

Rob Boudewijn

Drs. Rob Boudewijn, Strategy Center, Nyenrode Business Universiteit,
Europa-Instituut.nl en directeur Boudewijn European Affairs

De Europese Unie en Roemenië: is uitstel zinnig?

Origineel gepubliceerd in: *Internationale Spectator*, nummer 9, september 2006, p.460-463

De toetreding van Roemenië (en Bulgarije) tot de Europese Unie is, in tegenstelling tot het Turkse lidmaatschap, politiek niet onomstreden. Beide landen behoren historisch tot het Europese continent en zijn politiek, cultureel en economisch onomstreden Europees. De vraag is echter of terugkeer in de Europese moederschoot in 2007 of uiterlijk 2008 realistisch is. Is 2007 (2008) niet té vroeg om de Roemeense bruid uit te huwelijken? Vooral ook omdat de bruidegom, de Europese Unie, ernstig gehandicapt is, gezien de huidige reflectieperiode, waarin richting en voortgang van de integratie ter discussie staan. Maar bovenal vormt de mogelijke echtverbintenis een belangrijke *testcase* voor de geloofwaardigheid van de EU, vooral ten aanzien van de eigen (toetredings)regels.

Volgende maand zal de Europese Commissie met haar definitieve oordeel komen of Roemenië metterdaad per 1 januari 2007 kan toetreden. Oorspronkelijk was dit oordeel al voorzien op 16 mei jl., in de reguliere voortgangsrapportage van de Commissie. Dat een extra ingelaste rapportage noodzakelijk is, geeft aan dat er nog de nodige scepsis bestaat of Roemenië in 2007 *Europa proof* zal zijn. Toch was de toonzetting van het recente rapport veel gunstiger dan die in het voorlaatste rapport, ook al overheerste in Boekarest de idee dat de toon nog positiever had kunnen zijn, indien men niet het slachtoffer was geworden van de achterblijvende Bulgaren: 'Roemenië betaalt voor de fouten van anderen', zo kopte het dagblad *Curentul*. Was er ten aanzien van de toetreding in oktober 2005 nog sprake van 'Nee, tenzij', een half jaar later was de teneur 'Ja, mits'. Zo was in 2005 de mediavrijheid nog een punt van zorg, waarover in Nederland kamervragen werden gesteld,ⁱ maar in het laatste rapport wordt hier niet over gerept.ⁱⁱ Erkend wordt dat Roemenië inmiddels aan de politieke voorwaarden van de toetredingsvereisten, de zg. Kopenhagen-criteria, voldoet.

Het 'mits' betreft een aantal aandachtsgebieden, in het rapport 'Rode Vlaggen' genoemd, waar Roemenië nog orde op zaken moet stellen, wil het toetreding komend jaar verwezenlijken. Naast zeer specifieke terreinen, zoals de voedsel- en veterinaire veiligheid en de (nog geringe) absorptie-capaciteit voor EU-fondsen, worden corruptiebestrijding en hervormingen van het justitieapparaat aan de orde gesteld.ⁱⁱⁱ

De Commissie maakt zich grote zorgen over onafhankelijkheid en capaciteit van de rechtspraak én het justitieel apparaat. Dit wordt bevestigd in het recente ambtsbericht 'Mensenhandel: Roemenië' van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, gepubliceerd op 29 juni jl., dat de (nog) te geringe justitiële capaciteit ook op dit specifieke terrein onderschrijft. Zorgenkind nummer één blijft echter de schijnbaar niet uit te roeien corruptie. In 2005 bungelde Roemenië nog op de 85^{ste} positie van de corruptielijst van *Transparency International*, de meest gezaghebbende corruptie-indicator. Het staat hiermee op de laatste positie van alle Midden- en Oosteuropese landen, en scoort zelfs lager dan Wit-Rusland, Turkije, Egypte en Rwanda.^{iv} Natuurlijk is een dergelijke *survey* een momentopname. De perceptie dat de *corruptie* structureel *is toegenomen*, blijkt uit het feit dat driekwart van de Roemenen denkt dat de corruptie tijdens de laatste jaren van Ceausescu minder was dan in het (begin van het) nieuwe millennium.^v

De regering stelt hier tegenover dat *juist* opname in de EU een juridisch kader biedt om de endemische corruptie effectief te bestrijden. De verwachting is dat door de inbedding in het Europees rechtsstelsel het niet langer nodig is *lei* onder tafel door te schuiven om een rijbewijs te ontvangen.

