De Unie, zo schrijft zij, 'is immers gebaseerd op gedeelde normen en waarden, beleid en instituties die niet door het uitbreidingsproces in gevaar mogen worden gebracht'. ^{xxiv} Een jaar later wordt hier nog aan toegevoegd dat '... de publieke opinie een belangrijke rol speelt bij verdere uitbreiding van de EU'. ^{xxv} De Europese Commissie, op haar beurt, definieerde absorptiecapaciteit in 2005 als volgt: '(the) Capacity to act and decide according to a fair balance within the institutions; respect budgetary limits and implement common policies that function well and achieve their objectives.' ^{xxvi}

Deze omschrijvingen vatten de beide dimensies van het absorptiebegrip samen. *Enerzijds* gaat het om het vermogen van de nieuwe lidstaten om binnen de Unie te functioneren en het geheel van regels, normen en beginselen dat kenmerkend is voor de EU, over te nemen. Waar dit vermogen onvoldoende is, o.a. omdat kandidaten te snel zijn toegelaten, zou dit tot aantasting van de Unie en verwatering van het *acquis* kunnen leiden. *Anderzijds* gaat het om de capaciteit van de Unie zelf om nieuwe leden op te nemen en op basis van bestaande institutionele structuren en besluitvormingsprocedures bij een groter aantal lidstaten slagvaardig te functioneren en het integratieproces te verdiepen.

Vanuit deze beide dimensies valt de huidige discussie over nieuwe vormen van samenwerking te duiden. Ten *eerste* is er de stelling dat de Unie in het licht van de problemen die sommige nieuwe lidstaten ondervinden bij het voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap, *meer tijd nodig* heeft om de laatste mega-uitbreiding te verwerken. Voor kandidaat-lidstaten betekent dit minimaal dat zij langer moeten wachten en dat hun hoe dan ook strenger de maat zal worden genomen. Ten *tweede* is er de opvatting dat een volgende uitbreiding verdergaande hervormingen van de Unie zelf veronderstelt. Zonder dat dreigt stagnatie. Overigens kan niet objectief worden vastgesteld welke mate van verdieping noodzakelijk is om verdere uitbreiding mogelijk te maken. Toch brengt deze opvatting hoe dan ook lidstaten tot de conclusie dat volgende uitbreidingsronden (Kroatië wellicht uitgezonderd) op korte termijn niet opportuun zijn. ^{xxvii} De logische implicatie hiervan is dat het onder deze omstandigheden veel aantrekkelijker wordt landen met lidmaatschapsaspiraties of –perspectieven *for the time being* een *alternatief* aan te bieden.

Verwachtingen, veiligheid en tijdsdruk

Bij uitstel, vertraging of het op de lange baan schuiven van volgende uitbreidingen wordt de noodzaak alternatieven te ontwikkelen volgens sommigen slechts groter. Enerzijds is er de verwachting bij landen die een toetredingsperspectief hebben c.q. menen te hebben, dat dit perspectief op voorzienbare termijn verwezenlijkt wordt. Tegelijkertijd is vanwege de criteria van publiek draagvlak en absorptievermogen

realistisch te veronderstellen dat dit een proces van lange adem zal zijn; ook al vanwege problemen binnen deze landen zelf.

Daartegenover staat dat in het verleden juist de aanwezigheid van een reëel *perspectief op toetreding* een belangrijke stimulans is gebleken voor implementeren van belangrijke politieke en economische veranderingen bij toetredingskandidaten; aanpassingen die uiteindelijk de veiligheid en stabiliteit in Europa in zijn geheel ten goede zijn gekomen. Vooruitzicht op lidmaatschap werd landen immers geboden onder de conditie van interne aanpassing overeenkomstig de Kopenhagen-criteria (conditionaliteit). Waar dit vooruitzicht ontbreekt bij landen als Moldavië en Oekraïne, is het de vraag of de EU in staat is met dit beleid zoals dat nu in ENP-kader wordt gevoerd, de aanpassingen in deze landen te bewerkstelligen die met het oog op democratie, rechtsstaat en welvaart noodzakelijk zijn. De conditionaliteit ten aanzien van deze landen is immers aantoonbaar minder sterk aanwezig.

