



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

DE TOETREDING VAN DE REPUBLIEK KROATIË TOT DE EUROPESE UNIE

Advies 2012/22

10 september 2012

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Achtergrond.....	2
3.	Inhoud van het Verdrag.....	3
4.	De relaties tussen Vlaanderen en Kroatië	5
5.	Aandachtspunten voor Vlaanderen	6
5.1.	Economische en politieke impact.....	6
5.2.	Voorbeeld voor verdere uitbreiding.....	8
5.3.	Nood aan duurzame vooruitgang.....	9
5.4.	Impact op het budget van de Europese Unie.....	10
6.	Conclusie	11

1. INLEIDING

Tijdens haar vergadering van 22 juni 2012 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie en de slotakte (hierna: “het Verdrag”). Zij gelastte de minister van buitenlands beleid en Europese aangelegenheden het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) in te winnen. De Raad keurde onderhavig advies goed na bespreking op zijn vergadering van 3 september 2012.

De Raad vangt aan met een achtergrondschrift waarin het toetredingsproces van Kroatië tot de Europese Unie beschreven wordt. In een volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de inhoud van het Verdrag. Daarna volgt een toelichting van de politieke en economische relaties tussen Vlaanderen en Kroatië. In de vijfde paragraaf somt de Raad een aantal aandachtspunten op, waarna hij tot zijn conclusies komt.

2. ACHTERGROND

De Europese Unie (hierna: “EU”) en Kroatië hebben sinds 2001 een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (hierna: “SAO”). Deze SAO moest leiden tot een politieke dialoog, een verbetering van de regionale samenwerking, de harmonisering van de interne wetgeving en de samenwerking op een groot aantal domeinen. Zij kaderde in een ruimere strategie voor de integratie van de landen van de Westelijke Balkan¹ in de Europese Unie, met als voornaamste doel de creatie van een stabiel politiek klimaat aan de oostelijke grenzen van de EU. Stabilisatie- en associatieovereenkomsten vormden een eerste stap om de band tussen de EU en deze landen te versterken en legden zo de basis voor een toekomstige toetreding tot de EU.²

Kroatië stelde zich op 21 februari 2003 officieel kandidaat voor het lidmaatschap van de EU. Na een positief advies van de Europese Commissie verwierf het land in juni 2004 de status van kandidaat-lidstaat. Toetredingsonderhandelingen werden in het vooruitzicht gesteld op voorwaarde dat Kroatië zijn volledige medewerking verleende aan het Internationaal Straftribunaal voor het Voormalige Joegoslavië (hierna: “ICTY”). Op 17 maart 2005, de oorspronkelijk voorziene datum voor de start van de onderhandelingen, werd naar aanleiding van een negatieve evaluatie van de hoofdaanklager van het ICTY Carla del Ponte, besloten om de start voorlopig uit te stellen. 22 van de 25 lidstaten weigerden de toetredingsonderhandelingen met Kroatië te starten, omdat generaal Ante Gotovina, verdacht van oorlogsmisdaden, op dat moment nog niet gearresteerd was. Dit toonde aan dat het land nog steeds onvoldoende samenwerkte met het ICTY. Vooral België, Nederland en Groot-Brittannië verzetten zich tegen de opstart van de onderhandelingen zolang Gotovina niet uitgeleverd was aan het ICTY.³ Na zijn arrestatie, en een positieve evaluatie van de samenwerking met het ICTY, gingen de toetredingsonderhandelingen op 3 oktober 2005 definitief van start. Op 9 november 2005 stelde de Commissie een eerste voortgangsrapport voor. In 2006 werd in het kader van deze onderhandelingen een toetredingspartnerschap gesloten tussen de EU en Kroatië, waarin de prioriteiten en voorwaarden voor toetreding gedefinieerd werden, om zo het land bij te staan in zijn vorderingen op het vlak van het omzetten van het *acquis communautaire* en de overige

¹ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië, Montenegro, Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Kosovo (zoals bepaald in VN VEILIGHEIDSRaad, *Resolutie 1244 inzake de situatie in Kosovo*, S/RES/1244, 10 juni 1999).

² De Raad bracht eerder advies uit inzake stabilisatie- en associatieovereenkomsten, namelijk in Advies 2008/5 m.b.t. Montenegro, Advies 2008/21 m.b.t. Bosnië en Herzegovina en Advies 2011/9 m.b.t. Servië.

³ X, “EU delays Croatia entry talks over missing war general” in *The Guardian*, 16.03.2005.

toetredingscriteria. Het Europese Partnerschap met het land uit 2004, gesloten in het kader van het stabilisatie- en associatieproces, vormde de basis voor dit nieuwe partnerschap.⁴

In 2008 herwerkte de Raad van de EU het toetredingspartnerschap op basis van de conclusies van het laatste voortgangsrapport van de Commissie. Het herwerkte partnerschap identificeerde nieuwe en nog aan te pakken prioriteiten, aangepast aan de specifieke noden en aan de fase van het toetredingsproces waarin het land zich bevond. Van deze prioriteiten werd verwacht dat Kroatië deze volledig, dan wel voor een groot deel, zou kunnen bereiken. Daarnaast vormde het herwerkte partnerschap een leidraad voor de financiële bijstand aan het land, in het kader van het in 2007 geïntroduceerde instrument voor pre-toetredingssteun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten.⁵

