Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

33 183 (R 1975)

Goedkeuring van het op 9 december 2011 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie), en de Republiek Kroatië betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie (Trb. 2012, 24)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/ uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING[1]

Inhoudsopgave

1	**ALGEMEEN DEEL**	**2**
1.1.	Algemene inleiding	2
1.2.	Historische achtergrond	3
1.3	Opening en verloop onderhandelingen	5
1.4.	Slotfase van de onderhandelingen	9
1.5	Monitoring	14
1.6	Kopenhagen-criteria	15
1.7	Financiële aspecten	17
1.8.	Betekenis voor de EU van Kroatische toetreding	17
1.9	Inhoud en strekking van het Verdrag	18
1.10	Koninkrijkspositie	19
2	**ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**	**20**
2.1	Het Toetredingsverdrag	20
2.2	De Toetredingsakte	20

[1] Het in het opschrift genoemde Tractatenblad , 2012, nr. 24 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-33183-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

2.3 De Bijlagen 39
2.4 Het Protocol 40
2.5 De Slotakte 41

1. ALGEMEEN DEEL

1.1. Algemene inleiding

Op 9 december 2011 werd te Brussel het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie (hierna: het Toetredingsverdrag) ondertekend, zulks overeenkomstig artikel 49 van het op 13 december te Lissabon tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU. Zie voor de geconsolideerde versie Trb. 2008, 53).[1]

De Europese Unie (hierna ook: EU of Unie) en Kroatië startten in oktober 2005 toetredingsonderhandelingen. Kroatië was het eerste kandidaat-lid waarmee de EU onderhandelde op basis van de aanzienlijk aangescherpte uitbreidingsstrategie van december 2006.
Op 30 juni 2011 kwamen de lidstaten (in een Intergouvernementele Conferentie, hierna: IGC) en Kroatië bijeen om de toetredingsonderhandelingen af te sluiten, nadat de Europese Raad van 23–24 juni daartoe had opgeroepen en de Europese Commissie (hierna: Commissie) had gesteld dat Kroatië aan alle sluitingsijkpunten van de onderhandelingshoofdstukken voldoet en dat de hervormingen in Kroatië duurzaam en onomkeerbaar zijn.
Op 12 oktober 2011 gaf de Commissie, conform artikel 49 VEU, een positief oordeel over de Kroatische toetreding, stellende dat Kroatië in hoge mate is voorbereid om te voldoen aan de verplichtingen die horen bij EU-lidmaatschap. Het Europees Parlement stemde op 1 december 2011 in met de toetreding van Kroatië.

De Europese Raad van 23–24 juni 2011 spoorde Kroatië aan de noodzakelijke hervormingen te blijven implementeren, in het bijzonder op het vlak van de rechterlijke macht en fundamentele rechten. De Raad van de EU (hierna: Raad) zal scherp toezien op deze hervormingen via versterkt toezicht door de Commissie (monitoring tussen het moment van afsluiting van de onderhandelingen en daadwerkelijke toetreding). Indien nodig kan de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid passende maatregelen nemen.
Het eerste monitoringsrapport verschijnt in het voorjaar van 2012.

De definitieve toetredingsdatum is afhankelijk van de nationale ratificaties van het Toetredingsverdrag. In Kroatië vindt naar verwachting in het begin van 2012 een referendum plaats over EU-toetreding. De indicatieve toetredingsdatum van Kroatië is 1 juli 2013.

Structuur van de memorie van toelichting
In deze memorie van toelichting wordt een artikelsgewijze toelichting gegeven voor zover de verdragsartikelen niet voor zichzelf spreken en een nadere uitleg relevant is voor een goed begrip van de implicaties ervan.

De artikelsgewijze toelichting van het Toetredingsverdrag wordt voorafgegaan door een algemene inleiding waarin de achtergrond van de toetredingsonderhandelingen wordt geschetst. Tevens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste onderhandelingskwesties, alsmede een appreciatie van deze toetreding en de betekenis ervan voor de EU en Nederland.

[1] Artikel 49 VEU bepaalt onder meer: De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden.

1.2. Historische achtergrond

Een integrale EU-visie
Met de toetreding van Kroatië tot de EU zal de zesde uitbreidingsronde van de Unie worden voltooid.
De verwoestende oorlog op de Westelijke Balkan die volgde op het uiteenvallen van de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië stond een structurele toenadering tot de EU voor de landen in deze regio (met uitzondering van Slovenië) lang in de weg. De Kosovo-crisis leidde in 1999 tot de ontwikkeling van een integrale EU-visie over de noodzaak van opbouw en integratie in de Westelijke Balkan alsmede de toenadering van de regio tot de EU. Door deze crisis drong het besef door dat veel van de problemen in de landen van de Westelijke Balkan elkaar beïnvloeden en ook vragen om een regionale benadering.

De concrete vertaling van de gedachte dat de problemen in de Westelijke Balkan niet onafhankelijk van elkaar en van de rest van Europa kunnen worden bezien, vond zijn weerslag in de conclusies van de Europese Raad van Keulen (juni 1999). Niet alleen werd in Keulen het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa tot stand gebracht, ook werd het Stabilisatie- en Associatieproces gelanceerd. De Europese Raad bevestigde daarmee dat de EU bereid is het vooruitzicht op volledige integratie in haar structuren voor de landen van deze regio naderbij te brengen. De Europese Raad van Santa Maria de Feira (juni 2000) expliciteerde het Europese perspectief nader en stelde vast dat in het kader van het Stabilisatie- en Associatieproces alle landen in de Westelijke Balkan zijn aangemerkt als «potentiële kandidaten» voor EU-lidmaatschap. De conclusies van de Europese Raden in Keulen en Santa Maria de Feira vormen daarmee de basis voor het lidmaatschapsperspectief van de landen van de Westelijke Balkan (zie kamerstuk 28 274 nr. 3). Dit lidmaatschapsperspectief werd in de jaren die volgden bij verschillende gelegenheden herhaald.

Het lidmaatschapsperspectief voor de landen van de Westelijke Balkan werd ondubbelzinnig bevestigd in de conclusies van de Europese Raad te Thessaloniki van 19–20 juni 2003 (zie kamerstukken 21 501-20 nr. 221 en nr. 483).

Stabilisatie- en Associatieovereenkomst
De toenadering tot de EU geschiedde via een nieuw soort verdragen, onder de naam Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten. De mate waarin een specifiek land in de Westelijke Balkan aan de gestelde politieke en economische voorwaarden voldeed, was bepalend voor het al dan niet openen van de onderhandelingen over een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst.

De politieke ontwikkelingen in Kroatië na het overlijden van President Tudjman in december 1999 en de parlements- en presidentsverkiezingen in de eerste maanden van 2000 markeerden een nieuw begin voor de betrekkingen van Kroatië met de EU. Deze ontwikkelingen resulteerden in een positief rapport van de Commissie, gepubliceerd op 24 mei 2000, over de haalbaarheid van een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met het land. Het rapport onderstreepte de bemoedigende stappen van de nieuwe Kroatische regering in de richting van het voldoen aan de Kopenhagen-criteria.

De onderhandelingen over de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst tussen de EU en Kroatië werden door de Commissie geopend op 24 november 2000 *en marge* van de Zagreb-Top (zie kamerstuk II, 2000–2001, 21 501-02, nr. 367). Het verdrag kwam op 29 oktober 2001 te Luxemburg tot stand (Trb. 2002, 23. Zie ook kamerstuk 28 274 nr. 3).

De Stabilisatie- en Associatieovereenkomst was de eerste alomvattende overeenkomst die tussen de EU en Kroatië tot stand kwam. Door de totstandbrenging van verdragsrechtelijke betrekkingen met Kroatië in de vorm van deze Stabilisatie- en Associatieovereenkomst werd voorzien in brede samenwerking en integratie van Kroatië in de Europese structuren[1].

In Nederland gaven de Tweede Kamer en de Eerste Kamer respectievelijk op 2 juli 2002 en 10 september 2002 goedkeuring aan de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst EU-Kroatië (zie kamerstuk 28 274 nr. 7) . De afronding van de goedkeuringsprocedure werd in het najaar van 2002 echter opgeschort door het Verenigd Koninkrijk en – kort daarna – door Nederland in verband met de gebrekkige samenwerking van de Kroatische regering met het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (hierna: Joegoslavië Tribunaal). Nederland en het Verenigd Koninkrijk stonden erop dat de Kroatische regering volledig samenwerkte bij de arrestatie en uitlevering van de oud-Chef van de Generale staf van de Kroatische Strijdkrachten Janko Bobetko. Bobetko werd in september 2002 aangeklaagd door het Joegoslavië Tribunaal vanwege zijn vermeende verantwoordelijkheid voor de oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid begaan door de Kroatische strijdkrachten tijdens een militaire operatie in de zogeheten «Medak-pocket» (nabij Gospic, Zuid/Midden-Kroatië) in september 1993.Tijdens deze operatie werden door Kroatische militaire eenheden onder andere ten minste 100 etnisch-Servische burgers buitengerechtelijk geëxecuteerd (zie kamerstuk 28 274 nr. 6).

Op 29 april 2003 overleed Bobetko, waarna het Joegoslavië Tribunaal in juni 2003 besloot de gerechtelijke procedure nietig te verklaren. De gebrekkige samenwerking van Kroatië met het Joegoslavië Tribunaal bleef een belangrijk aandachtspunt in het proces van toenadering van Kroatië tot de EU. Zo was Nederland van oordeel dat Kroatië alles in het werk moest stellen om ook de laatste voortvluchtige verdachte, Generaal Gotovina, te traceren en aan het Tribunaal uit te leveren.
Nadat de toenmalige hoofdaanklager van het Joegoslavië Tribunaal, Carla Del Ponte, had bepaald dat de samenwerking tussen Kroatië en het Joegoslavië Tribunaal bij de opsporing van Gotovina op dat moment volledig was, werd het verdrag in april 2004 alsnog geratificeerd door Nederland (Nederland was een van de laatste lidstaten die daartoe overging). Dit geschiedde door middel van deponering van de akte van bekrachtiging bij het Raadssecretariaat in Brussel (zie kamerstuk 28 274 nr. 7). Het verdrag trad op 1 februari 2005 in werking.

In de afgelopen jaren werden ook Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten gesloten met Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro en Servië (deze laatste is nog niet in werking getreden).

Lidmaatschapsaanvraag Kroatië
Nadat Kroatië in februari 2003 zijn lidmaatschapsaanvraag had ingediend, kwam de Commissie in april 2004 met een positief advies ten aanzien van deze aanvraag. In het advies stelde de Commissie dat Kroatië voldeed aan de politieke criteria van de Europese Raad van 1993 (de zogenoemde Kopenhagen-criteria) en aan de voorwaarden van het Stabilisatie- en Associatieproces (zie bijlage bij kamerstuk 21 501-20 nr. 252).

In juni 2004 besloot de Europese Raad Kroatië de status van kandidaat-lidstaat te verlenen. De Europese Raad gaf echter nog geen toestemming voor de opening van de onderhandelingen. Een halfjaar later, tijdens de Europese Raad in december 2004, werd besloten de onderhandelingen met Kroatië te openen, maar alleen op voorwaarde dat Kroatië volledig zou samenwerken met het Joegoslavië Tribunaal. De belangrijkste

[1] Eerdere onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Kroatië die van start gingen in 1995, werden nooit afgerond. De politieke betrekkingen tussen de EU en Kroatië werden in 1995 bevroren door de zogenaamde operaties «Flash» en «Storm» in mei respectievelijk augustus 1995 die tot het – deels gedwongen – vertrek leidden van ongeveer 200 000 etnische Serviërs uit de zelfverklaarde Republiek Krajina. (zie kamerstuk 28 274 nr. 3).

verdachte (Ante Gotovina) was namelijk nog steeds voortvluchtig en de Europese Raad oordeelde dat de Kroatische autoriteiten opnieuw onvoldoende samenwerkten bij zijn opsporing.

De Europese ministers van Buitenlandse Zaken keurden tijdens de Raad in maart 2005 het onderhandelingsraamwerk met Kroatië goed, maar stelden tegelijkertijd vast dat Kroatië nog steeds niet volledig meewerkte met het Joegoslavië Tribunaal. De opening van de onderhandelingen werd derhalve wederom uitgesteld. Het oordeel van hoofdaanklager Del Ponte over de samenwerking van Kroatië met het Tribunaal was bij dit besluit van groot gewicht (zie kamerstuk 21 501-02 nr. 611).

1.3. Opening en verloop toetredingsonderhandelingen

1.3.1 Opening toetredingsonderhandelingen

Pas nadat hoofdaanklager Del Ponte in oktober 2005 oordeelde dat de samenwerking van Kroatië met het Tribunaal wederom volledig was, besloot de Raad diezelfde maand dat de toetredingsonderhandelingen konden worden geopend. De Raad bepaalde daarbij dat volledige samenwerking een voorwaarde bleef voor de voortgang in de onderhandelingen en dat minder dan volledige samenwerking op elk moment de voortgang in de onderhandelingen kon beïnvloeden. Daarop werden aansluitend op de bijeenkomst van de Raad officieel de onderhandelingen geopend door middel van een IGC (zie kamerstuk 21 501-02 nr. 644).
In dit kader is het relevant in herinnering te brengen dat Generaal Gotovina op 7 december 2005 werd gearresteerd op Tenerife en nog diezelfde maand werd overgedragen aan het Joegoslavië Tribunaal.

Voor de daadwerkelijke start van de onderhandelingen met Kroatië werd het geheel aan Europese wet- en regelgeving (na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: het *acquis* van de Unie) opgedeeld in 35 onderhandelingshoofdstukken, waaronder het nieuwe hoofdstuk 23 (Rechterlijke Macht en Fundamentele Rechten). Alvorens de daadwerkelijke onderhandelingen met Kroatië konden aanvangen werd de relevante Kroatische wetgeving vergeleken met het *acquis*. Op deze wijze werd een goed beeld gekregen van de omvang van de noodzakelijke Kroatische hervormingen om wet- en regelgeving in lijn te brengen met het *acquis*. Dit screeningproces voor Kroatië werd afgerond in oktober 2006.

1.3.2 Lessen uit de EU-toetreding van Bulgarije en Roemenië

Een gebeurtenis die indirect veel invloed zou gaan hebben op het verloop van de onderhandelingen met Kroatië was de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Unie op 1 januari 2007. Met deze toetreding werd de vijfde uitbreidingsronde van de Unie afgerond. Beide landen hadden meer tijd nodig dan de Laken-10 (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië), die op 1 mei 2004 toetraden, om hun EU-lidmaatschap uit te onderhandelen. Dit had te maken met de relatieve achterstand die beide landen hadden ten aanzien van de vervulling van de gestelde toetredingsvoorwaarden. Ook toen de landen uiteindelijk wel toetraden, warenvooral de bestrijding van corruptie en de onafhankelijkheid van het rechtssysteem nog onder de maat. Desondanks zette de EU het licht voor toetreding op groen vooral omdat zij zich, in de dynamiek van het toetredingsproces, al had gecommitteerd aan een datum voor toetreding.

Een herhaling van een dergelijke, bij nader inzien, premature toetreding moest in de toekomst worden vermeden, hetgeen aanleiding gaf voor een nieuwe en aangescherpte consensus over uitbreiding van de EU. In

november 2006 publiceerde de Commissie, naar aanleiding van deze nieuwe consensus, een mededeling «The Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007» over de nieuwe uitbreidingsstrategie (zie kamerstuk 23 987 nr. 68). In zijn appreciatie van de mededeling onderschreef Nederland in algemene zin de conclusies en aanbevelingen van de Commissie.

Nederland was vooral tevreden over het feit dat de Commissie in haar conclusies en aanbevelingen goed rekening hield met de ervaringen die waren opgedaan in eerdere uitbreidingsrondes en met de opvattingen die door diverse lidstaten naar voren werden gebracht (zie kamerstuk 29 803, nr.19 en kamerstuk 23 987 nr. 69 en zie kamerstuk 21 501-20 nr. 328). De Europese Raad van december 2006 kwam overeen dat de drie centrale begrippen conditionaliteit, consolidatie en communicatie in combinatie met de absorptiecapaciteit van de EU de basis zal vormen voor de toekomstige uitbreidingsstrategie. De Europese Raad onderstreepte dat de EU zich zal houden aan deze afspraken met landen die deel uitmaken van het uitbreidingsproces (zie kamerstuk 21 501-20 nr. 329). De verscherpte uitbreidingsstrategie was hiermee een feit.