Tegelijkertijd is ook het ENP-beleid onlosmakelijk gekoppeld aan het belang dat de Unie heeft bij een stabiele en veilige omgeving. Bewerkstelligen dat de Unie, zoals dat in de Europese veiligheidsstrategie staat omschreven, wordt omringd door ‘a ring of well governed countries’ is een expliciete doelstelling van dit beleid. Waar nu de verwachtingen van de kant van deze landen hoog zijn, hun proces van interne aanpassing onder tijdsdruk staat en gemakkelijker zal zijn als er enig perspectief op EU-lidmaatschap is, wordt het zoveel aantrekkelijker deze landen vooruitlopend op lidmaatschap een meer exclusieve relatie aan te bieden en zo de conditionaliteit te versterken. Deze overweging verklaart waarom de discussie over alternatieve vormen van samenwerking – inclusief de mogelijkheid van partieel lidmaatschap – zich vooral op Moldavië en Oekraïne richt, hoewel ook de Balkan-landen om dezelfde reden daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen.

Een non-discussie?

In hoeverre zijn deze ideeën nu realistisch?; realistisch in de zin dat zij meer dan een politiek-opportunistische manoeuvre om Turkije definitief buiten de deur te houden dan wel landen als Oekraïne e.d. zoet en op afstand te houden. Een eerste overweging is dat er sprake is van een reëel probleem, in die zin dat de Unie terughoudend staat tegenover weer nieuwe leden, terwijl de kandidaten voor lidmaatschap in de rij staan te trappelen. Onder deze omstandigheden kunnen suggesties voor tussenvormen nuttig zijn. Tegelijkertijd is achterdocht bij sommige van de voorstellen gerechtvaardigd. Als dergelijke ‘tussenvormen’ bedoeld zijn als *alternatief* voor lidmaatschap, dan zullen zij zeker in de relatie met landen die de status van kandidaat-lidstaat al hebben, contraproductief en schadelijk zijn. Dit betekent dat dergelijke voorstellen in beginsel niet op deze relaties van toepassing zijn. Waar zij in de relatie met Turkije als een overgangsvorm worden gepresenteerd naar volledig lidmaatschap, kan bovendien ernstig getwijfeld worden over de toegevoegde waarde van bijvoorbeeld een ‘geprivilegieerd partnerschap’. Gegeven de staat van de huidige relatie beschikt Turkije feitelijk al over zo’n partnerschap. Voor Turkije omvat een tussenvorm een ‘privilege’ noch een ‘partnerschap’.^{xxviii} De logische volgende stap is dan ook Turks lidmaatschap.

De geloofwaardigheid van ‘tussenvormen’ in de relatie met landen die nog niet de status van kandidaat-lidstaat hebben, staat of valt net het verband met een toetredingsperspectief. Voor die landen is een meer geprivilegieerde status alleen aantrekkelijk indien dat niet ten koste gaat van een perspectief op lidmaatschap; mogelijk zelfs dat vooruitzicht dichterbij brengt. Het concept van een meer exclusieve relatie met de EU zou dan ook alleen ontwikkeld moeten worden voor, en toegepast op, landen die op termijn een toetredingsperspectief hebben. Een overweging die geheel past in de tegenwoordig benadrukte noodzaak tot een grotere differentiatie in de relaties met omringende landen te komen.

Waar de suggesties van tussenvormen de vorm aanneemt van partieel lidmaatschap – al dan niet als opstap tot de volwaardige status – heeft dit alleen betekenis indien landen metterdaad toegang krijgen tot de Europese gremia en kunnen meebeslissen. Evident is dat een dergelijke constructie de nodige institutionele complicaties zal veroorzaken. Tegelijkertijd wordt dit vooruitzicht wellicht minder afschrikwekkend als bedacht wordt dat de Unie van vandaag een steeds grotere interne verscheidenheid laat zien. Wie grotere differentiatie vervolgens als onvermijdelijk ziet, kan dan slechts concluderen dat nadenken over tussenvormen geen kwaad kan.

Jan Rood en Rob Boudewijn waren respectievelijk als hoofd en senior fellow verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael. Tomas Rieu was stagiair bij hetzelfde programma.