Kroatië deed er zes jaar over om de 35 hoofdstukken in de toetredingsonderhandelingen af te ronden. In 2009 werden de onderhandelingen gedurende een jaar geblokkeerd door een bilateraal grensdispuut tussen Kroatië en Slovenië. Mede dankzij een intensieve bemiddeling van de Commissie, met ondersteuning van het toenmalige trio voorzitterschap⁶, werd in september 2009 een politiek akkoord bereikt waardoor het Sloveens veto opgeheven werd en de laatste fase van de onderhandelingen ingezet werd.⁷ In de tweede helft van 2010 vormde de toetreding van Kroatië één van de prioriteiten voor het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU. België bood ondersteuning en begeleiding en nam een bemiddelende rol op in de toetredingsonderhandelingen. Het bleef wel benadrukken dat Kroatië, voor een succesvol verloop van de onderhandelingen, de samenwerking met het ICTY moest blijven verbeteren. Op 30 juni 2011 werden de onderhandelingen officieel afgesloten. De Europese Raad benadrukte dat Kroatië inspanningen moest blijven leveren, vooral op het vlak van justitie en grondrechten, zodat het land op het moment van definitieve toetreding volledig aan de toetredingscriteria zou voldoen. De Commissie leverde op 12 oktober 2011 een positief advies over de toetreding van Kroatië en ook het Europees Parlement stemde in, opnieuw met de nadruk op de resterende uitdagingen op het vlak van juridische hervorming en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.⁸

Op 22 januari 2012 organiseerde Kroatië een referendum ter goedkeuring van het Verdrag, waarbij 66% van de deelnemende burgers zich voor toetreding uitsprak.⁹

3. INHOUD VAN HET VERDRAG

Het Verdrag werd ondertekend op 9 december 2011 en de definitieve toetreding wordt voorzien voor 1 juli 2013. Met de ondertekening en ratificatie van het Verdrag wordt Kroatië lid van de EU en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) en partij bij de bijhorende “oorspronkelijke Verdragen”¹⁰. De toetredingsvoorwaarden en de aanpassingen aan de oorspronkelijke Verdragen die voortvloeien uit deze toetreding worden omschreven in een Akte die

⁴ Besluit 2006/145/EG van de Raad van 20 februari 2006 betreffende de principes, prioriteiten en voorwaarden die worden opgenomen in het toetredingspartnerschap met Kroatië en houdende intrekking van Besluit 2004/648/EG, *Pb. EG L 055/30*, 25 februari 2006.

⁵ Besluit 2008/119/EG van de Raad van 12 februari 2008 betreffende de principes, prioriteiten en voorwaarden die worden opgenomen in het toetredingspartnerschap met Kroatië en houdende intrekking van Besluit 2006/145/EG, *Pb. EG L 042/51*, 12 februari 2008.

⁶ Voor een omschrijving van het concept “triovoorzitterschap”, zie SARIV, *Het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie in 2010*, Advies 2008/23, 1 december 2008.

⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2009-2010*, COM(2009)533, Brussel, 14 oktober 2009, 11-12.

⁸ EUROPEES PARLEMENT, *Croatia's accession: green light from Parliament*, Persbericht, 1 december 2011.

⁹ L. VAUDIN D'IMÉCOURT, “Croats say ‘yes’, EU welcomes referendum result” in *Europolitics*, 23.01.2012.

¹⁰ De “oorspronkelijke Verdragen” zijn het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

een integrerend deel uit maakt van het Verdrag. Deze Akte bevat in de eerste plaats de evidente aanpassingen en voorwaarden die met een toetreding gepaard gaan, zoals het toetreden tot verdragen die de EU sloot met derde landen en organisaties, deelname aan de Economische en Monetaire Unie (EMU), toetreding tot de Europese Economische Ruimte (EER), het aanpassen van de samenstelling van de Europese instellingen, enzovoort. Daarnaast bevat de Akte enkele specifieke overgangsbepalingen. De Raad bespreekt hier enkele artikelen uit de Akte, relevant voor de samenwerking tussen Vlaanderen en Kroatië. Voor een meer volledige bespreking verwijst hij naar de memorie van toelichting.¹¹

Artikel 4 van de Akte stelt dat Kroatië kan toetreden tot de Schengenzone nadat via de Schengenevaluatieprocedures is vastgesteld dat het land aan alle nodige voorwaarden voldoet. De Raad van Ministers moet hiertoe een besluit aannemen, gebaseerd op een verslag van de Commissie waarin wordt nagegaan of Kroatië alle aangegane verbintenissen relevant voor het Schengenacquis blijft nakomen. In een gezamenlijke verklaring van de huidige lidstaten, deel van de Slotakte, wordt uitdrukkelijk vermeld dat de procedure voor de toetreding van Kroatië tot de Schengenzone geheel onafhankelijk van de lopende procedures voor Bulgarije en Roemenië verloopt en onder individuele voorwaarden.

Artikel 30 bepaalt dat de EU tijdens het eerste jaar na de toetreding tijdelijke financiële bijstand zal verlenen aan Kroatië voor de ontwikkeling en versterking van zijn administratieve en justitiële capaciteit om de Europese wetgeving uit te voeren en te handhaven, en om de uitwisseling van beste praktijken met overeenkomstige instanties in verschillende landen te bevorderen. Artikel 31 voorziet een gelijkaardige faciliteit om tot eind 2014 te helpen bij de financiering van acties aan de nieuwe buitengrenzen van de EU met het oog op de uitvoering van het Schengenacquis. Artikel 32 kent een derde financiële faciliteit toe tot eind 2014, om de kasstroom in de nationale begroting te verbeteren.