1.3.3 Principes van de verscherpte uitbreidingsstrategie

Als uitwerking van de drie centrale begrippen die de basis vormden van de uitbreidingsstrategie werden de volgende afspraken vastgelegd in de Raadsconclusies van december 2006 (zie kamerstuk 21 501-20 nr. 329):

1) Kandidaat-lidstaten moeten volledig klaar zijn om aan de verplichtingen van het lidmaatschap van de EU te voldoen. Hiertoe zal strikt worden toegezien op het voldoen aan de gestelde voorwaarden in alle fases van het onderhandelingsproces;
2) Het tempo van het toetredingsproces wordt bepaald door de resultaten van de hervormingen en elk land wordt op zijn eigen, individuele verdiensten beoordeeld;
3) De EU zal niet meer ruim van tevoren toetredingsdata vaststellen. Het noemen van een streefdatum voor toetreding zal pas geschieden wanneer de onderhandelingen zich nabij het moment van afronding bevinden;
4) Lastige onderwerpen dienen vroeg in het proces geadresseerd te worden;
5) De relatie tussen de politieke en economische dialoog met kandidaat-lidstaten en het onderhandelingsproces dient strikter te worden gelegd;
6) Wat betreft de landen van de Westelijke Balkan werd hier tevens aan toegevoegd dat het goed uitvoeren van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst voor de EU een essentieel element is bij het overwegen van een lidmaatschapsaanvraag;
7) De EU moet na verdere uitbreiding effectief kunnen blijven functioneren en zich verder kunnen ontwikkelen; het tempo van het uitbreidingsproces moet derhalve rekening houden met de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen;
8) Er moet worden gewerkt aan het creëren van een breed en aanhoudend draagvlak voor uitbreiding bij de bevolking van de lidstaten door grotere transparantie en betere communicatie.

Systeem van openings- en sluitingsijkpunten
De versterkte conditionaliteit in de nieuwe uitbreidingsstrategie kreeg in de praktijk onder meer vorm via een systeem van openings- en sluitingsijkpunten van elk van de 35 hoofdstukken die telkens met unanimiteit door de Raad worden vastgesteld. Hiermee werd de voortgang op specifieke onderhandelingshoofdstukken/beleidsterreinen inzichtelijk en meetbaar gemaakt. Deze systematiek reflecteert de wens

zeker te stellen dat een kandidaat-lidstaat op het moment van toetreding niet alleen het *acquis* van de Unie heeft overgenomen, maar ook in staat is dat effectief toe te passen. De EU zal de kandidaat-lidstaten beoordelen op hun staat van dienst (*track record*) op dat gebied. Zodoende beschikken de Commissie en de lidstaten over een formeel kader om het functioneren van o.a. de rechtsstaat in kandidaat-lidstaten te beoordelen. (zie kamerstuk 23 987 nr. 116).

1.3.4 Voortgangsrapportage 2006

Tegelijk met de presentatie van de mededeling «The Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007» in november 2006 presenteerde de Commissie de eerste voortgangsrapportage over Kroatië sinds de opening van de onderhandelingen met Kroatië in oktober 2005. Hoewel de Commissie in haar rapportage wees op de goede start van de onderhandelingen met Kroatië en de vooruitgang die Kroatië op diverse terreinen had geboekt, was de Commissie tegelijkertijd kritisch over de voortgang op een aantal gebieden: met name de hervormingen van het justitieel apparaat, versterking van het openbaar bestuur in alle geledingen, de strijd tegen corruptie, de terugkeer van vluchtelingen en de minderhedenproblematiek. Tevens behoefden de economische hervormingen, bijvoorbeeld op het gebied van staatssteun, blijvende aandacht (zie kamerstuk 23 987 nr. 68).

1.3.5 Voortgangsrapportage 2007

In de voortgangsrapportage van november 2007 stelde de Commissie dat de onderhandelingen met Kroatië het volgende jaar een beslissende fase zouden ingaan. De Commissie was tevreden met de voortgang wat betreft de overname van het *acquis*: goede voortgang was geboekt door Kroatië op een groot aantal onderhandelingshoofdstukken. De Commissie benadrukte wel dat Kroatië zich meer moest gaan concentreren op tenuitvoerlegging, een constatering die Nederland nadrukkelijk onderschreef.

De Commissie noteerde verder een aantal positieve ontwikkelingen op justitieel gebied, zoals de afname in de achterstand van de behandeling van zaken en enige vooruitgang in de strijd tegen corruptie. Ten aanzien van de benodigde administratieve hervormingen en de situatie van minderheden was de toon van de Commissie kritisch.

Nederland liet zich in zijn appreciatie kritisch uit over de rapportage van de Commissie. Juist op de belangrijke aandachtspunten van het voorgaande jaar was de minste voortgang geboekt. Het ging hierbij in het bijzonder om de hervorming van de rechterlijke macht, de versterking van het openbaar bestuur, de strijd tegen corruptie, de terugkeer van vluchtelingen, de minderhedenproblematiek en de relatie met de buurlanden. Ook vond het kabinet net als de Commissie de tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving tekortschieten en de rol van het maatschappelijk middenveld te zwak (zie kamerstuk 23 987 nr. 74).

1.3.6 Voortgangsrapportage 2008

In november 2008 stelde de Commissie dat onderhandelingen met Kroatië voorspoedig verliepen en zette de Commissie Kroatië neer als een voorbeeld voor de regio. Mede vanuit dit oogpunt deed de Commissie een voorstel voor een indicatief tijdpad voor afronding van de onderhandelingen eind 2009.
Nederland was van mening dat het voorgestelde tijdpad niet realistisch was wegens het gebrek aan voortgang op een aantal cruciale dossiers,

onder meer op het gebied van justitiële hervormingen en mededinging. Ook moest op een aantal terreinen de tenuitvoerlegging van regelgeving nog overtuigend worden gerealiseerd. Bovendien verzette Nederland zich tegen het voortijdig noemen van streefdata – zelfs in geclausuleerde vorm – in het onderhandelingsproces; dit vanuit de opvatting dat dit de druk op een land vermindert om noodzakelijke hervormingen door te voeren. In de visie van het kabinet handelde de Commissie hiermee in strijd met de geest van de nieuwe uitbreidingsstrategie (zie kamerstuk 23 987 nr. 93). Dankzij onder meer Nederlands verzet vermelden de Raadsconclusies van december 2008 geen verwijzing naar een tijdspad.

1.3.7 Grensdispuut Baai van Piran

Een grensdispuut tussen EU-lidstaat Slovenië en Kroatië zorgde voor een complicatie in de toetredingsonderhandelingen met Kroatië. Reeds sinds de onafhankelijkheid van beide landen stonden de betrekkingen onder druk door verscheidene onopgeloste kwesties die samenhingen met het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië. Het ging hierbij onder meer om de afbakening van de grens in de Baai van Piran. Waar Kroatië beweerde dat de grens recht door de baai loopt, eiste Slovenië de gehele baai op en bovendien nog een verbindingsstrook omdat het anders geen vrije toegang zou hebben tot de internationale wateren. Lange tijd konden Kroatië en Slovenië het niet eens worden over de inzet van internationale arbitrage als oplossing voor dit geschil. Naar aanleiding van het geschil behield Slovenië een voorbehoud op de toen voorziene opening van tien nieuwe onderhandelingshoofdstukken, waardoor de opening van deze hoofdstukken geen doorgang kon vinden. Bovendien dreigde Slovenië met een veto tegen Kroatisch lidmaatschap indien uiteindelijk geen bevredigende oplossing voor het grensgeschil zou worden gevonden.

In september 2009 was Slovenië bereid om het voorbehoud op te heffen, na gesprekken tussen de Kroatische premier Jandranka Kosor en haar Sloveense tegenhanger Borut Pahor en de verlening van goede diensten door de Commissie. Er was echter nog geen overeenstemming bereikt over de oplossing van het geschil. De daadwerkelijke oplossing van het grensgeschil kwam in zicht nadat de Sloveense bevolking in juni 2010 instemde met internationale arbitrage over het dispuut met Kroatië.

1.3.8 Toetredingsonderhandelingen en voortgangsrapportage 2009

De Commissie stelde in haar jaarlijkse voortgangrapportage van najaar 2009 dat Kroatië in het afgelopen jaar aanzienlijke voortgang had geboekt in het pre-accessietraject. Een opvatting die door Nederland werd gedeeld.
De Commissie plaatste hier wel de kanttekening bij dat Kroatië op een aantal belangrijke dossiers nog werk voor de boeg had, vooral op het gebied van justitiële hervormingen en de bestrijding van corruptie. De Commissie verbond hier de conclusie aan dat het einde van de toetredingsonderhandelingen in zicht was en dat, als Kroatië aan alle uitstaande voorwaarden zou voldoen, de onderhandelingen in 2010 zouden kunnen worden afgerond. Nederland achtte het voor die conclusie te vroeg. Kroatië diende verder eerst te werken aan de opbouw van een overtuigend *track record* waar het de uitvoering en handhaving van justitiële hervormingen betrof.

Het kabinet bracht in herinnering dat het vroegtijdig noemen van streefdata voor afronding van toetredingsonderhandelingen in strijd is met de uitbreidingsstrategie van december 2006 en gaf aan zich in Raadskader hiertegen te zullen blijven verzetten. Bovendien achtte het kabinet het van belang in dit verband te noteren dat Kroatië volgens

aanklager Brammertz van het Joegoslavië Tribunaal nog steeds onvoldoende samenwerkte met het Tribunaal in het lopende proces tegen generaal Gotovina. Aanklager Brammertz constateerde onvoldoende samenwerking van de Kroatische autoriteiten bij het onderzoek naar militaire documentatie (waaronder artillerie logboeken), die mogelijk duidelijkheid kon scheppen over de rol van Generaal Gotovina in het Kroatische offensief tegen etnische Serviërs in de zelfverklaarde Republiek Krajina. Nederland legde om deze reden, samen met een aantal andere lidstaten, een reserve op de opening van onderhandelingshoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten). Het kabinet was van mening dat de EU er bij Kroatië op moest blijven aandringen alle nodige stappen te zetten om de toegang tot de door het Tribunaal gevraagde militaire documentatie onverwijld te regelen (zie kamerstuk 23 987 nr. 104 en kamerstuk 21 501-02 nr. 948).

De Raad van december 2009 loofde Kroatië om zijn inspanningen in het afgelopen jaar en de goede vorderingen die het land had geboekt. De Raad stelde vast dat Kroatië met betrekking tot de meeste verzoeken over het algemeen goed samenwerkte met het Joegoslavië Tribunaal. De Raad toonde zich verheugd over de oprichting van een nieuwe overkoepelende *taskforce*, maar moest helaas ook vaststellen dat aanklager Brammertz nog geen belangrijke vorderingen had kunnen melden wat betreft het verzoek om bepaalde essentiële militaire documenten. De Raad riep Kroatië op het nodige te doen om snel een alomvattend, geloofwaardig onderzoek naar deze aangelegenheden af te ronden.

1.4 Slotfase van de onderhandelingen

1.4.1 Opening hoofdstuk 23

Van de onderhandelingshoofdstukken was in februari 2010 de helft voorlopig gesloten en een derde moest nog worden geopend.
Aanklager Brammertz stelde in februari 2010 in het Europees Parlement dat hij van mening was dat Kroatië een aantal stappen in de goede richting had gezet. Ook toonde hij zijn waardering voor de door de minister-president Kosor ingestelde speciale taakgroep die tot doel had de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal te verbeteren.

Het kabinet onderschreef het oordeel van Brammertz. Stappen in de goede richting waren onder meer verrichte huiszoekingen in Kroatië en Bosnië-Herzegovina. Daarbij werden documenten in beslag genomen die een relatie hebben tot de zaak Gotovina.

Het kabinet wilde hiermee een dubbele doelstelling bereiken. Enerzijds moest Kroatië beter samenwerken met het Joegoslavië Tribunaal. Anderzijds wilde het kabinet Kroatië aanmoedigen om op de ingeslagen weg voort te gaan (zie kamerstuk 21 501-02 nr 948).

Nederland wilde, na overleg met enkele gelijkgezinden, Kroatië in de gelegenheid stellen zijn onderhandelingspositie op hoofdstuk 23 op te stellen en in te dienen. Zo kon Kroatië starten met de voorbereidingen van dit cruciale hoofdstuk. Nederland heeft tegen het toenmalige Spaanse EU-voorzitterschap gezegd dat de EU zeer heldere voorwaarden moest formuleren om zeker te stellen dat de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal zou worden voortgezet.
De Nederlandse wens werd ingewilligd. Volledige samenwerking met het Tribunaal werd opgenomen als volwaardig sluitingsijkpunt van dit hoofdstuk (zie kamerstuk 21 501-02 nr. 970).
Tijdens de IGC van 30 juni 2010 werd het hoofdstuk geopend (zie kamerstuk 23 987 nr. 116). De sluitingsijkpunten voor hoofdstuk 23 waren:

– IJkpunt 1: opstellen nieuwe strategie juridische hervormingen
– IJkpunten 2 & 3: de effectiviteit en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht
– IJkpunt 4: berechting van lokale oorlogsmisdaad-zaken
– IJkpunten 5 & 6: strijd tegen corruptie
– IJkpunt 7: bescherming minderheden
– IJkpunt 8: vluchtelingenterugkeer
– IJkpunt 9: mensenrechten
– IJkpunt 10: volledige samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal

1.4.2 Voortgangsrapportage 2010

Toen de voortgangsrapportage voor Kroatië in november 2010 verscheen, waren van de 35 onderhandelingshoofdstukken er op dat moment reeds 33 geopend, waarvan 25 voorlopig gesloten. De Commissie onthield zich – tot tevredenheid van het kabinet – van het noemen van een streefdatum voor toetreding. Wel werd verwacht dat in 2011 politieke druk zou ontstaan van EU-partners om een dergelijke datum vast te stellen.
Het kabinet was voornemens zich te blijven verzetten tegen – in Nederlandse ogen – premature stappen in het toetredingsproces; Kroatië moest eerst een overtuigend *track record* opbouwen, met name op de terreinen van justitiële hervormingen, de inrichting van het openbaar bestuur en corruptiebestrijding. Daarnaast moest het herstructureringsproces van de scheepswerven en de staalsector worden afgerond op een manier die in overeenstemming zou zijn met de binnen de EU geldende regelgeving. Bovendien bleef volledige samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal een voorwaarde (zie kamerstuk 23 987 nr. 112). Aanklager Brammertz constateerde hierover in december 2010 dat Kroatië nog steeds onvoldoende samenwerkte met het Tribunaal.
In zijn appreciatie van de voortgangsrapportage van november 2010 (zie kamerstuk 23 987 nr. 112) benadrukte het kabinet het toenemende belang van zorgvuldige besluitvorming over een mechanisme voor voortdurende monitoring van hervormingen (voor de periode tussen de afsluiting van de onderhandelingen en het moment van daadwerkelijke toetreding). De Commissie had toegezegd voor een dergelijk mechanisme zorg te dragen en Nederland had inmiddels een discussie geïnitieerd over de wijze waarop die monitoring het beste plaats kon vinden.

Het kabinet stelde met tevredenheid vast dat Commissaris Füle (uitbreiding en nabuurschap) zich in november 2010 expliciet had uitgesproken tegen een Coöperatie en Verificatie Mechanisme (CVM) voor Kroatië na toetreding. Het CVM-instrument, in het leven geroepen bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië, was wat Nederland betreft een eenmalig experiment geweest. Als een land niet aan de voorwaarden voldoet, zal het niet kunnen toetreden.

1.4.3 Europese Raad 16–17 december 2010

Op 14 december 2010 sprak de Raad zijn waardering uit voor de vorderingen die Kroatië maakte in het EU-toenaderingsproces. De conclusies van de Raad, die door de Europese Raad van 16–17 december 2010 werden onderschreven, bepaalden dat de afronding van de toetredingsonderhandelingen «binnen bereik» lag (zie kamerstuk 21 501-02 nr. 1004). Op dat moment waren 28 van de 35 onderhandelingshoofdstukken (voorlopig) gesloten.

Van de resterende hoofdstukken werden hoofdstukken 11 (landbouw) en 22 (regionaal beleid) tijdens de IGC van 19 april 2011 gesloten. De onderhandelingen over hoofdstuk 13 (visserij) konden kort daarna worden afgerond (tijdens de IGC van 6 juni).

Daarmee kwam de nadruk in de laatste fase van de onderhandelingen te liggen op het hoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten). Aan het einde van de onderhandelingen zou samen met hoofdstuk 23 ook hoofdstuk 33 (financiële en budgettaire bepalingen) en hoofdstuk 35 (overige kwesties) moeten worden gesloten. In dit laatste hoofdstuk dat voornamelijk institutionele bepalingen bevatte, werd het voor Nederland belangrijke monitoringsmechanisme verankerd (zie kamerstuk 23 987 nr. 116). De onderhandelingen over het complexe hoofdstuk 8 (mededinging), dat toeziet op de moeizaam verlopende herstructurering van de scheepswerven en de staalsector, schoven ook door naar de slotfase van de onderhandelingen. Dit hoofdstuk kon worden afgesloten nadat Kroatië de Commissie had overtuigd dat het op moment van toetreding aan de staatssteun-regels van de EU zal voldoen, en dat de openbare aanbesteding van de betrokken scheepswerven zal gaan plaatsvinden conform de geldende EU-regelgeving.

1.4.4 Voortgang Kroatië op hoofdstuk 23

Op 2 maart 2011 presenteerde de Commissie het interim-rapport «Croatia's progress in the field of justice and fundamental rights» over de voortgang van Kroatië ten aanzien van hoofdstuk 23. Het kabinet stuurde een appreciatie van dit rapport naar de Tweede Kamer (zie kamerstuk 23 987 nr. 116). De Commissie liep in deze tussentijdse evaluatie alle tien de sluitingsijkpunten af en identificeerde op welke terreinen sinds november 2010 voortgang was geboekt. De Commissie verwelkomde in het rapport de bereikte resultaten op het gebied van de hervorming van de rechterlijke macht. De onafhankelijkheid, professionaliteit en doelmatigheid van de rechterlijke macht waren versterkt dankzij concrete maatregelen.
Op het gebied van de bescherming van minderheden vermeldde de Commissie eveneens een aantal positieve ontwikkelingen, met de kanttekening dat de vertegenwoordiging van minderheden in de publieke sector achterbleef. Dit was echter volgens de Commissie deels te verklaren door een aannamestop die in verband met de economische crisis voor de gehele overheid was afgekondigd. De Commissie verwachtte bovendien dat de doelstellingen voor de huisvesting van terugkerende (Servische) vluchtelingen binnen enkele maanden konden zijn behaald.