Dit is in historisch perspectief een valide argument. Waren Griekenland of Portugal en Spanje volwaardig functionerende rechtsstaten op het moment van toetreden? Juist door lidmaatschap kon de prille democratische rechtsstaat hier wortel schieten. Hét verschil met de situatie nu is natuurlijk dat de Kopenhagen-criteria toen nog geformuleerd moesten worden.

De voortekenen dat corruptiebestrijding nu echt ter hand wordt genomen, zijn zonder meer gunstig. Alle voorafgaande regeringen hebben de corruptiebestrijding als dé prioriteit altijd met de mond beleden, zonder dat er, naast enige cosmetische ingrepen, werkelijk werk van werd gemaakt. Onder de regering-Nastase werd in 2001 een radicale anticorruptie-campagne gelanceerd. De oud-premier staat nu echter zelf in het beklagdenbankje op verdenking van grootschalige corruptie. Ook de charismatische minister van buitenlandse zaken uit dezelfde regering, Mircea Geoana, die niet nagelaten heeft te verkondigen dat de corruptie geen probleem meer was, is nu voor dit euvel aangeklaagd. Zelfs prominente partijgenoten van premier Calin Popescu-Tariceanu, zoals de zakenman George Copos en de olietycoon Dinu Patriciu, worden nu aangepakt op verdenking van corruptie. In deze context kon de Roemeense ambassadeur in Nederland, Iulian Buga, weleens gelijk hebben met zijn stelling dat de corruptie gedaald is tot een normaal, Europees niveau.^{vi} Het blijft de vraag of de eindsprint op tijd is ingezet en of de hervormingen nu werkelijk beklijven. Kan de voortvarende minister van justitie, Monica Macovei, benoemd na de verkiezingen in december 2004, de corruptie echt binnen twee jaar uitroeien? Europese-Commissievoorzitter Barroso verklaarde op 17 mei in het dagblad *Adevarul* dat (ook) 'de inspanningen op de laatste 100 meter (...) tot een goed einde (dienen) te worden gebracht'. Hoe dit valt te rijmen met de uitspraak van Macovei, die in een interview zegt geen illusies te hebben dat de corruptie vóór januari verdwenen is, maar tegelijkertijd verklaart dat 'the EU should admit Romania anyway'.^{vii}

Het 25 april 2005 in Luxemburg ondertekend toetredingsverdrag omvat bepalingen, mocht er ten aanzien van de 'Rode Vlaggen' onvoldoende voortgang zijn geboekt. De meest in het oog springende clause is artikel 39, waarin staat dat indien niet aan de verplichtingen van het lidmaatschap kan worden voldaan, uitstel tot 2008 mogelijk is. Ook kan Roemenië op basis van de artikelen 36, 37 en 38 voor drie jaar onder curatele van de Commissie worden gesteld. Deze artikelen hebben betrekking op *Mededinging*, met als belangrijkste punt het beëindigen van staatssteun, en *Justitie en Binnenlandse Zaken*, waarin opgeroepen wordt de justitiehervormingen door te voeren, de strijd tegen corruptie te intensiveren en een coherente strategie te ontwikkelen ter bestrijding van de georganiseerde misdaad.^{viii}

Jaar in jaar uit valt vanuit Boekarest te beluisteren dat men in 2007 in ieder geval zal voldoen aan de minimumvereisten van het EU-lidmaatschap. Maar wat zijn die minimumvereisten? Moet 50% van het *acquis communautaire* geïmplementeerd zijn, of misschien 75%? Of moet het gedeelte van het *acquis* dat betrekking heeft op het functioneren van de interne markt juist geheel geïmplementeerd zijn en zijn derogaties wellicht mogelijk op het terrein van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid? De Roemeense overheid erkent niet alle Europese wet- en regelgeving tijdig te kunnen implementeren. Minister Macovei: 'We all know that we will not be ready to implement all the measures.'^{ix} Als zelfs bewindspersonen publiekelijk erkennen dat 2007 niet haalbaar is, moet de EU dan maar haar eigen toetredingscriteria terzijde schuiven? Uiteraard verwijst Boekarest in deze context volgaarne naar het Griekse en Iberische precedent.

Wordt het 2007 dan wel 2008?