Artikel 36 van de Akte bepaalt dat de Commissie tot het moment van officiële toetreding nauwlettend zal blijven toezien op alle verplichtingen die Kroatië tijdens de toetredingsonderhandelingen is aangegaan, alsook op de voortzetting van de voorbereidingen om bij de toetreding de verantwoordelijkheden op te nemen die gepaard gaan met het lidmaatschap. Bijlage VII bij het Verdrag omschrijft de specifieke toezeggingen die Kroatië bij de onderhandelingen gedaan heeft. Concreet zal er toezicht gehouden worden op de aangegane verplichtingen inzake rechterlijke macht en grondrechten, waarbij blijvende vooruitgang op het gebied van justitiële hervorming en efficiëntie, de onpartijdige behandeling van rechtszaken betreffende oorlogsmisdaden en de bestrijding van corruptie noodzakelijk is. Daarnaast zal ook de vooruitgang op het gebied van mededingingsbeleid en vrijheid, veiligheid en recht opgevolgd worden. De Raad kan, op voorstel van de Commissie met een gekwalificeerde meerderheid, passende maatregelen nemen indien nodig. De Commissie verbond zich ertoe halfjaarlijks te rapporteren over de resultaten van dit toezicht. Op 24 april 2012 publiceerde de Commissie het eerste monitoringrapport sinds de ondertekening van het Verdrag. Zij concludeert dat Kroatië verdere vooruitgang geboekt heeft sinds het laatste voortgangsrapport van 2011 en dat het land voor een groot deel in overeenstemming is met het *acquis*. Inspanningen blijven noodzakelijk op het vlak van de bestrijding van corruptie, de modernisering van het ambtelijk apparaat en de hervorming van de arbeidsmarkt.¹²

Artikel 37 bepaalt dat Kroatië in het geval van ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden in een economische sector of een regio machtiging kan vragen om beschermingsmaatregelen te nemen

¹¹ VLAAMSE REGERING, *Memorie van toelichting van het voorontwerp van decreet tot instemming met het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie en de slotakte*, VR/2012/2206/DOC.0584-3, Brussel, 22 juni 2012.

¹² EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Toezichtsverslag over de voorbereiding van Kroatië op de toetreding*, COM(2012)186, Brussel, 24 april 2012.

en dit gedurende een periode van drie jaar na de toetreding. Deze beschermingsmaatregelen moeten de toestand opnieuw in evenwicht brengen en de betrokken sector aanpassen aan de economie van de interne markt. Deze voorwaarden gelden ook voor een verzoek tot het nemen van beschermingsmaatregelen door een van de huidige lidstaten ten opzichte van Kroatië.

4. DE RELATIES TUSSEN VLAANDEREN EN KROATIË

Het Vlaamse beleid ten aanzien van Centraal- en Oost-Europa loopt sinds de jaren 1990 in grote mate parallel met de Europese visie. Net als de EU bood Vlaanderen ondersteuning bij het realiseren van de Kopenhagencriteria en de overname van het *acquis* met het oog op een toekomstige integratie in de EU. Het Vlaams beleid voor Centraal- en Oost-Europa was tot 2003 uitsluitend gericht op de tien toenmalige kandidaat-lidstaten van de EU.¹³ In de loop van 2003 werd beslist om ook een eerste aanzet te geven tot samenwerking met de landen van de zogenaamde “buitengordel” van de EU. In 2004 werden de eerste projecten in Kroatië gefinancierd op *ad hoc* basis. Het bestaande Samenwerkingsprogramma Centraal- en Oost-Europa werd in 2006 uitgebreid naar Kroatië en in 2008 naar verschillende andere landen uit de Westelijke Balkan.¹⁴ Hiermee trachtte de regering een basis te leggen voor toekomstige contacten met de (potentiële) kandidaat-EU-lidstaten. Kroatië en Vlaanderen sloten op 13 november 2006 een bilateraal samenwerkingsverdrag¹⁵. Daarin verklaren de partijen dat zij alle noodzakelijke middelen binnen hun bevoegdheden zullen aanwenden om bij te dragen tot de snellere verwezenlijking van de volledige integratie van Kroatië in de EU. Vlaanderen zou voortaan specifieke ondersteuning verlenen via concrete projecten, gebaseerd op de noden van Kroatië tijdens het toetredingsproces. De projecten worden geselecteerd met het oog op het creëren van een win-winsituatie, waardoor ook Vlaanderen belang heeft bij deze samenwerking. Zo werd in het werkprogramma 2009-2010 de financiering vooropgesteld van onder meer het project “Levenslang leren voor ambachtslui” van Unizo Internationaal vzw, het economische ontwikkelingsproject STROSMERG van Innotek en een project ondersteund door ARCADIS Belgium nv voor het verbeteren van de luchtkwaliteit in de haven van Rijeka.¹⁶ Naast de samenwerking met het oog op een vlot verloop van de toetreding van Kroatië tot de EU, regelde het akkoord de samenwerking in de domeinen die behoren tot de Vlaamse bevoegdheden.