In haar evaluatie van de Kroatische voortgang op hoofdstuk 23 identificeerde de Commissie ook een aantal gebieden waarop verdere inspanningen nodig waren om aan de sluitingsijkpunten te voldoen. De Commissie constateerde dat op het punt van corruptiebestrijding het nodige was gebeurd, maar dat van voortgang in alle fasen van de procesgang, zoals vereist door het betreffende sluitingsijkpunt, nog geen sprake was. Ook de depolitisering van het politieapparaat vereiste nog de nodige aandacht. Een ander punt waar de Commissie nog ruimte voor verbetering zag, was de lokale vervolging van oorlogsmisdaden. De Commissie constateerde dat Kroatië was begonnen de door aanklager Brammertz aanbevolen onderzoeksmethode te hanteren (zie kamerstuk 23 987 nr. 116).

Het kabinet waardeerde het evaluatierapport vanwege het scherpe, objectieve en grondige karakter, waarmee de Commissie had laten zien dat zij haar taak als hoedster van de EU-uitbreidingsstrategie serieus nam. De evaluatie toonde aan dat Kroatië serieuze voortgang had geboekt. De belangrijkste conclusie die Nederland uit het rapport trok was dat op sommige gebieden nog verder gewerkt moest worden aan een overtuigend *track record*. In deze gevallen zou Kroatië bij Commissie en lidstaten het vertrouwen moeten genereren dat de ingezette koers zou

beklijven in aanloop naar en na de daadwerkelijke toetreding tot de EU. Op een aantal beleidsterreinen kon Kroatië de gesignaleerde tekortkomingen op relatief korte termijn met praktische maatregelen wegwerken. Het kabinet stelde dat indien Kroatië goed doorpakte, het denkbaar was dat bij een volgend ijkmoment de balans op deze terreinen wel positief zou uitvallen (zie kamerstuk 23 987 nr. 116).

Op 15 april 2011 veroordeelde het Joegoslavië Tribunaal Gotovina tot 24 jaar gevangenisstraf wegens oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Deze uitspraak betekende een sluitstuk in een van de politiek meest heikele thema's in de toetredingsonderhandelingen tussen de EU en Kroatië.

1.4.5 Raad van 23 mei 2011

Tijdens de Raad van mei 2011 stelde Commissaris Füle dat de afsluiting van de toetredingsonderhandelingen binnen handbereik was en dat Kroatië in de voorgaande maanden een aantal belangrijke stappen had genomen op het cruciale onderhandelingshoofdstuk 23. Commissaris Füle stelde voorts dat de Commissie nog een aantal technische vragen bij de Kroatische regering had uitstaan en wilde derhalve nog geen uitspraak doen over de vraag wanneer dit hoofdstuk naar de mening van de Commissie zou kunnen worden gesloten. Wel zou de Commissie, conform de uitbreidingsstrategie, een technisch-hypothetische toetredingsdatum van 1 juli 2013 hanteren in het kader van de budgettaire planning voor hoofdstuk 33 (inzake financiële en budgettaire bepalingen).

Diverse lidstaten bepleitten tijdens de Raad een snelle afsluiting van de toetredingsonderhandelingen. Kroatië kon immers als belangrijk voorbeeld dienen voor de gehele Westelijke Balkan en snelle integratie van deze landen zou bijdragen aan de stabiliteit (en ook de welvaart) in de EU.
Nederland erkende de voortgang die Kroatië had geboekt, maar was tegelijkertijd van mening dat er geen sprake mocht zijn van een race tegen de klok, temeer daar een deel van de geboekte voortgang pas van recente datum was. De ingezette koers moest duurzaam en onomkeerbaar zijn. Nederland stelde daarnaast dat de Commissie in de periode tussen de afronding van de onderhandelingen en de daadwerkelijke toetreding van Kroatië zorgvuldig de vinger aan de pols zou moeten houden via versterkte monitoring van de mate waarin Kroatië de gestelde vereisten op het terrein van hoofdstuk 23 blijft implementeren. De lessen uit het verleden toonden aan dat een dergelijke verzekeringspolis nodig was. Het was zaak de gezette stappen te laten «stollen».
Een zestal andere lidstaten steunden de gedachte van aanvullende monitoring. Ook het voorzitterschap reageerde hier vooralsnog niet afwijzend op (zie Kamerstuk 21 501-02 nr. 1064).

1.4.6 Afsluiting toetredingsonderhandelingen

Op 10 juni 2011 adviseerde de Commissie de Raad om ook de resterende vier openstaande onderhandelingshoofdstukken[1] te sluiten. Kroatië had de voorgaande maanden het hervormingstempo verder opgevoerd en een aantal belangrijke stappen genomen, met name op hoofdstuk 23. De Commissie was van oordeel dat de ingezette koers duurzaam en onomkeerbaar was en stelde dat Kroatië nog moest werken aan de verdere opbouw van een *track record*. De Commissie was, op basis van de bovengenoemde vaststellingen, van oordeel dat de toetredingsonderhandelingen nog in de zomer van 2011 konden worden afgerond (zie kamerstuk 21 501-20 nr. 549). Volgens de Commissie zou de afronding van

[1] Hoofdstuk 8: mededinging
Hoofdstuk 23: rechterlijke macht en fundamentele rechten
Hoofdstuk 33: financiële en budgettaire bepalingen
Hoofdstuk 35: overige bepalingen

de onderhandelingen de weg vrijmaken voor de toetreding van Kroatië als 28ste EU-lidstaat op 1 juli 2013.

Nederland verwelkomde de genomen maatregelen in Kroatië en de tenuitvoerlegging daarvan, en was tevens van mening dat de lessen die de EU uit voorgaande uitbreidingsrondes had geleerd, nu in de praktijk moesten worden gebracht. Mede in verband met het zich nog ontwikkelende *track record*, zou Nederland pleiten voor een monitoringinstrument «met tanden» voor de periode tussen afronding van de onderhandelingen en daadwerkelijke toetreding (zie kamerstuk 21 501-20 nr. 549).

1.4.7 Raad van 21 juni 2011

Tijdens de Raad van 21 juni 2011 werd gesproken over de door de Europese Raad van 23 en 24 juni aan te nemen conclusies. De voorzitter van de Europese Raad, Herman van Rompuy, en het roulerende Hongaarse voorzitterschap stuurden tijdens deze Raad aan op een formulering van de conclusies waarin de verwachting werd uitgesproken dat de onderhandelingen nog eind juni, tijdens een hiertoe bijeengeroepen IGC, zouden worden afgerond. Zo zou het Toetredingsverdrag dan vóór het einde van 2011 kunnen worden getekend (zie kamerstuk 21 501-02).

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, stelde dat Kroatië verder moest werken aan de ontwikkeling van een *track record*. Veel hervormingen waren immers van recente datum. Nederland kon instemmen met afronding van de onderhandelingen als er overeenstemming zou komen over het eerdergenoemde monitoringsinstrument «met tanden» voor de periode tussen afronding van de onderhandelingen en daadwerkelijke toetreding.
Nederland zette zich er tevens voor in dat de resultaten op het gebied van hoofdstuk 23 te zijner tijd zouden worden meegenomen in de beoordeling of Kroatië in aanmerking komt voor toetreding tot de Schengen-zone. «Kalenderfixatie» was voor Nederland niet aan de orde (zie kamerstukken 21 501-02 nr. 1073 en 21 501-20 nr. 549).
In de dagen na de Raad zou in aanloop naar de aankomende Europese Raad verder aan de formulering van het monitoringsinstrument worden gewerkt.

1.4.8 De Europese Raad van 23–24 juni 2011: groen licht voor afsluiting onderhandelingen Kroatië

De Europese Raad van 23–24 juni 2011 prees Kroatië voor zijn intensieve inspanningen waardoor de toetredingsonderhandelingen de eindfase hadden bereikt. Gezien de gemaakte vorderingen en de positieve beoordeling door de Commissie, verzocht de Europese Raad de Raad alle nodige besluiten te nemen om de toetredingsonderhandelingen eind juni 2011 af te sluiten, zodat het Toetredingsverdrag nog in 2011 zou kunnen worden ondertekend. Kroatië diende zijn hervormingsinspanningen niettemin met dezelfde intensiteit door te zetten. Na ondertekening voor eind 2011 zal het Verdrag aan de parlementen van de lidstaten ter goedkeuring worden voorgelegd.
De Europese Raad spoorde Kroatië aan om zijn hervormingen met vastberadenheid ten uitvoer te blijven leggen, in het bijzonder op het vlak van de rechterlijke macht en fundamentele rechten, teneinde de verplichtingen die het EU-lidmaatschap meebrengt vanaf de datum van toetreding ten volle te kunnen nakomen. De Europese Raad concludeerde voorts dat er toezicht (monitoring) kwam op deze hervormingen. Mede op Nederlands aandringen stelde de Europese Raad voorts dat de Raad, op

voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid, zo nodig passende maatregelen kon nemen (zie kamerstuk 23 987 nr. 117).

1.4.9 Intergouvernementele Conferentie van 30 juni: formele afronding onderhandelingen

In navolging van de conclusies van de Europese Raad kwamen de lidstaten en Kroatië op 30 juni 2011 bijeen in een IGC. De eerder genoemde vier resterende hoofdstukken werden tijdens deze IGC afgesloten, waarna als separaat besluit de toetredingsonderhandelingen formeel werden afgerond (zie kamerstuk 23 987 nr. 117).

1.5 Monitoring

Vanuit een grondhouding van vertrouwen, wilde de EU zekerheden inbouwen voor de periode tussen afronding van de toetredingsonderhandelingen en daadwerkelijke EU toetreding. Een verscherpt monitoringsinstrument waarborgt dat Kroatië bij toetreding geheel gereed is om volwaardig lid van de EU te worden. Het monitoringsinstrument waarover overeenstemming is bereikt, bevat vijf elementen:

1. Het monitoringsinstrument werd vastgelegd in onderhandelingshoofdstuk 35 (overige bepalingen) en in de Toetredingsakte.
2. De monitoring zal betrekking hebben op het gehele acquis van de Unie, waarbij toezicht zal worden gehouden of de ingezette hervormingen in Kroatië verder verduurzamen. De Commissie zal hierbij ook gebruik maken van bijdragen van het maatschappelijk middenveld en peer reviews waarbij lidstaten worden betrokken. Via de structuren van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst EU-Kroatië (Stabilisatie- en Associatieraad, Stabilisatie- en Associatiecomité, sub-comités) zal over deze vraagstukken met Kroatië worden overlegd.
3. In het bijzonder zal de Commissie aandacht besteden aan het track record van Kroatië op de volgende gebieden:
   – rechterlijke macht en fundamentele rechten (waaronder het functioneren van de rechterlijke macht, de strijd tegen corruptie en de lokale afhandeling van oorlogsmisdaden-zaken);
   – justitie en veiligheid (waaronder grensbewaking, politie samenwerking, bestrijding georganiseerde misdaad en justitiële samenwerking in civiele en strafzaken); en
   – mededinging (waaronder de herstructurering van staalindustrie en scheepswerven).

   Bovenstaande aandachtspunten zijn ook expliciet in het Toetredingsverdrag opgenomen (artikel 36 van de Toetredingsakte). De Commissie zal over deze specifieke onderwerpen separate, zesmaandelijkse, rapportages opstellen. De eerste rapportage verschijnt in het voorjaar van 2012.
4. Mocht er op bepaalde punten van het acquis terugval worden geconstateerd, dan zal de Commissie vroegtijdige waarschuwingsbrieven sturen. Er is voorts een bepaling opgenomen waaruit volgt dat bij structurele problemen «passende maatregelen» kunnen worden genomen. De besluitvorming over het inroepen van deze maatregelen zal plaatsvinden met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie. Zoals het kabinet stelde tijdens het plenair debat met de Tweede Kamer op 22 juni, verstaat Nederland hieronder in ultimo ook de mogelijkheid om de toetredingsdatum voor Kroatië uit te stellen.
5. Als Kroatië eenmaal lid is van de EU, zal de Commissie te zijner tijd een rapport opstellen dat zal worden meegewogen bij het besluit dat de Raad zal nemen over de eventuele toetreding van Kroatië tot de Schengenzone. In dit rapport zullen expliciet de verplichtingen aan de orde komen die Kroatië is aangegaan in de toetredingsonderhandelingen op onderwerpen die relevant zijn voor het Schengenacquis.

Nederland is sterk voorstander geweest van deze (nieuwe) aanpak die is vastgelegd in artikel 4 van de Toetredingsakte.

De hierboven geschetste robuuste monitoringsstructuur moet in samenhang worden bezien met de reeds in 2006 aangescherpte methodiek van de toetredingsonderhandelingen, zoals het stelsel van openings- en sluitingsijkpunten en de introductie van onderhandelingshoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten).

Vrijwaringsclausules
Net als in het op 25 april 2005 te Luxemburg tot stand gekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (Trb. 2005, 196. Hierna: Toetredingsverdrag van 2005) zijn in dit Toetredingsverdrag een algemene vrijwaringsclausule en twee specifieke vrijwaringsclausules opgenomen. Het gaat hierbij om:
– een algemene vrijwaringsmaatregel (tot drie jaar ná Kroatische toetreding kunnen lidstaten maatregelen nemen indien er – als gevolg van de Kroatische toetreding – serieuze problemen ontstaan in een bepaalde economische sector);
– een specifieke vrijwaringsmaatregel over het functioneren van de interne markt; en
– een specifieke vrijwaringsmaatregel over vraagstukken met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Deze clausules zijn opgenomen in de artikelen 37, 38 en 39 van de Toetredingsakte en worden eveneens besproken in paragraaf 2.2 van deze toelichting.

1.6 Kopenhagen-criteria

Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen op 21 en 22 juni 1993 (zie Kamerstukken II 1992/93, 21 501, nr. 29) besloot de Unie dat Europese landen die dat wensten in aanmerking konden komen voor lidmaatschap van de EU, zodra zij in staat zouden zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen. De Raad beschreef de voorwaarden, sindsdien Kopenhagen-criteria genoemd, als volgt.
Een Europese staat komt in aanmerking voor toetreding zodra deze:
1. beschikt over stabiele instellingen die de democratie, rechtsstaat, mensenrechten en het respect voor de bescherming van minderheden garanderen (politieke criteria);
2. beschikt over een functionerende markteconomie en het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden (economische criteria); en
3. in staat is de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen. Dit heeft betrekking op overname van het acquis van de Unie, maar houdt ook in dat deze staat de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijft.

De Europese Raad van Kopenhagen noemde het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, ook een belangrijke overweging in het belang van zowel de Unie als de kandidaat-landen. Dit laatste criterium (ook wel «absorptiecriterium» genoemd), is in 2004 en 2006 verder verfijnd.
De Europese Raad bepaalde tevens dat kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan de politieke en economische criteria alvorens met toetredingsonderhandelingen kan worden gestart. Deze criteria zijn niet onderhandelbaar. De onderhandelingen richtten zich dan ook op het derde deel van de Kopenhagen-criteria waarbij het in de praktijk vooral gaat om het overeenkomen van een beperkt aantal overgangsregelingen.

Politieke Kopenhagen-criteria
Bij het openen van de toetredingsonderhandelingen in oktober 2005 voldeed Kroatië aan de politieke Kopenhagen-criteria, hoewel er nog aandachtspunten waren, zoals de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal en het functioneren van de rechterlijke macht. Mede hierom bleef het voldoen aan de politieke criteria gedurende het gehele onderhandelingsproces een belangrijk aandachtspunt, dat onder andere jaarlijks in de voortgangsrapporten van de Commissie aan de orde kwam.
De Commissie heeft de voortgang op de aandachtspunten nauwlettend in de gaten gehouden en hierover gerapporteerd in de eerder behandelde voortgangsrapportages. Nederland heeft hierbij gedurende de onderhandelingen een kritische, maar constructieve houding ingenomen. Zaken als het functioneren van het bestuurlijk apparaat, de rechterlijke macht en de politie, de strijd tegen corruptie, de behandeling van minderheden, de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal en de voortgang bij de lokale afhandeling van rechtszaken tegen verdachten van oorlogsmisdaden kregen specifieke aandacht in de rapportages van de Commissie.

Met name met behulp van het Instrument voor Pre-Accessie (IPA) werd Kroatië al in een vroeg stadium ondersteund bij onder andere institutionele ontwikkeling ter voorbereiding op toetreding. Nederland is in dit kader betrokken bij diverse projecten gefinancierd via het Twinning-programma. Ook in het kader van het bilaterale MATRA-programma heeft Nederland jarenlang bijgedragen aan de politieke en maatschappelijke transformatie in Kroatië. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft bijvoorbeeld een actief samenwerkingsprogramma met Kroatië.