Aan de andere kant heeft de Unie zich gecommitteerd aan 2007, uiterlijk 2008. Is een jaar uitstel zinvol? Als er nu twijfel bestaat of Roemenië in 2007 werkelijk *Europe proof* zal zijn, lijkt dat met een jaar uitstel niet opgelost. Ook minister Bot staat hier tweeslachtig tegenover: 'een jaar uitstel leidt niet noodzakelijkerwijs tot verbetering. Het kan ook het effect hebben dat ze zeggen: in 2008 moeten ze ons toch toelaten, dat hebben ze nu eenmaal in het toetredingsverdrag als uiterste datum beloofd, dus doen we niets meer.'^x De crux zit dus in de belofte: waarom (verdere) hervormingen doorvoeren, als de hoofdprijs, het EU-lidmaatschap, toch al binnen is?

Nog dit jaar, in februari, werd een wet in de Roemeense Senaat geblokkeerd die het mogelijk moest maken van corruptie verdachte politici en rechters te vervolgen. Pas na zware druk van de EU kon deze wet uiteindelijk worden aangenomen. In 2004 was zware pressie nodig van de Roemenië-woordvoerder van het Europees Parlement, Baroness Nicholson of Winterbourne, die gezien de trage progressie dreigde de onderhandelingen geheel stop te zetten, om de hervormingstrein weer te laten rijden. Fameus is ook het beruchte wetsartikel dat homoseksualiteit strafbaar stelde, dat pas na talloze jaren EU-druk geschrapt kon worden, ondanks hevig verzet van de orthodoxe kerk. Roemenië is weliswaar nu bezig aan een formidabele eindsprint, maar lijkt de finish niet te ver weg?^{xi} Volgens Europarlementariër Joost Lagendijk is het probleem dat de einddatum in 2004 is vastgesteld: 'Dat moeten we nooit meer doen. Het gaat er alleen om of een land klaar is of niet.'^{xii}

Is 2007 dus niet te vroeg om de Roemeense bruid uit te huwelijken? Kan de EU in de huidige reflectieperiode de eigen regels waarmaken? Is de bruidegom zelf een geloofwaardige partner?

Belangrijke achterliggende reden van het Nee in Nederland en Frankrijk was dat de burgers niet zozeer tegen de EU waren, maar dat men het niet eens was met *richting én voortgang* van het integratieproject. Wat betreft de richting wil de burger een *andere*, meer politieke EU, waarbij de Unie veel meer dan nu met één stem zou moeten spreken inzake buitenlands en defensiebeleid en terrorismebestrijding.^{xiii} De diepe verdeeldheid tussen het oude en nieuwe Europa over Irak duidt er juist op dat op hét terrein waar de burger meer Europa wenst, de Unie geen vuist kan maken. Dit bleek weer eens tijdens de crisis in het Midden-Oosten, waar de EU er niet in slaagde gezamenlijk haar burgers uit Libanon te evacueren en dit uiteindelijk door de lidstaten zelf diende te gebeuren. Op die beleidsterreinen waarop de Unie volgens de burgers een toegevoegde waarde zou kunnen hebben, is zij echter onmachtig en ongeloofwaardig: 'Laddernormen voor glazenwassers moeten compenseren dat men er (...) niet in slaagt de essentie van een federatie van de grond te tillen, hoeveel burgers dat juist wél (...) willen: een gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidspolitiek.'^{xiv}

Onder de *richting* valt ook de komende, *zesde uitbreiding* van de EU. De laatste *Big Bang*-uitbreiding van 2004 was alleen mogelijk via vele overgangstermijnen en uitzonderingsclausules. Politieke overwegingen gaven de doorslag, waar er gereede twijfel bestond of sommige kandidaten in voldoende mate voldeden aan de toetredingscriteria. Dit heeft geresulteerd in een uitbreidingsmoeheid ('nu even niet', vrij naar het internetonderzoek nederlandineuropa.nl).^{xv} De Nederlandse inzet bij de discussie over de (verdere) uitbreiding luidt: 'Het strikt toepassen van de Kopenhagen Criteria is zowel in het belang van de EU, als in het belang van de toetredende landen,'^{xvi} wat overeenkomt met de officiële EU-lijn. Gezien de Roemeense problematiek omsluit echter dezelfde twijfel als in 2004 de toetreding, met als gevolg dat volgens de *Eurobarometer* (december 2005) slechts 43% van de EU-burgers vóór een Roemeense toetreding in 2007 is. Daarom mag Roemenië zich gelukkig prijzen dat het toetredingsverdrag in 2005, kort vóór beide referenda, ondertekend is. Dit zou na tweemaal Nee in het huidige tijdsgewricht wellicht onmogelijk zijn geweest.