Beide landen verbonden zich in het kader van het samenwerkingsverdrag er ook toe om de handelsrelaties te verbeteren en te ondersteunen. Vlaanderen heeft traditioneel een ruim handelsoverschot. In 2005 was Kroatië met een totaal van 148,7 miljoen euro de 55^{ste} uitvoerbestemming. Na een gestage toename kende de Vlaamse uitvoer naar Kroatië een sterke terugval in 2009. De uitvoer herpakte zich in 2010. Met een totaal van 170 miljoen euro was Kroatië in 2010 de 71^{ste} uitvoerbestemming. Het Vlaamse aandeel in de Belgische uitvoer steeg tot bijna 86%. In 2011 zakte Kroatië opnieuw twee plaatsen in de rangschikking van Vlaamse uitvoerbestemmingen. De Vlaamse invoer uit Kroatië is eerder bescheiden. In 2005 was Kroatië de 100^{ste} leverancier van Vlaanderen. Net zoals de uitvoer kent de invoer uit het land na een aantal jaren van toename een

¹³ Ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de regering van de republiek Kroatië en de Vlaamse Regering, ondertekend in Zagreb op 13 november 2006, *Parl. St. Vlaams Parlement 2006-2007*, 1308 – Nr. 1, 7-10.

¹⁴ Beleidsbrief Buitenlands Beleid. Beleidsprioriteiten 2007-2008, *Parl. St. Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Angelegenheden en Internationale Samenwerking 2007-2008*, 1394 – Nr. 1, 30-31.

¹⁵ Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Regering en de Regering van de Republiek Kroatië, *B.S.* 14 april 2008.

¹⁶ VLAAMSE REGERING, *Samenwerkingsprogramma voor de jaren 2009-2010 tussen de regering van de Republiek Kroatië en de Vlaamse Regering ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord tussen de regering van de Republiek Kroatië en de Vlaamse Regering*, Brussel, 23 oktober 2008, 20-21.

terugval in 2009. Met een stijging in 2010 en 2011 was het land in 2011 de 95^{ste} leverancier van Vlaanderen, met 63 miljoen euro.¹⁷

In 2010 werd het Samenwerkingsprogramma Centraal- en Oost-Europa stopgezet. Volgens minister van Buitenlands Beleid Peeters leidde de toetreding van tien Centraal- en Oost-Europese landen tot de EU ertoe dat de noodzaak tot voortzetting van een Samenwerkingsprogramma met deze landen verdween. In zijn beleidsbrief voor 2011 stelde hij de uitwerking van een nieuw plan voor de Westelijke Balkan voorop.¹⁸ Ook het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2009-2014 en de beleidsnota voor het Vlaams buitenlands beleid vermeldde een nieuwe focus op de Westelijke Balkan en kondigde de uitwerking van een passend samenwerkingsplan aan.¹⁹ In zijn Advies 2011/9 inzake de SAO met Servië²⁰ gaf de Raad reeds aan dat de uitwerking van dit plan een oud voornemen is dat nog steeds niet uitgevoerd werd. Aangezien de Vlaamse Regering momenteel nog niet beschikt over een beleidsplan voor de Westelijke Balkan, verwijst de Raad naar zijn conclusies van het vermelde advies. De Raad stelt vast dat in de Vlaamse begroting voor het buitenlandse beleid, de middelen voor deze samenwerking zijn afgebouwd. Hij betreurt dit en hij wijst op het belang van een dergelijk kader voor de samenwerking met Kroatië en voor de ondersteuning van het brede werkveld in het ontwikkelen van deze samenwerking. De Raad heeft tevens de indruk dat de inzet van financiële middelen voor de samenwerking met de Westelijke Balkan via het Regional Competitive Initiative van de OESO²¹ niet tot bijzondere resultaten heeft geleid. De Raad heeft alleszins geen indicaties gevonden dat deze financiering heeft bijgedragen tot een intensivering van de contacten met die landen of een grotere bekendheid van Vlaanderen en zijn instellingen in die landen.

5. AANDACHTSPUNTEN VOOR VLAANDEREN

5.1. Economische en politieke impact

De Raad is verheugd over de toetreding van Kroatië tot de EU. Lidmaatschap van de EU kan belangrijke economische en politieke voordelen bieden. Voor de EU is de economische impact van de toetreding van het land eerder bescheiden, maar voor Kroatië zelf is de potentiële impact van groot belang. De EU is de belangrijkste handelspartner en de grootste buitenlandse investeerder van Kroatië, met een aandeel van 61,1% in de Kroatische handel (in 2011). Voor de EU is Kroatië de 37^{ste} handelspartner met een aandeel van 0,5% in de Europese handel in 2011.²² De handel tussen de EU en Kroatië is toegenomen sinds autonome handelsmaatregelen en de stabilisatie- en associatieovereenkomst de toegang tot de Europese markt hebben verbeterd. De toetreding vormt de consolidatie van de geleidelijke integratie van Kroatië in de Europese eenheidsmarkt.

Lidmaatschap kan in Kroatië bijdragen tot een grotere welvaart en economische groei, dankzij de voordelen van de eenheidsmarkt. In de eerste plaats kan een toetreding tot de EU leiden tot een uitbreiding van de handelsbetrekkingen van het land. Daarnaast kan Kroatië dankzij zijn toetreding

¹⁷ VLAAMSE REGERING, *Memorie van toelichting van het voorontwerp van decreet tot instemming met het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie en de slotakte, o.c.*, 5-6.