Er bestaat voldoende grond voor een gerechtvaardigd vertrouwen dat Kroatië op het moment van daadwerkelijke toetreding in staat is om aan zijn verplichtingen, die voortvloeien uit zijn lidmaatschap van de EU, te voldoen. De Europese Raad van 23–24 juni 2011 spoorde Kroatië aan de noodzakelijke hervormingen te blijven implementeren, in het bijzonder op het vlak van de rechterlijke macht en fundamentele rechten.

Op 12 oktober 2011 publiceerde de Commissie de eerste voortgangsrapportage voor Kroatië sinds de afronding van de toetredingsonderhandelingen. De Commissie stelde in haar voortgangsrapportage dat Kroatië goede voortgang blijft boeken op het gebied van onder andere corruptiebestrijding, bijvoorbeeld de rechtszaak tegen voormalig Premier Sanader, versterking van het justitiële apparaat (onder meer verbetering van efficiëntie van de rechtspraak) en bestuur. Kroatië is volgens de Commissie in hoge mate voorbereid om op het moment van toetreding zijn lidmaatschapsverantwoordelijkheid te kunnen nemen. De Commissie constateert echter ook dat er nog steeds vraagstukken zijn die aandacht behoeven: toegang tot rechtshulp, terugkeer en huisvesting van minderheden en daarnaast overbevolking in gevangenissen en steun voor personen met een handicap. Ook zouden sommige Kroatische politici meer afstand moeten nemen van uitingen die verzoening in de regio schaden (zie ook kabinetsappreciatie van de voortgangsrapporten 2011 van 28 oktober 2011).

De Commissie zal, mede op Nederlands aandringen, bijzondere aandacht blijven geven aan de monitoring van het *track record* van Kroatië zoals in paragraaf 1.5 is uiteengezet.

Economische Kopenhagen-criteria
Volgens de Kopenhagen-criteria dienen landen op het moment van toetreding te beschikken over (1) een functionerende markteconomie die (2) de concurrentiedruk en marktkrachten binnen de EU kan weerstaan. Kroatië is een functionerende markteconomie die reeds een zeer

vergaande mate van vrijhandel kent met de EU. Kroatië is, beter dan de overige landen in de regio, in staat geweest het hoofd te bieden aan de economische crisis sinds 2008. De macro-economische en monetaire politiek van Kroatië zijn adequaat en in overeenstemming met het *acquis* van de Unie. Maar de Kroatische economie blijft structureel kwetsbaar, met name door de zware buitenlandse schuld en de verslechterde arbeidsmarkt en het moeizame ondernemers- en investeringsklimaat.

1.7 Financiële aspecten

De Commissie gaf in haar mededeling «een financieel pakket voor de toetredingsonderhandelingen met Kroatië» in november 2009 een eerste schets van de kosten die gemoeid zullen zijn met de toetreding van Kroatië tot de EU. Nederland ondersteunde deze zienswijze (zie ook kamerstuk 22 112 nr. 967).
Een vergelijking met de EU-uitbreiding van 2004 laat zien dat de planning voor Kroatië in grote lijnen overeenkomt met landen die qua omvang en economisch profiel vergelijkbaar zijn, inclusief infasering van de meeste middelen in de eerste twee jaar. Uitzondering zijn de rechtstreekse betalingen in Categorie 2 (landbouw) waar een geleidelijke infasering geldt van tien jaar en Categorie 1b (het structuurbeleid- en cohesiebeleid) waar een infasering geldt van drie jaar (volledige infasering in 2016). De cijfers voor het onderdeel burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (Categorie 3a) vallen relatief hoog uit, omdat zij zijn gebaseerd op een verdeelsleutel die rekening houdt met de relatief lange EU-buitengrens van Kroatië bij toetreding. De relatief hogere kosten voor het onderdeel administratie (5), die toekomen aan de Commissie (22 miljoen), zijn toe te schrijven aan de nieuwe taal die vertolkt zal worden naar alle andere EU-talen. Naarmate het aantal lidstaten toeneemt, nemen de kosten per nieuwe toetreder ten aanzien van deze faciliteit daarom verhoudingsgewijs toe.

Voor Kroatië wordt (net als voor Bulgarije en Roemenië destijds) voor twee jaar een separate Schengenfaciliteit (€ 40 miljoen in 2013 en € 80 miljoen in 2014) in het leven geroepen om de Kroatische juridische capaciteit te versterken.
Daarnaast krijgt Kroatië ook een cashflowfaciliteit van € 75 miljoen in 2013 en € 28,6 miljoen in 2014 om zijn netto-positie te ondersteunen.

De additionele kosten die gemoeid zijn met Kroatische toetreding gedurende het Meerjarig Financieel Kader 2007–2013 (bij een indicatieve toetredingsdatum van 1 juli 2013) bedragen ruim € 450 miljoen. Daar staat tegenover dat Kroatië in 2013 ook zal bijdragen aan de EU-begroting via eigen middelen (BNP-afdrachten, BTW-afdrachten), ter waarde van circa € 267 miljoen. De netto kosten van Kroatische toetreding (op 1 juli 2013) gedurende het Meerjarig Financieel Kader 2007–2013 zouden dus circa € 180 miljoen bedragen.

Kosten van Kroatische toetreding (indien deze plaatsvindt vóór 1 januari 2014) zullen worden geaccommodeerd binnen het Meerjarig Financieel Kader 2007–2013 voor wat betreft vastleggingskredieten.

1.8 Betekenis van Kroatische toetreding voor de EU en Nederland in het bijzonder

Kroatië is het eerste land van de groep landen op de Westelijke Balkan met toetredingsperspectief, dat zal toetreden tot de EU. Kroatië wordt daarmee de 28ste lidstaat van de EU. Zowel Kroatië als de Unie zal baat hebben bij het Kroatische lidmaatschap. Het moet in dit kader worden opgemerkt dat, gezien de bescheiden omvang van de Kroatische

bevolking (4,3 miljoen), de impact van Kroatisch lidmaatschap op de absorptiecapaciteit van de EU beperkt zal zijn (economisch, institutioneel en financieel). Belangrijke effecten van Kroatische toetreding zijn:

– Uitbreiding vergroot het gebied in Europa waar de lat op het gebied van mededinging, consumentenbescherming, investeringszekerheid, milieu en rechtsstaat hoog ligt. Dit zijn cruciale voorwaarden voor handel en investering. Dit levert in het bijzonder een voordeel op voor Nederlanders, bij uitstek handelaren en investeerders. Nederland is een van de grootste investeerders in Kroatië. Kroatië is een groeimarkt voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf.
– Uitbreiding van de EU, ook met een relatieve kleine economie als Kroatië, betekent het slechten van handelsbarrières, vergroting van de interne markt en beter voorspelbare rechtsregels op exportmarkten. Uit een studie van het Centraal Bureau voor Statistiek blijkt dat het handelsvolume tussen Nederland en de nieuwe lidstaten sinds 2004 sterk is toegenomen sinds deze landen tot de EU zijn toegetreden. Dat zal waarschijnlijk ook voor Kroatië gelden. Kroatië zal bij toetreding niet de armste lidstaat zijn. Het heeft een BNP/Capita dat hoger ligt dan dat van Roemenië, Bulgarije, Litouwen en Letland.
– Kroatië bevindt zich op een strategische positie in het hart van Europa (transport, energie-infrastructuur, lange kustlijn). Kroatië is een belangrijke toeristische bestemming voor Nederlanders.
– Een succesvolle toetreding van Kroatië draagt bij aan de stabiliteit in de regio en in de rest van Europa. Bovendien heeft Kroatië een belangrijke voorbeeldfunctie voor de overige landen in de regio die tot de EU willen toetreden.
– De bevolking van Kroatië is (relatief) hoog opgeleid. Door de Kroatische toetreding neemt het soortelijk gewicht van de EU op mondiale schaal, zij het in beperkte mate, toe.

1.9. Inhoud en strekking van het Toetredingsverdrag

Het Toetredingsverdrag bestaat uit vier artikelen die onder meer de toetreding van Kroatië tot de EU evenals de ratificatie en de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag regelen. De Toetredingsakte bestaat uit 55 artikelen en regelt de voorwaarden voor toelating tot de Unie evenals de daaruit voortvloeiende aanpassingen van het recht van de EU. De bepalingen van de Toetredingsakte hebben dezelfde waarde als de bepalingen die zijn neergelegd in het Toetredingsverdrag.

Daarnaast kent de Toetredingsakte een aantal bijlagen (9) en het Protocol betreffende bepaalde regelingen voor de mogelijke eenmalige overdracht aan de Republiek Kroatië van uit hoofde van het Protocol van Kyoto verleende toegewezen eenheden, alsmede de compensatie daarvoor. Deze bijlagen evenals het Protocol maken een integrerend deel uit van deze Akte. Tevens is er nog de Slotakte die onder meer bepalingen bevat over de informatie- en consultatieprocedure alsmede een aantal verklaringen. De slotakte maakt geen integrerend deel uit van de Toetredingsakte noch van het Toetredingsverdrag.

1.9.1. Technische aanpassingen

Bij de onderhandelingen over het Toetredingsverdrag Kroatië is voor eenzelfde benadering gekozen als bij het Toetredingsverdrag van 2005. Deze benadering komt erop neer dat de technische aanpassingen zullen worden aangenomen in een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie, of door een besluit van de Commissie in geval het oorspronkelijke besluit van de Commissie afkomstig is. Beide besluiten zullen dicht op de werkelijke datum van toetreding worden genomen, waardoor ook

de kort voor toetreding van kracht geworden secundaire wetgeving kan worden aangepast aan de toetreding.

Een van de overwegingen om te besluiten de technische aanpassingen niet in het Toetredingsverdrag op te nemen is dat de lange periode tussen de datum tot wanneer de technische aanpassingen kunnen worden verwerkt in het Toetredingsverdrag (de *cut-off date*) en de datum van toetreding voor juridische verwarring kan zorgen. Zo bleek er bij het Toetredingsverdrag van 2003[1] sprake van conflicterende aanpassingen. Daarnaast betreft de aan te passen regelgeving secundair recht. Het is logisch dat ook de technische aanpassingen daarvan worden beschouwd als secundair recht. Door deze aanpassingen buiten het Toetredingsverdrag te houden wordt voorkomen dat deze technische aanpassingen door opname in een aan de Toetredingsakte gehechte bijlage verheven worden tot primair recht.

Het gevolg van deze methode is dat het Toetredingsverdrag veel minder volumineus is dan toetredingsverdragen van voor 2005: de technische aanpassingen van het *acquis* besloegen toentertijd ongeveer driekwart van de verdragstekst. De technische aanpassingen tot aan de *cut-off date* (1 juli 2011) zijn wel opgesteld, zodat over de technische aanpassingen tot aan de *cut-off date* met Kroatië politieke overeenstemming kon worden bereikt op het moment van ondertekening van het Toetredingsverdrag. In de slotakte van het Toetredingsverdrag is vervolgens een extra bepaling opgenomen dat de verdragsluitende partijen politieke overeenstemming hebben bereikt over deze technische aanpassingen. De Raad en de Commissie worden daarbij uitgenodigd om deze aanpassingen kort voor de datum van toetreding aan te nemen, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van deze regelgeving tot aan de datum van toetreding.

1.10 Koninkrijkspositie

Het Toetredingsverdrag zal onder andere wijzigingen aanbrengen in het VEU en het op 13 december 2007 in Lissabon tot stand gekomen Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU. Zie voor de geconsolideerde versie Trb. 2008, 51). Deze verdragen bevatten bepalingen die Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) raken. Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Toetredingsverdrag voorziet dan ook, conform artikel 24 van het Statuut voor het Koninkrijk, in de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk.

Voor wat Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland betreft, beperkt de zakelijke werking van de oorspronkelijke Verdragen zich tot de associatieregeling, zoals opgenomen in het Vierde deel van het VWEU. Gelet echter op het feit dat het Toetredingsverdrag geen wijziging brengt in deze zakelijke werking ten opzichte van de landen en gebieden overzee, zal het onderhavige Toetredingsverdrag, net als bij het Toetredingsverdrag van 2005, niet voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland, maar uitsluitend voor het Europese deel van het Koninkrijk hoeven te worden bekrachtigd.

Bij het bekrachtigen van het Toetredingsverdrag van 2005 werd door de regering in een verklaring bij de nederlegging van de akte van bekrachtiging aangegeven dat het Verdrag geen mogelijkheden uitsluit voor wat betreft de relatie tussen de EU en (destijds nog) de Nederlandse Antillen en Aruba in de toekomst (zie Trb. 2004, 119, blz. 3). Met deze verklaring werd vastgesteld dat het desbetreffende Toetredingsverdrag niet in de weg staat van de mogelijkheid om de relatie van de EU met de Neder-

[1] Volledig: Het op 16 april 2003 te Athene tot stand gekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie (Trb. 2003, 74).

landse Antillen en Aruba in de toekomst te wijzigen. Het kabinet is voornemens om eenzelfde verklaring af te leggen bij de bekrachtiging van dit Toetredingsverdrag inzake de toetreding van Kroatië tot de EU.

2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In deze artikelsgewijze toelichting worden het Toetredingsverdrag, de Toetredingsakte, de daaraan gehechte bijlagen en het Protocol incluis, evenals de Slotakte besproken. De bepalingen van de Toetredingsakte alsmede de daaraan gehechte bijlagen en het Protocol maken een integrerend deel uit van het Toetredingsverdrag en hebben daarmee dezelfde status.

2.1 Het Toetredingsverdrag

Het Toetredingsverdrag bestaat uit vier artikelen die de toetreding van Kroatië tot de EU evenals de ratificatie en de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag regelen.

Artikel 1
Artikel 1 van het Toetredingsverdrag bepaalt dat de Republiek Kroatië lid wordt van de EU en van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie evenals dat Kroatië partij wordt bij het VEU, het VWEU en het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: EGA-Verdrag. Zie voor de geconsolideerde versie Trb. 2008, 52). De voorwaarden voor toelating en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van het recht van de EU zijn neergelegd in de Toetredingsakte, die in paragraaf 2.2 van deze toelichting wordt besproken.

Artikel 2
Artikel 2, dat overeenkomt met artikel 3 van het Toetredingsverdrag van 2005, bepaalt dat de rechten en verplichtingen van de lidstaten evenals de algemene en bijzondere bevoegdheden van de instellingen van de Unie zoals deze zijn opgesomd in artikel 13 VEU (hierna: instellingen) gelijkelijk van toepassing zijn ten aanzien van dit Toetredingsverdrag.

Artikel 3: inwerkingtreding
De inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag is voorzien op 1 juli 2013, op voorwaarde dat de huidige lidstaten en Kroatië dit verdrag voor die datum hebben geratificeerd. 1 juli 2013 is daarmee een indicatieve toetredingsdatum. In Kroatië zal een referendum plaatsvinden over toetreding tot de EU.

Het tweede lid bepaalt dat Kroatië met de ratificatie van het Toetredingsverdrag wordt geacht ook wijzigingen van de oorspronkelijke Verdragen te hebben goedgekeurd die plaatsvinden na ratificatie door Kroatië maar voor de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag en de feitelijke toetreding. Dit geldt eveneens voor besluiten van de instellingen. Bij het opstellen van deze bepaling is er rekening mee gehouden dat het Protocol van de Ierse regering betreffende de toevoeging van een protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het Verdrag van Lissabon, en het Protocol van de Tsjechische regering inzake de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de EU op de Tsjechische Republiek tegelijkertijd met het Toetredingsverdrag Kroatië in werking zullen treden. Deze protocollen hebben een herziening van het VEU en het VWEU overeenkomstig artikel 48, tweede lid, VEU tot gevolg.

2.2 De Toetredingsakte

De Toetredingsakte bestaat uit 55 artikelen. De Toetredingsakte bevat de voorwaarden voor toelating tot de Unie alsmede de daaruit voortvloeiende aanpassingen van het recht van de EU. De Bijlagen I tot en met IX, de aanhangsels en het Protocol maken een integrerend deel van deze Toetredingsakte uit.

2.2.1 Eerste deel: beginselen (artikelen 1 tot en met 8)

Artikel 1: definities
Dit artikel geeft definities voor de veelgebruikte begrippen «oorspronkelijke Verdragen», «huidige lidstaten», «de Unie» en «Instellingen». De begrippen zijn afgestemd op het op 1 januari 2009 in werking getreden VEU en VWEU.

Artikel 2: acquis van de Unie
De eerste paragraaf van artikel 2, die overeenkomt met artikel 2 van de Toetredingsakte van 2005, bepaalt dat Kroatië bij toetreding gebonden is aan het volledige *acquis* van de Unie.

Uit de tweede paragraaf van artikel 2 volgt dat wanneer de huidige lidstaten een verdragswijziging volgens de gewone herzieningsprocedure zijn overeengekomen maar deze wijzigingen nog niet in werking zijn getreden, Kroatië deze wijzigingen in overeenstemming met zijn grondwettelijke bepalingen bekrachtigt. Mocht tussentijds een verdragswijziging worden overeengekomen volgens de vereenvoudigde herzieningsprocedure, is het eerste lid van dit artikel van toepassing.

Artikel 3: toetreding tot besluiten en onderlinge verplichtingen tussen de lidstaten
Artikel 3 omvat een regeling op basis waarvan Kroatië de verplichtingen overneemt, die de lidstaten onderling zijn aangegaan in het kader van de Europese Raad of de Raad (eerste tot en met derde lid).