Grote buur Oekraïne is hier nu het 'slachtoffer' van. Het staat vast dat dit land Europees is, maar na de Oranjerevolutie bestond de Europese hand slechts uit het Europees Nabuurschapsbeleid, dat lidmaatschap van de EU, dé Oekraïense wens op termijn, lijkt uit te sluiten. Hetzelfde lot was Roemenië ná 1 juni 2005 wellicht beschoren, maar het tegenovergestelde lijkt het geval: thans hebben 20 van de 25 nationale parlementen het toetredingsverdrag geratificeerd.^{xvii}

Met betrekking tot de voortgang zijn de grote (economische) stappen in het integratieproject na 50 jaar wel genomen: de interne markt nadert voltooiing en de vervolmaking hiervan vindt nu veelal in de periferie plaats. Maar net als bij de glazenwassersladderpolitiek kan men zich afvragen of de discussie over de hoeveelheid zonlicht waaraan een werknemer blootgesteld mag worden in het kader van de arbeidstijdenrichtlijn, relevant is voor voltooiing van de interne markt. Een Europese richtlijn kan niet de verschillen in intensiteit tussen de Finse en Maltese zon standaardiseren. De burger percipieert dergelijke regelgeving als volstrekt overbodig en irrelevant. De Commissie-Barroso heeft dit ingezien en probeert nu de wildgroei aan regelgeving drastisch te saneren om aan geloofwaardigheid te winnen. De Europese burger weet uitstekend hoe de EU telkens haar eigen regels moet bijstellen om alle 25 kikkers binnen boord te houden.

De knallende ruzie tussen Nederland en anderzijds Frankrijk en Duitsland over de interpretatie van het Stabiliteitspact, of het begrotingstekort (tijdelijk) de 3% van het BNP mocht overschrijden, ligt nog vers in het geheugen. De preciezen, *i.c.* Nederland, verloren het hier van de rekkelijken. Van recenter datum is het nieuws hoe Griekenland zich net als Italië op basis van valse cijfers voor deelname aan de euro wist 'te kwalificeren'. De twijfel rond de *Big Bang* van 2004 is al gememoreerd; kritiek treft evengoed de Britse financiële compensatie voor de lidmaatschapsbijdrage, de enorme landbouwsubsidies die één van de rijkste lidstaten, Frankrijk, ten goede komen en de talloze uitzonderingsclausules die lidstaten wisten te bedingen bij de verdragsherzieningen.

Zo lijkt het alsof het naleven van de eigen regels eerder uitzondering dan regel is in de huidige EU. Voeg hierbij de frauderende oud-Eurocommissaris Edith Cresson – die wél schuldig werd verklaard, maar niet wordt vervolgd – en het beeld van een Unie die het met haar *eigen regels* niet zo nauw neemt, beklift. Het telkens marchanderen met de eigen regelgeving kan ertoe leiden dat de *raison d'être* van de EU, de (politieke) legitimiteit van het integratieproject – en dus de geloofwaardigheid – ter discussie komt te staan.

De Unie ziet zich dus gesteld voor een formidabele *testcase*: gaat het de eigen, strikte toetredingscriteria toepassen op Roemenië? Indien dit het geval is, zou dit de geloofwaardigheid van de Unie ten goede komen op een moment dat de burgers vraagtekens zetten bij voortgang en richting van het integratieproject, zeker ook bij een land dat zelf erkent niet aan alle (toetredings)criteria te kunnen voldoen.

De enige, realistische keuze die de Commissie in haar rapportage komende maand dan ook kan maken, is *uitstel van toetreding* tot 2008. Dit is het enige wapen dat de EU resteert en lijkt de beste optie voor de beide huwelijkspartners. Roemenië kan dan aantonen dat de noodzakelijke hervormingen zijn geïmplementeerd én worden gehandhaafd. Het kan verder het beschamende effect voorkomen dat het op bepaalde deelgebieden voor drie jaar onder Europese curatele wordt gesteld. En de EU kan aantonen dat zij haar eigen (toetredings)regels serieus neemt. Zo kan zij haar politieke legitimiteit, én dus geloofwaardigheid, onder de burgers helpen herstellen.