¹⁸ K. PEETERS, *Beleidsbrief 2011: Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, VR/2010/2210/MED.0489/03, Brussel, 22 oktober 2010, 20-21.

¹⁹ K. PEETERS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014*, VR/2009/1610/MED.0426.02, 23-24.

²⁰ STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARiv), *De Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met de republiek Servië*, Advies 2011/09, 9 maart 2011.

²¹ VLAAMSE REGERING, *Bijdrage 2010-2011 aan het Regionaal Competitive Initiative van de OESO voor de ondersteuning van de innovatiekracht en opbouw van human capital in Centraal- en Oost Europa*, VR/2010/1712/DOC.1179BIS, Brussel, 17 december 2010.

²² [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113370.pdf]

tot de EU beschikken over een stabiel politiek, juridisch en economisch kader, wat eventuele investeerders ten goede komt. De meest recente analyse van Delcredere schat de risico's voor exporttransacties naar en directe investeringen in Kroatië voor het jaar 2012 nog steeds zeer hoog in.²³ Naar aanleiding van de vijfde uitbreidingsronde werd vastgesteld dat (uitzicht op) lidmaatschap voor de meeste nieuwe lidstaten geleid heeft tot een toename van de inkomende directe buitenlandse investeringen.²⁴ Dit doet vermoeden dat ook in het geval van Kroatië de investeringsrisico's kunnen dalen na de toetreding. Een derde element dat de welvaart in het land kan bevorderen, is de financiële bijstand die het verkrijgt via de EU-fondsen, zowel in de aanloop naar als na de voltooiing van de toetreding.

Deze potentiële voordelen zijn echter in grote mate afhankelijk van de inzet en de capaciteiten van de toetredende staat. De toename van de handelsbetrekkingen wordt onder meer bepaald door de mate waarin Kroatië erin slaagt om handelsbarrières weg te werken en een sterk mededingingsbeleid te implementeren. Alleen wanneer Kroatië inspanningen blijft leveren om een aantrekkelijk, competitief en innovatief ondernemingsklimaat uit te bouwen, kan het ten volle profiteren van de voordelen die een toetreding tot de EU met zich meebrengt.

Om te kunnen genieten van de bijstand via de EU-fondsen, moet het land geschikte projecten uitwerken en deze op een correcte manier ter goedkeuring aan de Commissie voorleggen. Een onderzoek van de Commissie ter evaluatie van de "vijfde uitbreiding" gaf aan dat ongeveer 85% van de vooropgestelde jaarlijkse budgetten uiteindelijk toegekend werden.²⁵ In het geval van Roemenië en Bulgarije blijkt deze toekenning een veel groter probleem te zijn: zij konden respectievelijk slechts 3,5% en 18% absorberen.²⁶ Om een efficiënt gebruik van de financiële bijstand te garanderen, vereisen de EU-transfers cofinanciering, wat betekent dat het land zelf ook budgettaire inspanningen moet leveren om projecten te ondersteunen. Afhankelijk van het domein, zorgen de EU-fondsen voor 75 tot 85% van de financiering van een project, de overige financiering wordt gedragen door publieke of private bronnen.²⁷ Om dit alles tot een goed einde te brengen, moet Kroatië ervoor zorgen dat het de capaciteiten heeft om de EU-bijstand te absorberen en tegelijkertijd het nationale budget onder controle te houden.

Ondernemers in de huidige lidstaten genieten op hun beurt van nieuwe afzetmogelijkheden, meer rechtszekerheid en zakelijke opportuniteiten. Ook de Vlaamse handel met het land kan profiteren van de voordelen die de toetreding met zich meebrengt. Het biedt voor Vlaanderen de mogelijkheid om zijn bestaande banden met het land verder uit te diepen en de economische samenwerking te versterken. Een toetreding van het land tot de EU vormt een logisch vervolg op de reeds uitgebouwde samenwerking zoals we die terugvinden in het bilaterale samenwerkingsverdrag van 2006 en de multilaterale samenwerking vervat in de Europese SAO, waaraan Vlaanderen zijn medewerking verleende.

Naast het versterken van de handelsrelaties, biedt het lidmaatschap van Kroatië aan de regeringen van de huidige lidstaten de mogelijkheid om de samenwerking op een groot aantal andere domeinen te versterken en zo nauwere betrekkingen met het land te creëren. Het vormt zo een stimulans voor de uitbreiding van de bestaande samenwerking tussen Vlaanderen en Kroatië op het vlak van toerisme, onderwijs, cultuur, enz.

²³ DELCREDERE, *Overzicht export- en investeringsratio's*, Brussel, 2 augustus 2012.

²⁴ EUROPESE COMMISSIE DG ECONOMISCHE EN FINANCIËLE ZAKEN, *Enlargement, two years after: an economic evaluation, Occasional Papers*, (2006), 24, pp. 57-78.

²⁵ *Ibid.*, p. 31.

²⁶ F. FRISON-ROCHE, "Analyst: Bulgaria and Romania's EU accession 'was right'", *EurActiv*, 3.01.2012. [<http://www.euractiv.com/enlargement/analyst-bulgaria-romania-eu-acc-news-509933>]

²⁷ EUROPESE COMMISSIE DG ECONOMISCHE EN FINANCIËLE ZAKEN, *o.c.*, 32.