Op grond van het vierde lid treedt Kroatië direct toe tot de in Bijlage I bij deze Toetredingsakte genoemde verdragen, overeenkomsten en protocollen. Het betreft hier onder andere het op 23 juli 1990 te Brussel tot stand gekomen Verdrag ter afschaffing van dubbele belasting in geval van winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen. Krachtens het Toetredingsverdrag van 2003 dienden de nieuwe lidstaten nog zelf voor toetreding tot verschillende verdragen, overeenkomsten en protocollen zorg te dragen. Dat leidde echter tot problemen en werd als onnodig omslachtig beoordeeld waarna in de Toetredingsakte van 2005 en de huidige Toetredingsakte is besloten tot directe toetreding.

Voor inwerkingtreding van deze verdragen, overeenkomsten en protocollen voor Kroatië is een besluit van de Raad ex artikel 3, vijfde lid van deze Akte nodig: daarmee wordt niet alleen de datum van inwerkingtreding vastgesteld maar ook de vereiste (technische) aanpassingen. De lijst van verdragen, overeenkomsten en protocollen, opgenomen in Bijlage I kan nog vóór toetreding worden aangevuld (zevende lid). Behoudens het eerste lid komt dit artikel overeen met artikel 3 van de Toetredingsakte van 2005.

Artikel 4: Schengenacquis
Dit artikel bepaalt dat Kroatië het *Schengenacquis* volledig dient te aanvaarden en te implementeren. De inwerkingtreding van het *Schengenacquis* geschiedt in twee fasen, zoals ook was opgenomen in het Toetredingsverdrag van 2005.

1. Het grootste gedeelte van het Schengenacquis en de daarop gebaseerde of daaraan gerelateerde regelgeving dient op het moment van toetreding tot de EU te zijn geïmplementeerd door Kroatië. Dit is de zogenoemde positieve lijst die is opgenomen in Bijlage II bij deze Toetredingsakte. Het betreft onder meer het terrein van asiel en migratie, inclusief het visumbeleid.
2. Het overige Schengenacquis dient niet op het moment van toetreding te zijn geïmplementeerd. Samengevat betreft dit het Schengenacquis dat betrekking heeft op de opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen.

Het *Schengenacquis* van de tweede fase is weliswaar verbindend voor Kroatië (het is voor Kroatië in werking gesteld), doch toepassing ervan is afhankelijk van een later, separaat en met unanimiteit door de Raad te nemen besluit. Dit besluit volgt dus op een later moment dan de toetreding van Kroatië tot de EU. Om te beoordelen of Kroatië hiervoor gereed is, wordt Kroatië aan een grondige evaluatie onderworpen waarin wordt bezien of aan alle voorwaarden voor opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen is voldaan, net zoals bij Bulgarije en Roemenië geschiedt. Deze voorwaarden houden onder meer in dat er sprake is van een effectieve buitengrenscontrole en dat het Schengen-Informatiesysteem II operationeel is.
Nieuw is echter dat Kroatië daarnaast zal worden onderworpen aan een evaluatie door de Commissie waarin expliciet de verplichtingen aan de orde komen die Kroatië is aangegaan in de toetredingsonderhandelingen op onderwerpen die relevant zijn voor het *Schengenacquis*. Dit met inbegrip van de effectieve toepassing van alle Schengen-regels in overeenstemming met gezamenlijke standaarden en fundamentele normen. Hiermee zijn de bepalingen inzake de toetsing van toetreding tot de Schengenzone in de loop van de tijd aangescherpt. In de Toetredingsakte van 2005 was deze evaluatie niet opgenomen.

Voor wat betreft de inwerkingtreding van het *Schengenacquis* is dus gekozen voor een zorgvuldige stap-voor-stap-benadering. Voordeel van deze systematiek is dat Kroatië vanaf het moment van toetreding tot de EU volop meedoet aan samenwerking op onder meer politie- en justitiegebied en op het beleid met betrekking tot asiel en migratie, inclusief het visumbeleid. Tegelijkertijd wordt de opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen pas geëffectueerd, nadat is vastgesteld dat Kroatië ook op dit terrein volledig in staat is zijn verplichtingen na te komen.

Artikel 5: Economische en Monetaire Unie
Dit artikel komt overeen met artikel 5 van de Toetredingsakte van 2005 en bepaalt dat Kroatië vanaf het moment van toetreding zal deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie. Er is echter nog niet besloten dat Kroatië voldoet aan de voorwaarden voor invoering van de Euro. Vandaar dat Kroatië zal deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie als een lidstaat met een derogatie in de zin van artikel 139 VWEU. Dit betekent dat de verdragsbepalingen inzake het economisch en het monetair beleid grotendeels niet van toepassing zijn op Kroatië. Het moet in dit kader worden opgemerkt dat het kabinet van oordeel is dat Kroatië nog niet voldoet aan deze criteria.

Artikel 6: verdragsverplichtingen van de EU en de lidstaten
Artikel 6 beoogt dat Kroatië, vanaf het moment van toetreding, ook wordt gebonden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de door de Unie gesloten of voorlopig toegepaste verdragen alsmede aan verdragen waarbij zowel de Unie als de lidstaten afzonderlijk partij zijn.

Het eerste lid verklaart de verdragen die de Unie met een of meer derde staten, met een internationale organisatie of met een onderdaan van een derde staat heeft gesloten of voorlopig toepast, verbindend voor Kroatië. Omdat deze verdragen zijn gesloten door de Unie en de lidstaten hierbij niet zelfstandig partij zijn, gelden de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen ongeacht het aantal lidstaten. Voor de toetreding van Kroatië is het dan ook niet noodzakelijk dergelijke verdragen aan te passen.

Uit het tweede lid volgt dat Kroatië wel moet toetreden tot de zogenoemde gemengde verdragen, die door de Unie en de lidstaten gezamenlijk zijn gesloten of ondertekend. Het betreft hier bijvoorbeeld de met derde landen gesloten associatieakkoorden.

Om de toetreding van Kroatië tot dergelijke gemengde verdragen te regelen, wordt de Raad met unanimiteit door de lidstaten gemachtigd om de gemengde verdragen met het oog op de Kroatische toetreding aan te passen, waarbij de onderhandelingen door de Commissie dan wel door de Hoge Vertegenwoordiger zullen worden gevoerd. Er zal gebruik worden gemaakt van protocollen, opdat de huidige lidstaten niet verplicht zullen zijn de betreffende verdragen opnieuw te ratificeren. Het derde lid voegt hier aan toe dat de Unie en de lidstaten passende maatregelen zullen nemen in afwachting van de inwerkingtreding van de protocollen. Kroatië zal in afwachting van inwerkingtreding van de protocollen, behoudens opgenomen uitzondering, vanaf de datum van toetreding direct de bepalingen toepassen van voor toetreding gesloten of voorlopig toegepaste gemengde verdragen.Aangezien deze aanpassingen een direct en logisch gevolg zijn van de onderhavige toetreding heeft de regering, zoals ook bij eerdere toetredingen is geschied, in artikel 2 van het goedkeuringswetsvoorstel een machtigingsbepaling opgenomen, op grond waarvan dergelijke verdragsaanpassingen niet de separate goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.

Artikel 6 kent verder een aantal bepalingen voor specifieke verdragen. Zo wordt op grond van het vijfde lid toetreding tot de op 2 mei 1992 te Porto tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (Trb. 1992, 132) verplicht gesteld.

Tevens bepaalt het negende lid dat Kroatië vrijhandelsverdragen met derde landen die niet in overeenstemming zijn met de verplichtingen die de toetreding met zich meebrengt, zal moeten opzeggen. Voor zover andere in het verleden gesloten verdragen elementen bevatten die niet verenigbaar zijn met het Unierecht dienen deze door Kroatië te worden aangepast. Hierbij kan worden gedacht aan investeringsbeschermingsovereenkomsten die zijn gesloten met derde landen. Uiteraard is voor aanpassing van deze verdragen wel de medewerking van de wederpartij nodig. Mocht het niet mogelijk blijken om deze verdragen aan te passen aan het geldend Unierecht, dan is Kroatië alsnog verplicht deze op te zeggen.

Artikel 7
Dit artikel, dat woordelijk overeenkomt met artikel 7 van de Toetredingsakte van 2005, bepaalt dat de Toetredingsakte uitsluitend kan worden gewijzigd door middel van de procedures waarin de oorspronkelijke Verdragen voorzien (artikel 48 VEU).

Het tweede lid geeft aan dat de overgangsbepalingen niet het rechtskarakter veranderen van door de instellingen genomen besluiten, waarop zij betrekking hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de procedure tot wijziging van die besluiten.

Het derde lid stelt dat de bepalingen van de Toetredingsakte die een permanente wijziging van besluiten van de instellingen als doel of gevolg hebben, hetzelfde rechtskarakter hebben als die besluiten en zijn onderworpen aan dezelfde regels als die besluiten.

Artikel 8
Dit artikel komt woordelijk overeen met artikel 8 van de Toetredingsakte van 2005. Het bepaalt dat de oorspronkelijke Verdragen en de door de instellingen genomen besluiten, bij wijze van overgangsmaatregel, slechts van toepassing zijn met inachtneming van hetgeen is bepaald in deze Akte.

2.2.2 Tweede deel: aanpassing van de Verdragen (artikelen 9 tot en met 14)

Titel I – institutionele bepalingen

Artikel 9: Hof van Justitie
Dit artikel bevat wijzigingen op het aan de oorspronkelijke Verdragen gehechte Protocol (Nr. 3) betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EU. Onder meer wordt het aantal rechters van het Gerecht verhoogd tot 28.

Artikel 10: Europese Investeringsbank
Met dit artikel wordt de deelname van Kroatië in het kapitaal van de Europese Investeringsbank vastgesteld.

Artikel 11: Wetenschappelijk en Technisch Comité
Met dit artikel wordt het Wetenschappelijk en Technisch Comité uitgebreid tot 42 leden.

Titel II – andere aanpassingen

Artikel 12: kapitaalverkeer
Dit artikel heeft betrekking op artikel 63 e.v. VWEU inzake het verbod op beperkingen van het kapitaalverkeer. Beperkingen op het kapitaalverkeer zijn in beginsel verboden. Artikel 64, eerste lid, VWEU staat evenwel uitzonderingen op dit verbod toe in de vorm van nationale bepalingen (of bepalingen van Unierecht) die van toepassing zijn op bepaalde vormen van kapitaalverkeer naar of uit derde landen en die reeds op 31 december 1993 bestonden. Bulgarije, Estland en Hongarije hadden bedongen dat voor deze landen de datum 31 december 1999 geldt. Met de opname van artikel 12 van deze Toetredingsakte is bepaald dat voor wat betreft Kroatië de datum 31 december 2002 geldt.

Artikelen 13 en 14: toepassings- en authenciteitsverklaring
Deze artikelen breiden de toepassingsverklaring en de authenticiteitsverklaring uit.De oorspronkelijke Verdragen zijn van toepassing op Kroatië. Deze Verdragen zijn nu ook in de Kroatische taal gelijkelijk authentiek.

2.2.3 Derde deel: permanente bepalingen (artikelen 15 tot en met 17)

Dit derde deel bevat de artikelen die de opdracht geven om de voor toetreding benodigde aanpassingen aan het *acquis* van de Unie te incorporeren. De bedoelde maatregelen zelf zijn in de Bijlagen III en IV bij deze Toetredingsakte opgenomen. Het betreft hier de aanpassingen zoals deze zijn onderhandeld. Deze aanpassingen zijn noodzakelijk om het Unierecht gereed te maken voor een uitgebreide Unie van 28 lidstaten. Evenals in het Toetredingsverdrag van 2005 omvat dit derde deel van de Akte niet een verwijzing naar een bijlage met de technische aanpassingen.

De achtergrond van deze methode ten aanzien van de aanname van technische aanpassingen is nader toegelicht in paragraaf 1.9.1. In het navolgende wordt ingegaan op de belangrijkste onderhandelde aanpassingen.

Artikel 15: aanpassingen secundaire wetgeving
Dit artikel verwijst naar Bijlage III bij deze Akte. Bijlage III bevat de lijst van onderhandelde maatregelen waarvoor secundaire EU-regelgeving moet worden aangepast. Teneinde een adequate indruk te geven van deze onderhandelde maatregelen zijn hieronder de meest in het oog springende maatregelen weergegeven.

hoofdstuk 1: vrij verrichten van diensten
Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties wordt aangepast ten aanzien van de verworven rechten waarop gekwalificeerde beroepsbeoefenaren, waaronder dierenartsen, onder bepaalde voorwaarden een beroep op verworven opleidingstitels kunnen doen. Dit maakt het mogelijk dat bijvoorbeeld dierenartsen die in Kroatië een opleiding hebben genoten hun beroep in de huidige lidstaten kunnen uitoefenen. Hiertoe zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de Regelingerkenning EG-beroepskwalificaties uitoefening van de diergeneeskunde (Stb. 2008, 182) voor toetreding van Kroatië aanpassen en de gewijzigde regeling publiceren in de Staatscourant.

hoofdstuk 2: recht inzake intellectuele eigendom

Gemeenschapsmerk en Gemeenschapsmodel
Teneinde het unitaire karakter van het Gemeenschapsmerk en het Gemeenschapsmodel veilig te stellen, wordt Verordening 207/2009 in die zin aangepast dat de werkingssfeer van het Gemeenschapsmerk op de datum van toetreding automatisch wordt uitgebreid tot het grondgebied van Kroatië. Door middel van procedureregels wordt rekening gehouden met (te goeder trouw verkregen) bestaande rechten in Kroatië.
Het kan bijvoorbeeld gaan om een eerder in Kroatië gedeponeerd nationaal merken- of modelrecht. Rechthebbenden kunnen in een dergelijk geval opponeren tegen het gebruik van het Gemeenschapsmerk of -model op het grondgebied waarvoor zij die oudere rechten hebben.

Aanvullend beschermingscertificaat
Verordening 1610/96 betreffende de invoering van een aanvullend beschermingscertificaat voor gewasbeschermingsmiddelen en verordening 469/2009 betreffende het aanvullend beschermingscertificaat voor geneesmiddelen, volgens welke de octrooibescherming voor gewasbeschermingsmiddelen en geneesmiddelen kan worden verlengd met vijf jaar, wordt voor Kroatië in die zin aangepast dat de aanvraag voor een aanvullend beschermingscertificaat (aanvullend op het oude nationale basisoctrooi) moet zijn ingediend binnen zes maanden na toetreding. Volgens het reguliere octrooirecht kan normaliter nog binnen zes maanden na de registratie en toelating van gewasbeschermingsmiddelen en geneesmiddelen een aanvullend beschermingscertificaat worden aangevraagd. Omdat de registratie- en toelatingsprocedure vele jaren kan duren, zou dan nog lang sprake zijn van dit soort oude beschermingscertificaten. Met de nu gekozen regeling is ondubbelzinnig vastgelegd dat deze oude nationale certificaten na maximaal 25 en een half jaar (zes maanden na toetreding + 20 jaar octrooibescherming + maximaal vijf jaar aanvullende bescherming) definitief tot het verleden behoren.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
Op grond van artikel 38 VWEU heeft de EU een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB). Het GLB heeft onder meer ten doel de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. Ten behoeve van de uitvoering van de doelstellingen van het GLB in Kroatië, is de aanpassing van Verordening 73/2009 inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers noodzakelijk. Deze aanpassing stelt Kroatië in staat om, zoals nu reeds voor de huidige lidstaten het geval is, rechtstreekse betalingen toe te kennen aan Kroatische landbouwers op grond van het GLB. Kroatië mag in 2013 in totaal € 93 250 000 aan rechtstreekse betalingen toekennen aan landbouwers. Dit bedrag wordt in daaropvolgende jaren geleidelijk verhoogd totdat het maximale budget voor rechtstreekse betalingen aan Kroatische landbouwers in 2022 is bereikt (€ 373 miljoen). In de jaren tussen 2013 en 2022 kan Kroatië de GLB-betalingen aanvullen met behulp van middelen uit de nationale begroting. Deze aanvullende betalingen mogen er echter niet toe leiden dat er in enig jaar meer dan € 373 miljoen aan Kroatische landbouwers wordt betaald. In de volgende alinea's worden verschillende rechtstreekse betalingen aan Kroatische landbouwers op grond van het GLB toegelicht.

De belangrijkste rechtstreekse betaling in de jaren na toetreding bestaat voor Kroatische landbouwers uit een areaalbetaling. De omvang van de areaalbetaling hangt onder meer af van de hoeveelheid landbouwgrond die de landbouwer bewerkt in een kalenderjaar. De areaalbetaling wordt geleidelijk afgeschaft en vervangen door een geleidelijk in te voeren bedrijfstoeslag. De omvang van de bedrijfstoeslag hangt onder meer af van de waarde van de toeslagrechten die de landbouwer in een kalenderjaar verzilvert door het verrichten van landbouwactiviteiten. De bedrijfstoeslag wordt voor 25% in 2013 gefinancierd uit het budget voor de areaalbetaling. In 2022 is de bedrijfstoeslag uiteindelijk de belangrijkste rechtstreekse betaling in Kroatië. Deze systematiek is ook van toepassing in de lidstaten die vanaf 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden. De systematiek van rechtstreekse betalingen in de vorm van de bedrijfstoeslag is al volledig van toepassing in de lidstaten die reeds vóór 1 mei 2004 lid waren van de EU.