ⁱ Het gaat o.a. om partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en stabilisatie- en associatie-overeenkomsten.

ⁱⁱ Romano Prodi, *Europe and the Mediterranean: Time for action*, speech by the President of the European Commission at the Université Catholique de Louvain-la-Neuve, 26 november 2002.

ⁱⁱⁱ Zie ook Charles Grant, *Europe's blurred boundaries; rethinking enlargement and neighbourhood policy*, Londen: Centre for European Reform, 2006

^{iv} European Commission, *Communication on Wider Europe: A new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 204final, 11 maart 2003.

^v Deze vier blokken zijn: de Oostelijke burens (Wit-Rusland, Moldavië, Oekraïne); de Zuidelijke Kaukasus (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië); de Mediterrane burens (Algerije, Libië, Marokko, Tunesië); en het Midden-Oosten (Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Syrië, de Palestijnse Autoriteit).

^{vi} www.ser.nl/publicaties/default.sp?desc=publicaties_bulletins_0400_4

^{vii} Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie*, Den Haag, 2001 (WRR advies nr 59)

^{viii} Zie CDA, *Europa Manifest*, Den Haag, 2006

^{ix} E.Brok, *Why the EPP is pushing for a new, credible strategy for EU enlargement*, Brussel, 2006

^x www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0436+0+DOC+XML+V0/NL

^{xi} De EER is een akkoord tussen de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Deelnemende landen zijn: Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. EVA-lid Zwitserland verwierp toetreding tot de EER per referendum.

^{xii} Fadi Hakura, *Partnership is no privilege. The alternative to EU Membership is no Turkish delight*, Londen, Chatham House, European Programme, september 2005, p. 4

^{xiii} E.Brok, *Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU, Die Politische Meinung*, Berlijn, Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

^{xiv} Zie ook W. Quaisser & S. Wood, *EU member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, Forost, 2004, p. 54

^{xv} Zie C. Karakas, *For a Gradual integration; on the debate on Turkey's accession to the EU*, HSFK-Standpunkte, 4 (2005), www.hsfk.de/index.php?id=9&no_cache=1&L=1&detail=2588

^{xvi} Zie F.L. Altmann, *EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg*, SWP-Studie, Berlijn, 2005 (www.swp-berlin.org)

^{xvii} Zie o.a. Barbara Lippert, 'Beefing up the ENP: towards a modernisation and stability partnership', in: *International Spectator*, 4, 2006, p. 85-100.

^{xviii} Deze zorg heeft overigens al geresulteerd in besluiten van de Europese Raad over aanscherping van de zogeheten Kopenhagen-criteria inzake toetreding en de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten.

^{xix} *Eurobarometer 67 Public Opinion in the European Union*, juni 2007, p. 30

^{xx} *Ibid.* p. 32

^{xxi} Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Grenzen van de Europese Unie*, DIE-96-05, Den Haag, 17 maart 2005.

^{xxii} Rob Boudewijn, 'Europa: wat is dat?', in: *Jason Magazine*, augustus 2006, p.2-6

^{xxiii} *European Council Meeting in Copenhagen*, 21-22 juni 1993

^{xxiv} Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake uitbreiding: 'Enlargement strategy paper 2005' en Advies van de Europese Commissie over lidmaatschapsaanvraag Macedonië*, Den Haag, 7 december 2005

^{xxv} Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake EU-uitbreiding*, Den Haag, 28 november 2006

^{xxvi} European Commission, *2005 Enlargement Strategy Paper* COM (2005) 561final, 9 november 2005, p. 3. Overigens spreekt de Commissie vanaf 2006 in het document 'The Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007' consequent over 'integratiecapaciteit' in plaats van 'absorptiecapaciteit', wat echter niet tot een andere inhoudelijke benadering van het vraagstuk heeft geleid.

^{xxvii} Deze kwestie spitst zich toe op het nieuwe EU-verdrag. Aangenomen mag worden dat Kroatië op basis van dit verdrag zal kunnen toetreden. Of dat ook geldt voor volgende kandidaten, valt te betwijfelen.

^{xxviii} Hakura, *a.w. noot 12*, p.5.