Op politiek vlak krijgt de EU bij elke toetreding van een nieuwe lidstaat meer gewicht in de internationale gemeenschap. Ondanks de beperkte grootte van Kroatië (qua oppervlakte, BBP en bevolking) kan dit toch een belangrijk effect hebben op de invloed van de Unie en haar individuele lidstaten, zeker in de regio van de Westelijke Balkan.

5.2. Voorbeeld voor verdere uitbreiding

De Raad meent dat een succesvolle toetreding van Kroatië een positief voorbeeld vormt voor de verdere integratie van landen uit de Westelijke Balkan in de Europese Unie. De EU geeft op deze manier te kennen dat de landen van de regio wel degelijk een realistisch perspectief op toetreding hebben, wat de politieke stabiliteit en de veiligheid in deze landen ten goede kan komen. Een perspectief op toetreding vormt daarnaast een stimulans voor het doorvoeren van hervormingen, vereist om in aanmerking te komen voor de status van kandidaat-lidstaat en voor het latere lidmaatschap. De integratie van Kroatië in de EU en de vooruitzichten die hierdoor gecreëerd worden voor de andere landen in de regio, sluiten aan bij de Vlaamse doelstellingen voor de Westelijke Balkan zoals uitgewerkt in de beleidsnota 2009-2014, nl. de opbouw van stabiliteit en welvaart in de regio.²⁸

Een succesvolle Kroatische toetreding kan tevens een remedie vormen tegen de sluimerende “uitbreidingsmoeheid” bij de regeringen van de huidige lidstaten van de EU en in de publieke opinie. Ontstaan naar aanleiding van de “vijfde uitbreiding” van de EU in 2004, werd die uitbreidingsmoeheid nog versterkt door de problemen die ontstonden bij de toetreding van de laatste twee lidstaten (Roemenië en Bulgarije) in 2006, wegens een ontoereikende en te snel afgehandelde voorbereiding op het lidmaatschap. Waar in het voorjaar van 2005²⁹ nog 50% van de respondenten van de Eurobarometer voor een verdere uitbreiding van de Unie waren, daalde dit in de daaropvolgende jaren significant. In 2008 was 47% van de Europeanen voor een verdere uitbreiding en 39 % tegen.³⁰ In 2009 daalde het percentage voorstanders verder tot 43% en waren de tegenstanders met 46% van de respondenten voor het eerst talrijker dan de voorstanders.³¹ In het najaar van 2011 was er met een percentage van 53% een meerderheid van de respondenten die negatief stonden tegenover een verdere uitbreiding. 36% toonde zich voorstander.³² Aangezien deze weerstand tegen een verdere uitbreiding vooral terug te vinden is bij de 15 oorspronkelijke lidstaten van de EU, kan een succesvolle toetreding van Kroatië volgens de Raad een manier zijn om deze negatieve trend om te buigen.

In de loop van 2006, twee jaar na de “vijfde uitbreiding”, werkte de Commissie aan een hervorming van het toetredingsproces, de zogenaamde “hernieuwde consensus inzake uitbreiding”.³³ Op het moment van deze hervorming waren de toetredingsonderhandelingen met Roemenië en Bulgarije reeds afgerond, waardoor Kroatië de eerste lidstaat zal zijn waarop deze nieuwe onderhandelingsvoorwaarden van toepassing waren. Voortaan zou er gewerkt worden met ijkpunten of “benchmarks”, die de kwaliteit van de toetredingsonderhandelingen moesten verbeteren. Deze meetbare doelstellingen worden vastgelegd door de Raad van de EU, met eenparigheid en op voorstel van de Commissie. Reeds van bij de start van de onderhandelingen kunnen deze ijkpunten aanzetten tot noodzakelijke hervormingen in de kandidaat-lidstaten. Kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan bepaalde ijkpunten voor het openen en afsluiten van elk onderhandelingshoofdstuk,

²⁸ K. PEETERS, *Beleidsnota 2009-2014. Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, VR 2009 1610 MED.0426.02, Brussel, 16 oktober 2009, 28.

²⁹ EUROPESE COMMISSIE, *Eurobarometer 63. Public opinion in the European Union*, Brussel, september 2005, 154-156.

³⁰ EUROPESE COMMISSIE, *Eurobarometer 69 - 5. The European Union today and tomorrow*, Brussel, November 2008, 28-36.

³¹ EUROPESE COMMISSIE, *Eurobarometer 72. Public opinion in the European Union*, Brussel, februari 2010, 232-235.

³² EUROPESE COMMISSIE, *Eurobarometer 76. Public opinion in the European Union*, Brussel, maart 2012, 82.

³³ EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006-2007*, COM(2006)649, Brussel, 8 november 2006, 5-7.

waardoor het onderhandelingsproces op een gestructureerde en strikte manier kan verlopen. Wanneer de lidstaat tijdens de onderhandeling van een hoofdstuk niet meer voldoet aan de openingsijkpunten, kan de Commissie de onderhandelingen opschorten. Hetzelfde geldt voor de sluitingsijkpunten: indien deze later niet meer gehaald worden, is het mogelijk het hoofdstuk in kwestie te heropenen. Hiermee heeft de Commissie een sterk instrument in handen voor een betere garantie op duurzame hervormingen en een ononderbroken voortgang in de veranderingen van de kandidaat-lidstaat. Via de procedure voor het vastleggen van de ijkpunten beschikken de lidstaten over een zekere controle over het toetredingsproces, wat opnieuw een positieve invloed kan hebben op het enthousiasme voor verdere uitbreiding. Het goede resultaat van de onderhandelingen met Kroatië toont aan dat deze hervorming voorlopig geslaagd is.