Kroatië kan een deel van haar budget voor rechtstreekse betalingen gebruiken voor betalingen aan landbouwers die ontmijnde landbouwgronden opnieuw inzetten voor landbouwkundig gebruik. Deze betaling stimuleert de verwijdering van landmijnen op Kroatische landbouwgronden.
In 2013 kan hiervoor € 2,4 miljoen worden betaald en dit bedrag stijgt geleidelijk tot € 9,6 miljoen in 2022. Deze categorie betalingen vormt een onderdeel van het totaal te verstrekken maximale budget.

Kroatië kan ook besluiten om een deel van het budget te gebruiken voor de ondersteuning van de productie van bepaalde landbouwproducten (zogenaamde gekoppelde betalingen). Voor de productie van schapen- en geitenvlees kan Kroatië maximaal € 542 651 per jaar aan landbouwers betalen en aan houders van zoogkoeien kan in 2013 jaarlijks ten hoogste € 26 miljoen worden betaald. Dit bedrag stijgt stapsgewijs totdat in 2022 het maximale bedrag van € 105 miljoen is bereikt. Deze categorieën betalingen vormen een onderdeel van het totaal te verstrekken maximale budget.

Tot slot kan Kroatië 10% van het budget voor rechtstreekse betalingen besteden aan betalingen aan landbouwers voor specifieke doelen die omschreven zijn in artikel 68, eerste lid van Verordening 73/2009. Hierdoor is het mogelijk om specifieke steun te verlenen aan onder meer die soorten van landbouw die in Kroatië belangrijk zijn voor de bescherming of de verbetering van het milieu en aan de verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten.

hoofdstuk 5: visserij
Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds naar voren is gekomen, is er internationale arbitrage geweest tussen Slovenië en Kroatië naar aanleiding van een grensdispuut. De definitie van «Kroatische kustwateren» berust op de uitkomst en tenuitvoerlegging van de op 4 november 2009 ondertekende arbitrageovereenkomst tussen Slovenië en Kroatië. Deze definitie is geïncorporeerd in Verordening 2371/2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visserijbestanden in het kader van het visserijbeleid.

hoofdstuk 6: belasting
In het geldende *acquis* van de Unie zijn belastingplichtigen met een jaaromzet onder de € 5 000 euro vrijgesteld van BTW. Kroatië heeft een derogatie voor het hanteren van een hogere jaaromzet (€ 35 000).

Tevens zijn enkele bepalingen opgenomen betreffende de invoer van sigaretten en de heffing van accijnzen daarover.

hoofdstuk 7: regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten
Het bedrag voor Kroatië in 2013 bedraagt € 458,1 miljoen vastleggingskredieten (in huidige prijzen). Hiervan is € 449,4 miljoen uit de structuurfondsen en het cohesiefonds en € 8,7 miljoen uit het Europees Visserijfonds. Voor deze fondsen zullen de bedragen van de toewijzingen geleidelijk worden aangepast (70% in 2014, 90% in 2015 en vanaf 2016 volledig). Voor plattelandsontwikkeling wordt aan Kroatië eenmalig € 27,7 miljoen toegewezen in 2013 op grond van artikel 12 van Verordening 1085/2006 tot invoering van een instrument voor toetredingssteun. Deze verordening heeft een looptijd tot 31 december 2013. In paragraaf 1.7 wordt eveneens aandacht besteed aan de financiële aspecten van de toetreding van Kroatië.

hoofdstuk 8: milieu
Onder het Kyotoprotocol moet de EU als geheel haar uitstoot reduceren waarna vervolgens binnen EU-verband de emissiereducties per lidstaat worden bepaald. In Richtlijn 2003/87/EG is een regeling vastgesteld voor de handel in broeikasemissierechten binnen de EU. De hoeveelheid emissierechten voor de hele EU wordt ten gevolge van de toetreding alleen verhoogd met de hoeveelheid emissierechten die Kroatië conform deze richtlijn veilt.

Artikel 16
Dit artikel verwijst naar Bijlage IV bij deze Akte. Bijlage IV somt op hoe opgenomen permanente bepalingen na toetreding van Kroatië moeten worden toegepast. Het betreft hier onder meer een uitleg van het primaire Unierecht.
Teneinde een adequate indruk te geven van deze onderhandelde maatregelen zijn hieronder de meest in het oog springende maatregelen weergegeven.

hoofdstuk 1: recht inzake intellectuele eigendom
Ten aanzien van Kroatië geldt een specifiek mechanisme voor de industriële eigendom van geneesmiddelen, een mechanisme dat ook in het Toetredingsverdrag van 2005 was opgenomen. Aanleiding is dat geneesmiddelen, waarop octrooibescherming is verkregen voor in de EU en die op de markt waren gebracht van Kroatië, in een tijd dat daar nog geen vergelijkbare octrooiwetgeving bestond, aldaar onbeschermd zouden zijn. Het specifiek mechanisme voorziet erin dat de houder van een (in een lidstaat van de EU verkregen) octrooi of aanvullend beschermingscertificaat voor een geneesmiddel de (parallel-)import van dat geneesmiddel kan tegengaan, zelfs indien het product door de octrooihouder zelf of met diens toestemming in die nieuwe lidstaat op de markt is gebracht. Destijds kon immers voor dat product in Kroatië geen vergelijkbare octrooibescherming worden verkregen. Met deze regeling wordt voorkomen dat producten uit Kroatië in de huidige lidstaten op de markt komen die inbreuk maken op de bestaande octrooirechten. Het specifiek mechanisme is van toepassing zolang het in de EU-lidstaat verkregen octrooi in stand blijft. Het tegengaan door de octrooihouder van (parallel)import overeenkomstig het specifieke mechanisme is overigens een privaatrechtelijke zaak.

hoofdstuk 2: mededingingsbeleid
Dit deel van Bijlage IV stelt vast welke steunmaatregelen van Kroatië worden bestempeld als bestaande steun in de zin van artikel 108, eerste lid, VWEU. Steunmaatregelen die aan deze voorwaarden voldoen, hoeven niet te worden aangemeld bij de Commissie. Hieronder vallen de vóór 1 maart 2002 ten uitvoer gebrachte steunmaatregelen evenals de steunmaatregelen die in een aanhangsel bij deze bijlage van het Toetredingsverdrag zijn opgesomd. Echter, alle steunmaatregelen die niet aan deze voorwaarden voldoen, worden aangemerkt als nieuwe steun en zullen als zodanig bij de Commissie moeten worden aangemeld.

hoofdstuk 3: landbouw

openbare voorraden
Openbare voorraden die Kroatië op het moment van toetreding heeft en die het resultaat zijn van hun marktondersteuningsbeleid worden door de Commissie overgenomen tegen de dan geldende interventieprijzen.

staatssteun
In hoofdstuk 3 van Bijlage IV wordt het kader vastgesteld voor huidige steunmaatregelen, die ook na toetreding nog toepasselijk zijn, voor activiteiten met betrekking tot de productie van of de handel in de in Bijlage I bij het VWEU vermelde producten. Deze Bijlage bevat producten van zeer uiteenlopende aard zoals koffie, knollen, schelpdieren en honingdrank. Deze maatregelen moeten binnen vier maanden na toetreding door Kroatië aan de Commissie worden gemeld, teneinde als bestaande staatssteun te worden aangemerkt. Binnen drie jaar na toetreding moeten alle door Kroatië verleende steunmaatregelen in ieder geval voldoen aan de door de Commissie toegepaste richtsnoeren. De in Bijlage I bij het VWEU genoemde visserijproducten en daarvan afgeleide producten worden uitgezonderd. Het volgende hoofdstuk stelt daarentegen het, overigens soortgelijke, kader vast voor dergelijke producten.

hoofdstuk 4: visserij
Waar hoofdstuk 3 van Bijlage IV het kader vaststelt voor steunmaatregelen voor activiteiten met betrekking tot de productie van of de handel in de in Bijlage I bij het VWEU vermelde producten, met uitzondering van daarin genoemde visserijproducten en daarvan afgeleide producten, gaat hoofdstuk 4 juist in op dergelijke visserij-producten en daarvan afgeleide

producten. Het kader dat voor deze producten wordt vastgesteld, verschilt overigens niet van het hierboven geschetste kader. Dat wil zeggen dat huidige steunmaatregelen, die ook na toetreding nog toepasselijk zijn, binnen vier maanden na toetreding door Kroatië aan de Commissie moeten worden gemeld, teneinde als staatssteun te worden aangemerkt. Binnen drie jaar na toetreding moeten alle door Kroatië verleende maatregelen in ieder geval voldoen aan de door de Commissie toegepaste richtsnoeren.

hoofdstuk 5: douane-unie
Kroatië zal de gemeenschappelijke douanetarieven en het gehele *acquis* onder dit hoofdstuk overnemen vanaf de datum van toetreding, met uitzondering van een aantal praktische aanpassingen die zijn voorzien om de overgang van het bestaande douane-regime in de toetredende staat naar het douane-regime van de Unie te regelen. Deze aanpassingen, die vrijwel geheel overeenkomen met de wijzigingen die zijn opgenomen in het Toetredingsverdrag van 2005, hebben betrekking op:
- de omstandigheden waaronder goederen uit Kroatië worden vrijgesteld van douanerechten en douanemaatregelen;
- de toepassing van preferentiële tarieven voortvloeiend uit reeds bestaande overeenkomsten tussen Kroatië en derde landen;
- de voorwaarden voor de beëindiging of afwikkeling van bepaalde douaneprocedures, zoals douane-entrepots, actieve en passieve veredeling en tijdelijke import; en
- de navordering, terugbetaling en kwijtschelding van rechten.

Artikel 17
In dit artikel is een procedure opgenomen met de mogelijkheid om deze Toetredingsakte voor wat betreft het gemeenschappelijk landbouwbeleid te wijzigen, mocht een wijziging van de voorschriften van de Unie daartoe noodzaken. Deze wijzigingen worden door de Raad, bij wijze van uitzondering, met eenparigheid van stemmen vastgesteld. Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 22 van de Toetredingsakte van 2005.

2.2.4 Vierde deel: tijdelijke bepalingen (artikelen 18 tot en met 44)

Titel I – overgangsmaatregelen

Artikel 18: overgangsmaatregelen
Dit artikel verwijst naar Bijlage V bij de Toetredingsakte, waarin de overgangsmaatregelen zijn opgesomd. Teneinde een adequate indruk te geven van deze overgangsmaatregelen zijn hieronder de meest in het oog springende maatregelen weergegeven.

hoofdstuk 1: vrij verkeer van goederen
Kroatië mag tijdelijk afwijken van de vereisten inzake kwaliteit, veiligheid en werkzaamheid die zijn vastgelegd in Richtlijn 2001/83/EG tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik. De voor toetreding uit hoofde van Kroatische wetgeving afgegeven vergunning voor het in de handel brengen van een beperkt aantal geneesmiddelen, blijft geldig totdat zij in overeenstemming met het *acquis* is vernieuwd, dan wel tot uiterlijk 30 juni 2017.

hoofdstuk 2: vrij verkeer van personen
Het vrij verkeer van werknemers vindt zijn basis in de artikelen 45 tot en met 48 VWEU. Het is uitgewerkt in nadere regelgeving. Kort samengevat omvat het vrij werknemersverkeer de volgende elementen:
- het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit tussen EU-onderdanen voor wat betreft de werkgelegenheid, de beloning, de

overige arbeidsvoorwaarden, de sociale en fiscale voordelen alsmede de toegang tot beroepsopleiding voor volwassenen;
- het recht om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;
- het recht op toegang tot en verblijf in een andere lidstaat met het oog op het verrichten van arbeid;
- het voortgezet verblijfsrecht in een andere lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld.

Het overgangsregime inzake het werknemersverkeer in deze Toetredingsakte is identiek aan het overgangsregime dat in de Toetredingsakte van 2005 is opgenomen. Na de toetredingen van de acht Midden-Europese lidstaten (2004) en van Bulgarije en Roemenië (2007) heeft Nederland gebruik gemaakt van de hieronder uiteengezette overgangsbepalingen. Dit overgangsregime treedt in werking na toetreding van Kroatië tot de EU en omvat de volgende fasen:
- De overgangsperiode voor het vrij verkeer van werknemers is twee jaar, waarna het *acquis* automatisch in werking treedt. De huidige lidstaten mogen ook overgaan tot een versoepeling of tot volledig vrije toegang tot de arbeidsmarkt gedurende deze overgangsperiode op basis van nationale wetgeving. Zij mogen de bestaande nationale regelgeving ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt van arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten na toetreding echter niet verder beperken.
- Na die twee jaar treedt het *acquis* automatisch in werking. Echter, lidstaten die daaraan behoefte hebben, kunnen de overgangsregeling nog eens drie jaar extra benutten, mits zij dit melden bij de Commissie. Hiervoor is geen besluitvorming op EU-niveau nodig.
- Na vijf jaar is er andermaal automatisch vrij verkeer, tenzij die landen die eerder voor een langere periode gekozen hebben aan de Commissie melden dat zij vanwege ernstige verstoringen op de nationale arbeidsmarkt, de overgangsregeling nog eens maximaal twee jaar extra benutten. Het uiterste maximum is dan een overgangsperiode van zeven jaar.
- De werknemer uit Kroatië die op het moment van toetreding ten minste één jaar ononderbroken legaal heeft gewerkt in een lidstaat van de EU, heeft daarna vrije toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat. Dit geldt ook voor de echtgenoot/partner en de kinderen onder de 21 jaar van een werknemer uit Kroatië die op de datum van toetreding legaal is toegelaten voor een periode van ten minste 12 maanden. Indien de echtgenoot/partner en kinderen zich na de datum van toetreding bij de legaal toegelaten werknemer voegen, hebben zij pas vrije toegang wanneer zij ten minste 18 maanden legaal in die lidstaat hebben verbleven, dan wel vanaf het derde jaar na de toetreding, indien dit eerder is.
- Vanaf het moment van toetreding hebben de onderdanen van Kroatië bij de toegang tot de arbeidsmarkt van de EU-lidstaten een voorkeurspositie ten opzichte van onderdanen van derde landen.

Voor het overgangsregime geldt reciprociteit: indien huidige lidstaten op basis van het bovenbeschreven regime nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen toepassen, mag Kroatië ten aanzien van de onderdanen van de betrokken huidige lidstaten gelijkwaardige maatregelen handhaven.

Van het vaak aan het vrije werknemersverkeer gerelateerde vrije dienstenverkeer (artikel 56 e.v. VWEU) mogen alleen Duitsland en Oostenrijk afwijken, om in te spelen op (dreigende) ernstige arbeidsmarktverstoringen in specifieke, gevoelige dienstensectoren die in bepaalde regio's door dienstenverkeer zouden kunnen ontstaan. Duitsland en Oostenrijk mogen daartoe, onder voorwaarden, in bepaalde sectoren, het tijdelijk

grensoverschrijdend verkeer van werknemers in het kader van dienstverrichting beperken. Een dergelijke uitzondering voor Duitsland en Oostenrijk bestond ook al bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU.

hoofdstuk 3: vrij verkeer van kapitaal
Met Kroatië is een zevenjarige overgangsregeling overeengekomen op grond waarvan het land zijn nationale wetgeving met betrekking tot het verwerven van landbouwgrond mag handhaven. Zelfstandige landbouwers die onderdaan zijn van een huidige lidstaat zijn uitgezonderd van het bereik van de overgangsregelingen. Zodoende worden zij niet onderworpen aan andere voorschriften of procedures dan die welke gelden voor de onderdanen van Kroatië. Voor het eind van het derde jaar na toetreding vindt een algemene beoordeling van deze overgangsregeling plaats. Deze overgangsperiode van zeven jaar kan door de Commissie op verzoek van Kroatië nog met drie jaar worden verlengd, indien er voldoende aanwijzingen zijn dat na het verstrijken van de overgangsperiode ernstige verstoringen zullen optreden of dreigen te zullen optreden op de Kroatische markt voor landbouwgrond. De verlenging kan worden beperkt tot bepaalde geografische gebieden die in het bijzonder worden getroffen.

hoofdstuk 7:vervoerbeleid

cabotage in het zeevervoer
In afwijking van het *acquis* van de Unie kunnen openbare dienstcontracten die voor toetreding van Kroatië zijn gesloten en die verband houden met cabotage in het zeevervoer tot en met 31 december 2016 worden toegepast.

cabotage in het wegvervoer
Net als bij de voorgaande toetredingsonderhandelingen vormde cabotage in het wegvervoer een van de belangrijke thema's in de onderhandelingen over transport. De grote verschillen in de operationele transportkosten tussen de huidige lidstaten en Kroatië zouden schadelijke effecten kunnen hebben op de nationale markten van de huidige lidstaten wanneer de cabotagemarkt direct toegankelijk wordt voor transportondernemingen uit Kroatië. Daarom is besloten tot gefaseerde opening van de cabotagemarkt gedurende maximaal vier jaar voordat het *acquis* in werking zal treden. In uitzonderlijke gevallen (ernstige verstoring van de nationale markt) kan een lidstaat de Commissie verzoeken de toegang tot de markt geheel of gedeeltelijk op te schorten. Het is overigens toegestaan om bilateraal wederzijds eerder tot opening van de markt over te gaan.

hoofdstuk 8: belasting
Kroatië mag BTW-vrijstelling blijven verlenen voor (i) de levering van bebouwde of onbebouwde bouwterreinen tot en met 31 december 2014 en (ii) internationaal personenvervoer zolang dezelfde vrijstelling wordt toegepast in één van de huidige lidstaten.

hoofdstuk 9: vrijheid, veiligheid en recht
In afwijking van het *acquis* van de Unie mag Kroatië de gemeenschappelijke grensdoorlaatposten met Bosnië en Herzegovina handhaven. Dit verandert slechts wanneer het volledige *Schengenacquis* in Kroatië van toepassing wordt verklaard of indien het *acquis* ten aanzien van dit punt wordt aangepast.

hoofdstuk 10: milieu
In het kader van de toetreding van Kroatië is een aantal overgangsmaatregelen op milieugebied opgesteld. Deze overeengekomen overgangsmaatregelen zijn beperkt in tijd en omvang en gaan vergezeld van heldere implementatieplannen. De opgenomen overgangstermijnen zijn realistisch en zullen worden gemonitord. De overeengekomen overgangsmaatregelen op het gebied van milieu hebben onder meer betrekking op luchtvaartactiviteiten, de luchtkwaliteit, afvalbeheer, waterkwaliteit, industriële emissies en chemische stoffen.