Door de radicaal andere toonzetting binnen een half jaar in de twee meest recente voortgangsrapportages, lijkt het of de Commissie toetreding per 1 januari a.s. nastreeft: de datum staat immers vast en een jaar uitstel heeft geen zin. De (grote) problemen die nog in het najaar van 2005 werden gesignaleerd, zijn, op de twee bekende zorgenkinderen na, in 2006 als sneeuw voor de zon verdwenen. Daardoor wordt de indruk gewekt dat de publieke opinie wordt klaargestoomd voor uitbreiding in 2007. Het toevoegen van curatele-bepalingen in het toetredingsverdrag dient als signaal naar de buitenwereld dat 1 januari a.s. nog geen gelopen race is en dat Roemenië streng de maat wordt genomen: de toetredingscriteria worden ogenschijnlijk serieus genomen. Mocht dit scenario uitkomen, dan dient de Commissie echter niet verbaasd te zijn dat de euroscepsis nog verder zal toenemen. Wie neemt de EU *en de nieuwe lidstaat* nog serieus, als het evident is dat met de (toetredings)regels een loopje wordt genomen? 2008 lijkt daarom de beste optie. Van uitstel komt geen afstel en een goed huwelijk kan een jaar respijt best hebben.

ⁱ Op de vraag van de Tweede-Kamerleden Halsema en Karimi of de persvrijheid nog veel te wensen overlaat, antwoordde staatssecretaris Nicolai: 'Ik deel uw mening dat de persvrijheid in Roemenië nog de nodige aandacht verdient en verbeterd dient te worden.' Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beantwoording kamervragen Halsema en Karimi over persvrijheid in Roemenië', in: *Brieven aan het Parlement*, DZO-UM/0148/2005, 22 februari 2005

ⁱⁱ In 2005 kwalificeerde *Freedom House* de situatie van de Roemeense media als 'partly free'.

ⁱⁱⁱ Commission of the European Communities, 'Commission staff working document: Romania May 2006 Monitoring Report', COM (1006) 214 final, Brussels, 16 mei 2006

^{iv} www.transparency.org

^v Olaf Leisse, 'Rumänien und Bulgarien vor dem EU-Beitritt', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 27 (3 juli 2006), p. 10

^{vi} Iulian Buga, 'Toetreden Roemenië goed voor iedereen', in: *Financieele Dagblad*, 1 februari 2006

^{vii} 'Haltingly, Romania begins to clean up its act', geciteerd in: *International Herald Tribune*, 27 februari 2006

^{viii} Zie naast het Commissierapport ook: Klaus W. Grewlich, 'Rumänien auf den Weg nach Europa', in: *Internationale Politik*, juli 2006, p. 92-93; en 'Uitbreiding van de Europese Unie. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', *Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006*, 23 987 nr. 65, 7 juni 2006, p. 7-8

^{ix} Zie noot 7

^x ‘Bot dubt over Bulgarije en Roemenië’, geciteerd in: *Financieele Dagblad*, 3 maart 2006

^{xi} Rob Boudewijn en Mendeltje van Keulen, ‘Roemenië: het te korte decennium tot 2007’, in: *Internationale Spectator*, maart 2004, p. 139-142

^{xii} ‘Uitstel, maar dat betekent helemaal geen afstel’, geciteerd in: *de Volkskrant*, 17 mei 2006

^{xiii} Volgens de *Eurobarometer* is 55% van de EU-burgers vóór een meer politieke unie.

^{xiv} Thomas von der Dunk, ‘Europa stuit op grenzen’, in: *Internationale Spectator*, juni 2006, p. 307

^{xv} Ministerie van Buitenlandse Zaken, *NederlandinEuropa.nl, Eindrapport* (mei 2006), p. 18

^{xvi} Ministerie van Buitenlandse Zaken, DIE, ‘Algemeen overleg over EU-uitbreiding op 11 april a.s.’, *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, DIE-504/06, 10 april 2006, p. 2, daarin ook: ‘De kwaliteit van het uitbreidingsproces staat (...) centraal, niet de tijdschema’s of data.’

^{xvii} Grote lidstaten als Duitsland en Frankrijk moeten het verdrag nog ratificeren. In Nederland – waar het CDA, zeer tegen de zin van de andere (grote) politieke partijen, tegen toetreding in 2007 is, vooral vanwege de corruptieproblematiek – is het verdrag op 13 juni door de Eerste Kamer goedgekeurd.