5.3. Nood aan duurzame vooruitgang

De Raad erkent de ingrijpende hervormingen die Kroatië doorgevoerd heeft in het kader van de toetredingsonderhandelingen. Hij benadrukt echter dat een definitieve toetreding geen eindpunt mag zijn. Ook na het verkrijgen van het lidmaatschap is het noodzakelijk dat het land vorderingen blijft maken. Zoals vermeld in het recente monitoringrapport van de Europese Commissie en opgenomen in artikel 36 van de Toetredingsakte, moet Kroatië zich blijven inzetten voor de verbintenissen die het in het kader van de toetredingsonderhandelingen is aangegaan en blijven streven naar verdere vooruitgang in de verplichtingen en voorwaarden waaraan een EU lidstaat moet voldoen.³⁴

Onderzoek van *Transparency International* toont aan dat corruptie nog steeds een belangrijk probleem vormt in het land. Met een score van 4/10 op de *Corruption Perceptions Index* (2011) staat Kroatië op de 66^{ste} plaats in de rangschikking.³⁵ Hiermee scoort het relatief slechter dan de meeste huidige EU-lidstaten, wat aangeeft dat verdere inspanningen in de strijd tegen corruptie noodzakelijk blijven. Er werd in de voorbije jaren een wettelijk en institutioneel kader voor de bestrijding van corruptie uitgebouwd, maar er is nood aan een concrete uitvoering en verdere ontwikkeling van de anti-corruptiemaatregelen.

Ook op het vlak van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en efficiëntie van de rechterlijke macht is een voortzetting van de inspanningen aangewezen. Kroatië heeft binnen het kader van de toetredingsonderhandelingen een justitiële hervorming doorgevoerd en voldoet zo aan de vastgestelde ijkpunten voor dit domein, maar de voorlopige resultaten geven aan dat de rechtsstaat nog steeds onvoldoende uitgebouwd is. Op basis van de Worldwide Governance Indicator “rule of law” of “rechtsstaat”³⁶ kan vastgesteld worden dat het land ook in dit domein slechter presteert dan de huidige lidstaten van de EU. Enkel Roemenië en Bulgarije vertoonden in 2010 voor deze indicator nog slechtere resultaten. Vanuit het belang van een correct functionerende en transparante rechtsstaat voor het land zelf en voor de andere lidstaten van de EU, is het noodzakelijk dat Kroatië verder werk maakt van de justitiële hervorming.

Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor het belang van een blijvende samenwerking met het ICTY en een verbetering in de aanpak van de rechtszaken met betrekking tot oorlogsmisdaden. Het monitoringrapport van de Commissie stelt dat het elimineren van de straffeloosheid inzake

³⁴ EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Toezichtsverslag over de voorbereiding van Kroatië op de toetreding*, o.c., 3-7.

³⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perceptions Index 2011*, Berlijn, 2011, 4. [<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>]

³⁶ THE WORLD BANK GROUP, *Worldwide Governance Indicators*, 2011. [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp]

oorlogsmisdaden een belangrijke uitdaging blijft voor Kroatië.³⁷ Het merendeel van de oorlogsmisdaden blijkt nog niet vervolgd te zijn. Zoals het Europees Parlement opmerkt in zijn resolutie van december 2011 over het verzoek van Kroatië voor toetreding tot de EU zijn vervolging van oorlogsmisdaden en re-integratie van vluchtelingen en ontheemden fundamentele stappen in het verzoeningsproces tussen de verschillende volkeren in de regio.³⁸ Deze verzoening en de totstandkoming van goede relaties met de buurlanden zijn op hun beurt belangrijke voorwaarden voor een succesvolle Europese integratie.

Aansluitend wil de Raad ook de nadruk leggen op de bescherming van de grondrechten en de rechten van minderheden. In deze domeinen heeft Kroatië belangrijke vooruitgang geboekt tijdens de toetredingsonderhandelingen, maar ook hier is er een blijvende nood aan inspanningen. De mensenrechten hebben tevens een belangrijke plaats in het Vlaams buitenlands beleid, zoals blijkt uit het beleidsdocument "Mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid".³⁹