Meer specifiek wordt op het terrein van afvalbeheer bepaald dat Kroatië zorgt voor een geleidelijke vermindering van het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval. Overgangstermijnen variëren van eind 2013 tot uiterlijk eind 2020. De lengte ervan wordt bepaald door de tijd die benodigd is om de noodzakelijke infrastructuur voor bovengenoemde activiteiten te verwezenlijken.

Titel II – institutionele bepalingen

Artikel 19: Europees Parlement
De zetelverdeling in het Europees Parlement voor de periode 2009–2014 is gebaseerd op het Verdrag van Lissabon. Op grond van artikel 19 van deze Akte krijgt Kroatië 12 zetels in het Europees Parlement toebedeeld voor de zittingsperiode tot 2014. Hiermee komt het totaal aantal leden van het Europees Parlement tijdelijk uit op 766. Dit tijdelijke aantal is hoger dan het in het VEU vastgestelde maximumaantal zetels, ofschoon dat ook vóór toetreding van Kroatië tijdelijk het geval is. De reden voor deze verhoging boven het vastgestelde maximumaantal zetels lag in de wens aan de huidige zetelverdeling vast te houden; anders zouden de huidige lidstaten er in zetelaantal op achteruit gaan.
De nu overeengekomen zetelverdeling geldt tot het eind van de Europees parlementaire zittingsperiode: 2014. Over de zetelverdeling vanaf die periode zal de Europese Raad een beslissing nemen.

Het tweede lid van artikel 19 verplicht Kroatië om vóór de datum van toetreding rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement te houden. Kroatië is hiertoe echter niet verplicht indien de datum van toetreding minder dan zes maanden vóór de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement valt. In dat geval mogen de leden van het Europees Parlement door het nationale parlement van Kroatië uit zijn leden worden aangewezen.

Artikel 20: Raad
Het merendeel van de besluiten in de Raad wordt met gekwalificeerde meerderheid genomen. Artikel 16 VEU geeft aan wat wordt verstaan onder gekwalificeerde meerderheid. Echter, tot 1 november 2014 gelden nog de in Protocol Nr. 36 opgenomen overgangsbepalingen, die tot die tijd de vereisten voor vaststelling van een gekwalificeerde meerderheid bepalen. Tevens wordt gekwalificeerde meerderheid volgens deze overgangsbepalingen vastgesteld indien een lidstaat hier tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 om verzoekt.

Bij het vaststellen van een gekwalificeerde meerderheid worden, aldus de overgangsbepalingen, de stemmen van de leden van de Raad gewogen. De stem van de Kroatische vertegenwoordiger telt, zo bepaalt artikel 20 van deze Toetredingsakte, voor 7 stemmen waarbij de weging van de stemmen van de vertegenwoordigers van de huidige lidstaten gelijk blijft. Het aantal noodzakelijke stemmen om een besluit met gekwalificeerde meerderheid tot stand te brengen wordt daarom verhoogd van 255 naar 260.

Artikel 21: Commissie
De Commissie bestaat uit 27 leden: één lid per lidstaat. Artikel 21 bepaalt dat op de datum van toetreding tot en met 31 oktober 2014 een onderdaan van Kroatië wordt benoemd tot lid van de Commissie. Op 31 oktober 2014 eindigt immers het mandaat van de huidige Commissie. Het nieuwe Kroatische lid van de Commissie moet voldoen aan de reguliere eisen die aan een lid van de Commissie worden gesteld en wordt door de Raad benoemd na raadpleging van het Europees Parlement en in overeenstemming met de voorzitter van de Commissie.

Artikel 22: Hof van Justitie
Kroatië zal conform de reguliere procedure een rechter bij het Hof van Justitie en een rechter bij het Gerecht benoemen. Het Gerecht behandelt directe beroepen van particulieren. Het Hof van Justitie behandelt hogere beroepen van het Gerecht, directe beroepen tegen lidstaten en instellingen alsmede prejudiciële vragen gesteld door nationale rechters.

De ambtstermijn van de rechter bij het Hof zal op 6 oktober 2015 aflopen en de ambtstermijn van de rechter bij het Gerecht op 31 augustus 2013, waarna zij kunnen worden herbenoemd. De kwaliteit van de door Kroatië voorgedragen rechters is gewaarborgd doordat, voordat de lidstaten met de voordracht instemmen, het artikel 255-comité adviseert over de geschiktheid van de voorgedragen kandidaten.

Om te voorkomen dat de Kroatische rechters bevoegd zijn te oordelen over zaken waarvan zij de procedure *de facto* niet hebben meegemaakt, zullen het Hof en Gerecht in «oude» samenstelling samenkomen (dat wil zeggen zonder Kroatische rechter) wanneer de mondelinge procedure van een zaak is ingeleid voor de datum van toetreding. In een dergelijk geval zal eveneens het reglement voor de procesvoering worden toegepast zoals dit op de dag vóór de toetredingsdatum gold.

Artikelen 23 en 24: Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's
Het Economisch en Sociaal Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers, werknemers en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Het Comité van de Regio's bestaat uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale gemeenschappen die in een regionaal of lokaal lichaam gekozen zijn of politiek verantwoording verschuldigd zijn aan een gekozen vergadering.
Normaliter stelt de Raad op voorstel van de Commissie een besluit vast waarbij de samenstelling van de Comités wordt bepaald. De artikelen 23 en 24 van deze Toetredingsakte bepalen dat Kroatië 9 leden krijgt in beide Comités. Ondanks dat het VWEU vereist dat het aantal leden van beide Comités niet meer bedraagt dan 350 wordt, om rekening te houden met de toetreding van Kroatië en om te verzekeren dat de huidige lidstaten er in zetelaantal niet op achteruit gaan, het aantal leden tijdelijk verhoogd tot 353. Deze artikelen van de Toetredingsakte bevatten dan ook een tijdelijke afwijking van de in de oorspronkelijke Verdragen neergelegde regel. Deze samenstelling zal worden gewijzigd indien de ambtstermijn van de zittende leden is afgelopen (in 2015) of indien de Raad op grond van de artikelen 301 en 305 VWEU met eenparigheid van stemmen een besluit vaststelt waarbij de samenstelling van de Comités wordt bepaald.

Artikel 25: Europese Investeringsbank
Kroatië zal een bewindvoerder in de Raad van bewind van de Europese Investeringsbank aanwijzen die bij de toetreding zal worden benoemd. Deze ambtstermijn zal verstrijken aan het einde van de jaarvergadering van de Raad van gouverneurs tijdens welke het jaarverslag over het boekjaar 2017 wordt behandeld.

Artikel 26: comités, groepen, agentschappen of andere organen
Artikel 26 bevat bepalingen over de benoeming van nieuwe leden van comités, groepen, agentschappen en andere organen. Met het eerste lid worden de meeste comités, groepen, agentschappen en andere organen waaraan vertegenwoordigers van Kroatië worden toegevoegd, gedekt. Het tweede lid dekt de resterende comités, groepen, agentschappen of andere organen die vaak technisch van aard zijn. Nieuwe leden worden benoemd onder de voorwaarden en volgens de procedures waarin is voorzien voor de benoeming van de leden van deze comités, groepen en andere organen.

Titel III – financiële bepalingen

Artikel 27 en 28: Europese Investeringsbank en Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal
De artikelen 27 en 28 betreffen de betalingen van Kroatië aan de Europese Investeringsbank respectievelijk aan het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal.

Artikel 29: pretoetredingssteun
Dit artikel betreft de bestedingsregelingen van de pretoetredingssteun. Nadat Kroatië tot de EU is toegetreden, zullen de financiële verplichtingen die vóór de datum van toetreding zijn aangegaan, blijven vallen onder de voorschriften van het Instrument voor pretoetredingssteun.

Artikel 30: overgangsfaciliteit
In dit artikel wordt de overgangsfaciliteit uitgewerkt. Voor het eerste jaar na toetreding verstrekt de Unie tijdelijke financiële bijstand aan Kroatië voor (i) de ontwikkeling en versterking van de Kroatische administratieve en justitiële capaciteit om EU-wetgeving uit te voeren en te handhaven en (ii) de bevordering van samenwerkingsverbanden tussen overheidsinstanties. Deze bijstand is noodzakelijk om de institutionele capaciteit op bepaalde terreinen in Kroatië te versterken.

Artikelen 31 en 32: Schengenfaciliteit en cashflowfaciliteit
Met de artikelen 31 en 32 wordt een tijdelijke Schengenfaciliteit respectievelijk een tijdelijke cashflowfaciliteit ingesteld. De Schengenfaciliteit dient Kroatië te faciliteren bij het financieren van activiteiten aan de nieuwe buitengrenzen van de Unie ter implementatie van het *Schengenacquis* en ter uitvoering van de controle aan de buitengrenzen van de Unie.
De cashflowfaciliteit dient Kroatië tot het einde van 2014 te assisteren bij het verbeteren van de kasgeldenstroom van de nationale begroting. In 2013 wordt totaal € 115 miljoen, waarvan € 40 miljoen voor de Schengenfaciliteit, beschikbaar gesteld aan Kroatië en in 2014 € 108,6 miljoen, waarvan € 80 miljoen voor de Schengenfaciliteit (bedragen in huidige prijzen).

Artikel 33: structuurfondsen en cohesiefonds
Dit artikel voorziet in een toewijzing van € 449,4 miljoen (huidige prijzen) aan Kroatië in het kader van de structuurfondsen en het cohesiefonds in 2013. In ieder geval een derde van dit bedrag is bestemd voor het cohesiefonds. Hierna zullen de toewijzingen uit de structuurfondsen en het cohesiefonds geleidelijk aan (70% in 2014, 90% in 2015 en vanaf 2016 volledig) worden berekend op basis van het dan bestaande *acquis*.

Artikel 34: Europees Visserijfonds
Dit artikel voorziet in een toewijzing van € 8,7 miljoen (huidige prijzen) aan Kroatië in het kader van Europees Visserijfonds in 2013. Hierna zullen de toewijzingen uit het Europees Visserijfonds geleidelijk aan (70% in

2014, 90% in 2015 en vanaf 2016 volledig) worden berekend op basis van het dan bestaande *acquis*.

Artikel 35: plattelandsontwikkeling
Voor Kroatië zal in 2013 € 27.7 miljoen beschikbaar zijn voor plattelandsontwikkeling. In 2013 verloopt de programmeringsperiode waarin Verordening 1698/2005 voorziet en zal over een nieuwe verordening moeten worden onderhandeld. In Bijlage VI bij deze Akte is voorzien in een aantal tijdelijke aanvullende maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling. Het betreft hier onder meer steun voor semizelfvoorzieningsbedrijven die worden geherstructureerd, producentgroeperingen en de modernisering van landbouwbedrijven.

Deze tijdelijke aanvullende maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling zijn noodzakelijk om problemen op het platteland als gevolg van de toegenomen concurrentiedruk na toetreding op te lossen. Soortgelijke maatregelen zijn ingesteld in artikel 35 van de Toetredingsakte van 2005 in samenhang met Bijlage VIII bij die Akte.

Titel IV – overige bepalingen

Artikel 36: monitoringsmechanisme
De Europese Raad van 23–24 juni 2011 besloot de toetredingsonderhandelingen met Kroatië af te ronden omdat Kroatië op dat moment aan alle sluitingsijkpunten van de openstaande hoofdstukken voldeed. Er bestond én bestaat voldoende grond voor een gerechtvaardigd vertrouwen dat Kroatië op het moment van daadwerkelijke toetreding in staat is om haar verplichtingen, die voortvloeien uit het EU-lidmaatschap, te voldoen. Om te verzekeren dat Kroatië bij toetreding geheel gereed is om als volwaardig lid aan de EU deel te nemen, bevat artikel 36 een verscherpt monitoringsmechanisme. Deze bepaling in de Toetredingsakte, waarvoor Nederland zich in de onderhandelingen sterk heeft ingezet, is geheel nieuw in het uitbreidingsdossier en is bijvoorbeeld niet opgenomen in de Toetredingsakte van 2005.

Het verscherpt monitoringsmechanisme bestaat eruit dat de Commissie nauwlettend toeziet op alle verplichtingen die Kroatië tijdens de toetredingsonderhandelingen is aangegaan. In het bijzonder heeft het toezicht door de Commissie betrekking op de door Kroatië aangegane verplichtingen op het gebied van rechterlijke macht en grondrechten (onderhandelingshoofdstuk 23), waarbij het land ook resultaten moet blijven voorleggen op het gebied van justitiële hervorming en efficiëntie, de onpartijdige behandeling van rechtszaken betreffende oorlogsmisdaden en de bestrijding van corruptie. Daarnaast zal de Commissie haar monitoring toespitsen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (onderhandelingshoofdstuk 24), waaronder de implementatie en handhaving van de Unie-voorschriften inzake beheer van de buitengrenzen, politiële samenwerking, bestrijding van georganiseerde criminaliteit en justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken. Tevens zal de Commissie haar monitoring toespitsen op de verplichtingen op het gebied van het mededingingsbeleid (onderhandelingshoofdstuk 8), waaronder de herstructurering van de scheepsbouw en van de staalsector.

Specifieke toezeggingen die Kroatië tijdens de toetredingsonderhandelingen heeft gedaan, zijn onder meer opgenomen in de Bijlagen VII, VIII en IX bij deze Akte.
– Bijlage VII bevat de tien sluitingsijkpunten voor onderhandelingshoofdstuk 23. Hieruit volgt mede dat Kroatië de onafhankelijkheid van de

rechterlijke macht blijft versterken en dat Kroatië ten volle blijft samenwerken met het Joegoslavië Tribunaal.
– Uit bijlage VIII volgt dat Kroatië overgaat tot herstructurering en privatisering van een aantal specifiek geïdentificeerde scheepsbouwbedrijven. De privatisering zal geschieden door middel van een oproep tot mededinging en zal investeerders een transparante mogelijkheid bieden om te investeren in deze scheepsbouwbedrijven. Inschrijvers op de oproep tot mededinging zullen herstructureringsplannen moeten indienen die door de Kroatische mededingingsautoriteit en de Commissie moeten worden goedgekeurd. Uiteindelijk zullen deze herstructureringsplannen opgenomen worden in de respectieve privatiseringsovereenkomsten die Kroatië met de kopers van deze scheepsbouwbedrijven zal sluiten. Kern van deze herstructureringsplannen is afname van productiecapaciteit, het verrekenen van reeds ontvangen staatssteun als herstructureringssteun, het maximeren van productiecapaciteit voor een periode van tien jaar en het vastleggen van maatregelen om de levensvatbaarheid van deze bedrijven te vergroten. Een en ander onder permanent toezicht van de Commissie. Deze specifieke verbintenis van Kroatië is positief voor de Nederlandse scheepsbouwbedrijven, omdat hiermee concurrentieverstoring door de Kroatische overheid stevig wordt aangepakt, een *level playing field* ontstaat en een noodzakelijke herstructurering van de sector plaatsvindt, zoals deze ook heeft plaatsgevonden in andere lidstaten.
– Bijlage IX bevat toezeggingen van Kroatië over de herstructurering van de staalsector.

In het najaar van 2011 en 2012 zal de Commissie alomvattende voortgangsrapportages over de door Kroatië aangegane verplichtingen presenteren en over de hierboven specifiek genoemde onderwerpen zal de Commissie separate, zesmaandelijkse, rapportages opstellen. Het eerste rapport verschijnt in mei 2012.

Mocht er op bepaalde punten van het *acquis* van de Unie terugval worden geconstateerd, dan zal de Commissie vroegtijdig waarschuwingsbrieven sturen. Het tweede lid geeft tanden aan het monitoringsmechanisme omdat de Raad bij structurele problemen (met gekwalificeerde meerderheid en op voorstel van de Commissie) passende maatregelen kan nemen. Hieronder verstaat Nederland *in ultimo* ook de mogelijkheid om de toetredingsdatum voor Kroatië uit te stellen. Het monitoringsmechanisme wordt ook besproken in paragraaf 1.5 van deze toelichting.