5.4. Impact op het budget van de Europese Unie

Ten slotte wil de Raad de aandacht vestigen op het voorstel van de Commissie voor de meerjarenbegroting 2014-2020.⁴⁰ In het huidige voorstel houdt de Commissie rekening met de impact van de toetreding van Kroatië op het budget van de EU. De individuele toekenningen van budget in het kader van de Structuurfondsen, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, het Europees Visserijfonds, het Asiel- en Migratiefonds en het Fonds voor Interne Veiligheid worden in het voorstel tot meerjarenbegroting opgenomen. Omdat Kroatië na zijn definitieve toetreding ook zal deelnemen aan de rest van het interne beleid, werd naast deze vooraf toegewezen bedragen in een toename van het niet-toegewezen budget voorzien, berekend op basis van het aandeel van Kroatië in het bbp en de bevolking van de EU. Dit aandeel komt neer op 0.62%, wat betekent dat de Commissie een toename van 0.62% voorstelt om de toetreding van Kroatië op te nemen in het budget. Kroatië zal, zoals bepaald door artikel 32 van de Toetredingsakte, vanaf de datum van toetreding tot eind 2014 ook een tijdelijke kasstroomfaciliteit ontvangen om te helpen bij het verbeteren van de kasstroom in de nationale begroting (zie *supra*, 3.). Daarnaast houdt het voorstel rekening met de bijkomende administratieve uitgaven die gepaard gaan met de toetreding van een nieuwe lidstaat. Een grotere Unie vereist meer middelen, onder andere voor het aanwerven van meer werkrachten, wat het ook mogelijk maakt om Kroatische burgers te integreren in het personeel van de EU en zo de geografische spreiding in evenwicht te houden.⁴¹ Voor een geslaagde toetreding is het noodzakelijk dat deze verhogingen van het budget behouden blijven in het verdere verloop van het begrotingsdebat. De Raad stelt daarom voor dat ons land tijdens de

³⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Toezichtsverslag over de voorbereiding van Kroatië op de toetreding*, o.c. , 5.

³⁸ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 1 december 2011 over de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie, *Pb. EU L 112/5*, 24 april 2012.

³⁹ K. PEETERS, *Mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid*, VR/2011/0912/MED.0570/3BIS, Brussel, 9 december 2011. De Raad bracht advies uit over deze nota in SARIv, *Reflectie over mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid*, Advies 2011/22, 14 november 2011.

⁴⁰ EUROPESE COMMISSIE, *Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020*, COM(2012)388, Brussel, 6 juli 2012, 4-6.

⁴¹ Op 17 augustus nam de Commissie een voorstel aan dat tijdelijke bijzondere maatregelen voorziet voor de aanwerving van Kroatische burgers. Het voorstel voorziet onder meer in de mogelijkheid om tijdelijk (tot 30 juni 2018) af te wijken van het ambtenarenstatuut en in de organisatie van vergelijkende onderzoeken voor de selectie op nationale basis van ambtenaren uit Kroatië. Het bepaalt dat dergelijke selectieprocedures reeds gehouden kunnen worden vóór de definitieve toetreding van het land tot de EU. De EU-instellingen mogen daarnaast ook afwijken van de verplichting om alle vacatures binnen de instellingen te publiceren. Elke instelling bepaalt het aantal werknemers dat het wil rekruteren uit de kandidaat-lidstaat op basis van deze afwijkende bepalingen ("Special measures for recruiting Croatian nationals", *Agence Europe*, 22 augustus 2012; EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van tijdelijke bijzondere maatregelen betreffende de aanwerving van ambtenaren en tijdelijke functionarissen van de Europese Unie naar aanleiding van de toetreding van Kroatië*, COM(2012) 377, Brussel, 17 augustus 2012).

begrotingsbesprekingen de Commissie steunt met dit voorstel, omdat anders de financiering van de toetreding ten laste zal vallen van het huidige budget waardoor de werkingsmogelijkheden binnen andere budgetlijnen dalen.

6. CONCLUSIE

De Raad gaat akkoord met het voorontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie en de slotakte. Hij wijst op de kansen en mogelijkheden die de toetreding voor Vlaanderen en voor de EU biedt. De baten van het toekennen van het lidmaatschap overtreffen duidelijk de kosten die met de toetreding gepaard gaan. Een succesvolle integratie van Kroatië in de Europese Unie opent perspectieven voor de verdere integratie van de Westelijke Balkan in de Unie en voor een uitbreiding van de Vlaamse samenwerking met de regio.

De Raad drukt de hoop uit dat Kroatië ook na zijn definitieve toetreding inspanningen blijft leveren op de domeinen waarop het momenteel nog niet voldoet aan de Europese standaarden. Duurzame vooruitgang blijft noodzakelijk in de strijd tegen corruptie, de uitbouw van en het respect voor de rechtsstaat, de creatie van een onafhankelijk en onpartijdig gerechtelijk apparaat en de bescherming van de grondrechten. Hij spoort Vlaanderen aan om erop toe te zien dat Kroatië verder werk maakt van de vervolging van oorlogsmisdaden en het versterken van de samenwerking met het ICTY, maar dat het tevens ook werk maakt aan de verdere uitbouw van de samenwerking met de landen van de Westelijke Balkan zoals aangekondigd in de beleidsnota.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

Freddy Evens
Secretaris

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, KU Leuven)	
2° Anne Lybaert (zaakvoerder IRMAS)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
6° Johan Erauw (gewoon hoogleraar Universiteit Gent)	
7° Luc Vandenbroucke (Senior Executive Vice President, Barco)	
8° Rudi Hoebeek (Gedelegeerd bestuurder Hoebeek NV)	
9° Patrick De Groote (hoogleraar Universiteit Hasselt)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Mehdi Koocheki (ABVV)
12° Renaat Hanssens (ACV)	Jessie Van Couwenberghe (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)	Els Hertogen (Wereldsolidariteit)
17° Annuschka Vandewalle (fos)	Kwaku Acheampong (fos)
18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)	Lode Delbare (Trias)
19° Eve Diels (Ho.Re.Ca Vlaanderen)	Jan Van Steen (directeur Omnia)
20° Jan Jassogne (CIB Vlaanderen)	Peggy Verzele (CIB Vlaanderen – VIVO)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeveryans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Jolien Mespreuve (administratief deskundige)