Artikel 37: algemene vrijwaringsclausule
Dit artikel behelst een algemene, economische, vrijwaringsclausule die zowel door de nieuwe lidstaten als door Kroatië kan worden ingeroepen binnen een periode van drie jaar na toetreding. Een dergelijke algemene clausule werd ook bij eerdere uitbreidingen opgenomen (zie bijvoorbeeld artikel 36 van de Toetredingsakte van 2005), maar is in de praktijk nimmer toegepast. Het is overigens niet aan de betrokken lidstaat maar aan de Commissie om de gepaste maatregelen vast te stellen. De Commissie is hierbij niet enkel bevoegd evenredige maatregelen te nemen die de interne markt het minst verstoren, maar zij is ook specifiek gehouden de belangen van alle lidstaten mee te wegen bij de keuze van gepaste maatregelen en er voorts op toe te zien dat de maatregelen niet leiden tot controles aan de binnengrenzen.

Artikel 38: specifieke vrijwaringsclausule
Een additionele vrijwaringsclausule is vervat in artikel 38. Op grond hiervan kan de Commissie tot drie jaar na toetreding evenredige maatregelen treffen indien Kroatië heeft verzuimd zijn uit de toetredingsonderhandelingen voortvloeiende verplichtingen na te komen, wat een

inbreuk of dreigende inbreuk op het functioneren van de interne markt tot gevolg heeft. Al vóór toetreding kan op basis van de monitoringsrapportages besloten worden dat vanaf het moment van toetreding bepaalde maatregelen tegen Kroatië zullen worden genomen. De maatregelen worden pas opgeheven wanneer de nieuwe lidstaat voldoet aan zijn verplichtingen. Zij vervallen dus niet automatisch na het derde jaar na toetreding.

Artikel 39: specifieke vrijwaringsclausule
Met deze bepaling is de mogelijkheid gecreëerd om vrijwaringsmaatregelen in te stellen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op basis hiervan kunnen maatregelen worden genomen, indien uit de monitoring van de Commissie blijkt dat Kroatië gedane toezeggingen niet nakomt. Als Kroatië ernstig in gebreke blijft of in gebreke dreigt te blijven ten aanzien van het omzetten, uitvoeren of toepassen van handelingen op genoemd gebied heeft de Commissie onder deze bepaling de bevoegdheid om, nadat zij de lidstaten heeft geraadpleegd, passende maatregelen te nemen. De Commissie kan tevens op verzoek van een lidstaat maatregelen nemen. Al vóór toetreding kan op basis van de monitoring besloten worden dat vanaf het moment van toetreding bepaalde maatregelen tegen Kroatië zullen worden genomen. De maatregelen worden pas opgeheven wanneer de nieuwe lidstaat voldoet aan zijn verplichtingen. Zij vervallen dus niet automatisch na het derde jaar na toetreding. De maatregelen kunnen bestaan uit de tijdelijke opschorting van de toepassing van rechten en plichten tussen de nieuwe lidstaat en de huidige lidstaten. Dit mag echter niet ten koste gaan van de juridische samenwerking tussen de lidstaten. Een vergelijkbare clausule werd ook opgenomen in artikel 38 van de Toetredingsakte van 2005.

Artikel 40
Dit artikel bepaalt dat de handhaving van de nationale bepalingen in het kader van de overgangsmaatregelen, welke op grond van deze Toetredingsakte aan Kroatië wordt toegestaan, niet mogen leiden tot grenscontroles tussen de lidstaten. Dit artikel komt overeen met artikel 40 van de Toetredingsakte van 2005.

Artikelen 41 en 42: specifieke overgangsmaatregelen
Deze artikelen voorzien in het instellen van overgangsmaatregelen op het gebied van de landbouwsector respectievelijk het regime van veterinaire en fytosanitaire regels van de Unie. Overgangsmaatregelen kunnen voorafgaand aan toetreding (enkel voor wat betreft de maatregelen op het gebied van de landbouwsector) tot drie jaar na toetreding worden aangenomen. De toepassing van deze maatregelen is beperkt tot die periode. Een vergelijkbare clausule is eveneens opgenomen in de artikelen 41 en 42 van de Toetredingsakte van 2005 en daarvoor al bij de Toetredingsakte van 2003. Kort voor toetreding van de zogenaamde Laken-10 werd van een van deze clausules gebruik gemaakt om de lijst van slachthuizen aan te passen waarvan het vlees op de interne markt mocht worden gebracht.

Artikel 43: corridor van Neum
Neum is een dorp in Bosnië en Herzegovina. Neum scheidt het vaste land van Kroatië in twee delen. Doorgaand verkeer tussen deze twee delen moet dus twee grensposten passeren. Artikel 43 bepaalt dat de Raad, op voorstel van de Commissie, de voorwaarden vaststelt waaronder voor goederen vrijstelling kan worden verleend van het vereiste van een summiere aangifte bij het passeren van een van deze grensposten.

Artikel 44
Artikel 44 betreft maatregelen die de Commissie kan treffen om het nodige statutaire personeel in Kroatië tot 18 maanden na toetreding te behouden.

2.2.5 Vijfde deel: bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van deze Akte (artikelen 45 tot en met 55)

Titel I – aanpassingen van het Reglement van de instellingen en de Statuten en het Reglement van Orde van de comités

Artikel 45: Statuten en Reglement van Orde
De instellingen zullen hun Reglementen van Orde en de comités hun Statuten en Reglementen van Orde in overeenstemming brengen met de nieuwe situatie na toetreding.

Titel II – toepasselijkheid van de handelingen van de instellingen

De strekking van de artikelen 46 tot en met 52 van deze Toetredingsakte is vergelijkbaar met de strekking van de artikelen 52 tot en met 58 van de Toetredingsakte van 2005.

Artikel 46: toepasbaarheid richtlijnen en besluiten
Dit artikel voorziet er expliciet in dat vanaf het tijdstip van toetreding de richtlijnen en besluiten in de zin van artikel 288 VWEU eveneens tot Kroatië zijn gericht. In de toetredingsakte van 2005 werd in het vergelijkbare artikel 52 nog verwezen naar artikel 161 van het EGA-Verdrag. Dit artikel is in de herziene versie van het EGA-Verdrag vervallen. Er is een algemene verwijzing opgenomen onder artikel 106bis, eerste lid, EGA-Verdrag waaruit volgt dat artikel 288 VWEU van toepassing is op het EGA-Verdrag. Ten overvloede wordt dan ook opgemerkt dat de strekking van artikel 46 van deze Toetredingsakte niet verschilt van de strekking van artikel 52 van de Toetredingsakte van 2005.

Artikel 47
Het eerste lid geeft aan dat Kroatië de noodzakelijke maatregelen moet treffen om vanaf het tijdstip van toetreding uitvoering te geven aan de richtlijnen en besluiten in de zin van artikel 288 VWEU, waarvoor in deze Toetredingsakte geen overgangsmaatregelen zijn getroffen. Dit heeft tot gevolg dat Kroatië reeds op het tijdstip van toetreding een omvangrijke aanpassing van onderdelen van de nationale wetgeving aan de EU-wetgeving verricht dient te hebben.

Het tweede lid bepaalt dat hetzelfde geldt voor de huidige lidstaten voor zover deze Akte wijzigingen aanbrengt in richtlijnen in de zin van artikel 288 VWEU. In de toetredingsakte van 2005 werd in het vergelijkbare artikel 53 nog verwezen naar artikel 161 EGA-Verdrag. Dit artikel is in de herziene versie van het EGA-Verdrag vervallen. Er is een algemene verwijzing opgenomen onder artikel 106bis, eerste lid, EGA-Verdrag waaruit volgt dat artikel 288 VWEU van toepassing is op het EGA-Verdrag. Ten overvloede wordt dan ook opgemerkt dat de strekking van artikel 47 van deze Toetredingsakte niet verschilt van de strekking van artikel 53 van de Toetredingsakte van 2005.

Artikel 48: ioniserende straling
Dit artikel betreft de bescherming van de gezondheid van werknemers en de bevolking op het grondgebied van Kroatië tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren.

Artikel 49
Dit artikel bepaalt dat de Raad of de Commissie, afhankelijk van de instelling die het besluit heeft aangenomen, tot de datum van toetreding op verzoek van Kroatië maatregelen kan nemen om tijdelijk af te wijken van besluiten van de instellingen die tussen 1 juli 2011 en de datum van toetreding zijn aangenomen.

Artikel 50
Dit artikel voorziet in de te volgen werkwijze betreffende de door toetreding noodzakelijke technische aanpassingen van het *acquis*. Tot en met 2003 bevatten Toetredingsaktes ook een bijlage met een groot aantal puur technische aanpassingen van secundaire gemeenschapswetgeving. Het betrof aanpassingen, waarover niet is onderhandeld, doch die nodig zijn bij een uitbreiding. Te denken valt aan het invoegen van een notificatieadres voor Kroatië in een bestaande verordening of het opnemen van de Kroatische equivalent van de nationale mededingingsautoriteit. Bij het Toetredingsverdrag van 2005 is er voor gekozen de Toetredingsakte niet te belasten met een grote hoeveelheid technische aanpassingen van dergelijke secundaire gemeenschapswetgeving. Bij de onderhandelingen over het Toetredingsverdrag Kroatië is voor eenzelfde benadering gekozen als bij het Toetredingsverdrag van 2005. Het komt erop neer dat de technische aanpassingen zullen worden aangenomen in een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie, of door een besluit van de Commissie in geval het oorspronkelijke besluit van de Commissie afkomstig is. Beide besluiten zullen dicht op de werkelijke datum van toetreding worden genomen, waardoor ook de kort voor toetreding van kracht geworden secundaire wetgeving kan worden aangepast aan de toetreding.
Een van de overwegingen om te besluiten de technische aanpassingen niet in het Toetredingsverdrag op te nemen is dat de lange periode tussen de datum tot wanneer de technische aanpassingen kunnen worden verwerkt in het Toetredingsverdrag (de «*cut-off date*») en de datum van toetreding voor verwarring kan zorgen. Zo bleek er bij het Toetredingsverdrag van 2003 sprake van conflicterende aanpassingen. Het gevolg van deze methode is dat het Toetredingsverdrag veel minder volumineus is dan toetredingsverdragen van voor 2005: deze technische aanpassingen van het *acquis* besloegen ongeveer driekwart van de verdragstekst. Op deze aanpak is ook in paragraaf 1.9.1 van deze toelichting ingegaan.

Artikel 52
Dit artikel voorziet erin dat de vóór de toetreding aanvaarde teksten van de besluiten van de instellingen, die in de Kroatische taal zijn opgesteld, vanaf het tijdstip van toetreding op gelijke wijze authentiek zijn als de in de huidige officiële talen opgestelde teksten.

Titel III – slotbepalingen

Artikel 54
Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 60 van de Toetredingsakte van 2005 en betreft de toezending van een gewaarmerkt afschrift van de Verdragen (inclusief de Verdragen tot wijziging of aanvulling daarvan alsmede de verschillende toetredingsverdragen) in de officiële talen aan de regering van Kroatië. Tevens bepaalt dit artikel dat de tekst van deze Verdragen, opgesteld in de Kroatische taal, aan deze Akte wordt gehecht. Deze teksten zijn op gelijke wijze authentiek als de teksten van de hierboven genoemde Verdragen die zijn opgesteld in de huidige officiële talen.

2.3 Bijlagen

Aan de Toetredingsakte zijn negen bijlagen gehecht. Deze bijlagen maken een integrerend deel uit van de Toetredingsakte.

Bijlage I betreft de lijst van de verdragen, overeenkomsten en protocollen waartoe Kroatië bij toetreding toetreedt. Hiernaar wordt in artikel 3, vierde lid van de Toetredingsakte verwezen. Deze bijlage is reeds toegelicht bij dit artikel van de Toetredingsakte.

Bijlage II bevat de lijst met bepalingen van het *Schengenacquis* die voor Kroatië vanaf de toetreding bindend en toepasselijk zijn. Een toelichting hierop is gegeven bij artikel 4, eerste lid van de Toetredingsakte.

Bijlage III betreft de lijst onderhandelde maatregelen waarvoor secundaire regelgeving wordt aangepast, naar welke lijst wordt verwezen in artikel 15 van de Toetredingsakte. Bij de toelichting van dit artikel van de Akte wordt deze bijlage besproken.

Bijlage IV omvat een lijst maatregelen waarnaar wordt verwezen in artikel 16 van de Toetredingsakte. Het betreft een lijst van onderhandelde maatregelen van het *acquis* dat nog voor toetreding aanpassing behoeft. Het zijn permanente afspraken en dus geen overgangsmaatregelen. Deze wijzigingen van het *acquis* treden in werking op het moment van toetreding. Bij de toelichting van artikel 16 van de Toetredingsakte wordt deze bijlage besproken.

Bijlage V omvat de overgangsmaatregelen voor Kroatië waarnaar wordt gerefereerd in artikel 18 van de Toetredingsakte. Bij de toelichting van dit artikel wordt deze bijlage besproken.

Bijlage VI betreft plattelandsontwikkeling zoals beschreven in artikel 35, tweede lid, van de Toetredingsakte.

De Bijlagen VII, VIII en IX bevatten bijzondere verbintenissen die Kroatië is aangegaan zoals beschreven in artikel 36, eerste lid, van de Toetredingsakte. Het betreft hier verbintenissen die Kroatië tijdens de toetredingsonderhandelingen is aangegaan (Bijlage VII), verbintenissen die de herstructurering van de scheepsbouw in Kroatië raken (Bijlage VIII) en verbintenissen die de herstructurering van de staalsector aangaan (Bijlage IX). In het kader van het verscherpt monitoringsmechanisme, waarvoor Nederland zich in de onderhandelingen sterk heeft ingezet, zal de Commissie specifiek toezicht houden op onder meer de in deze bijlagen neergelegde verbintenissen.

2.4 Protocol

Integrerend deel van de Toetredingsakte is het Protocol betreffende bepaalde regelingen voor de mogelijke eenmalige overdracht aan de Republiek Kroatië van toegewezen eenheden die zijn verleend uit hoofde van het Protocol van Kyoto bij de Kaderovereenkomst van de Verenigde Naties over klimaatverandering, alsmede de compensatie daarvoor.

Het in 1997 ondertekende Kyoto protocol regelt de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Onder het Kyoto protocol moet de EU als geheel haar uitstoot reduceren waarna vervolgens binnen EU-verband de emissiereducties per lidstaat worden bepaald. De EU heeft op basis van een herziening van de rekenregels door de United Nations Framework Convention on Climate Change een rekenkundig overschot aan toegewezen eenheden, die onder beheer van de Climate Change Committee zijn

gesteld. De Climate Change Committee kan besluiten, wanneer het dat noodzakelijk acht, een aantal toegewezen eenheden aan een lidstaat te schenken. Zo is een aantal van deze eenheden in 2010 aan Denemarken geschonken op grond van het Deense bezwaar een te laag basisjaar te zijn toegewezen (1990) door een overschot aan hernieuwbare energie uit Scandinavië door gunstige weersomstandigheden.

Het bij de Toetredingsakte aangehechte Protocol betreft een mogelijke eenmalige overdracht van toegewezen eenheden aan Kroatië (artikel 1). Kroatië zal conform artikel 2 van het Protocol enkel een overdracht van toegewezen eenheden ontvangen wanneer Kroatië, indien het niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen, redelijke inspanningen heeft gedaan om zijn uitstootdoelen te bereiken én wanneer Kroatië zijn bezwaar tegen het besluit van de handhavingskamer van het nalevingscomité van het Kyotoprotocol zal intrekken. Dit laatste heeft Kroatië 16 augustus 2011 gedaan.

2.5 Slotakte

De Slotakte bestaat uit drie verschillende onderdelen: (i) tekst van de slotakte; (ii) verklaringen en (iii) briefwisseling. In tegenstelling tot de bijlagen, de aanhangsels en het Protocol, maakt de Slotakte geen integrerend deel van de Toetredingsakte uit.

Tekst van de Slotakte
De tekst van de Slotakte bevat o.a. een opsomming van de verdragsteksten (het Toetredingsverdrag en de Toetredingsakte inclusief de verschillende bijlagen, het Protocol en de oorspronkelijke Verdragen) waarover tussen de verdragsluitende partijen overeenstemming is bereikt.

Verklaringen
In totaal zijn vier verklaringen afgegeven. Het betreft een verklaring van de huidige lidstaten over de volledige toepassing van de bepalingen van het *Schengenacquis*, een verklaring van Duitsland en Oostenrijk over het vrij verkeer van werknemers, een verklaring van de huidige lidstaten en Kroatië over het Europees Ontwikkelingsfonds en een verklaring van Kroatië betreffende de overgangsregeling voor de liberalisering van de Kroatische markt voor landbouwgrond.

De verklaringen die aan de Slotakte zijn gehecht geven voornamelijk een uitleg van de lidstaten weer of betreffen de toekomstige uitvoering van het Toetredingsverdrag. Zij hebben geen bindende kracht.

Briefwisseling
Als laatste bevat de Slotakte een briefwisseling tussen de EU en Kroatië betreffende een informatie- en overlegprocedure voor de aanvaarding van bepaalde besluiten en andere maatregelen die moeten worden genomen tijdens de periode die aan de toetreding voorafgaat.

De minister-president,
minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal