

Vergaderjaar 2004–2005

30 256 (R 1800)

Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	Pagina		Pagina
1	ALGEMEEN DEEL	2	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING
1.1	Algemene inleiding	2	2.1 Artikelsgewijze toelichting van het Toetredingsverdrag
1.2	Context: historische achtergrond en betekenis voor Bulgarije en Roemenië en voor de Europese Unie	2	2.2 Artikelsgewijze toelichting van de Akte
1.3	Aanloop naar de onderhandelingen en het onderhandelingsproces, gevolgen van de uitbreiding voor het functioneren van de Europese Unie en gereedheid van de Unie voor de uitbreiding	2.2.1	Eerste deel: beginselen (artikelen 1 tot en met 8)
1.4	Inhoud en strekking van het Verdrag	2.2.2	Tweede deel: aanpassing der Verdragen (artikelen 9 tot en met 18)
1.4.1	Implicaties van mogelijke inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa voor de structuur van het Toetredingsverdrag	2.2.3	Derde deel: permanente bepalingen (artikelen 19 tot en met 22)
1.4.2	Technische aanpassingen	2.2.4	Vierde deel: tijdelijke bepalingen (artikelen 23 tot en met 42)
1.4.3	Overzicht structuur	2.2.5	Vijfde deel: bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van deze Akte (artikelen 43 tot en met 61)
1.5	Voornaamste onderhandelingskwesaties en Nederlandse inzet	2.3	Artikelsgewijze toelichting van het Protocol
1.5.1	Beoordeling van de gereedheid aan de hand van de Copenhagen criteria	2.3.1	Eerste deel: beginselen (artikelen 1 tot en met 9)
1.5.2	Vrijwaringsclausules	2.3.2	Tweede deel: aanpassing van de Grondwet (artikelen 10 tot en met 15)
1.5.3	Uitstelclausule	2.3.3	Derde deel: permanente bepalingen (artikelen 16 tot en met 19)
1.5.4	Justitie en Binnenlandse Zaken	2.3.4	Vierde deel: tijdelijke bepalingen (artikelen 20 tot en met 42)
1.5.5	Mededinging en staatssteun	2.3.5	Vijfde deel: bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van dit Protocol (artikelen 43 tot en met 61)
1.5.6	Vrij verkeer van werknemers	2.4	Slotakte
1.5.7	Financiële aspecten	2.5	Verklaringen
1.5.8	Milieu	2.6	Bijlagen
1.6	Koninkrijkspositie		

1 ALGEMEEN DEEL

1.1 Algemene inleiding

Op 25 april 2005 werd namens de lidstaten van de Europese Unie, de Republiek Bulgarije en Roemenië het Verdrag betreffende de toetreding van deze twee landen tot de Europese Unie (hierna: het «Toetredingsverdrag») ondertekend, zulks overeenkomstig artikel 49 van het op 7 februari 1992 te Maastricht totstandgekomen Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: het «Verdrag betreffende de Europese Unie»/het «EU-Verdrag»; zie voor de geconsolideerde tekst Trb. 2003, 151). Voorafgaand aan de ondertekening van het Toetredingsverdrag en conform artikel 49, eerste lid, van het EU-Verdrag, nam de Raad van de Europese Unie op 25 april 2005 een positief besluit over toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, dit nadat de Europese Commissie over deze toetreding op 22 februari 2005 positief had geadviseerd, en nadat het Europees Parlement op 13 april 2005 met de toetreding van de toetredende staten tot de Europese Unie had ingestemd.

Uitvoeringswetgeving

De inwerkingtreding van dit Toetredingsverdrag heeft ook enkele gevolgen voor de Nederlandse wetgeving. Na afronding van de onderhandelingen in december 2004 is de regering gestart met een inventarisatie van de te wijzigen regelgeving. Deze inventarisatie is nog niet voldoende voltooid om gedetailleerd te kunnen worden opgenomen in deze memorie van toelichting. Op basis van de ervaring met de toetreding van de Laken-10¹, geldt dat op dit moment geen aanpassingswetgeving op hoofdlijnen wordt verwacht op de gebieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, alsmede Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

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, een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste onderhandelingskwesties, alsmede een appreciatie van deze toetreding en de betekenis ervan voor de Europese Unie en Nederland in het bijzonder.

1.2 Context: historische achtergrond en betekenis voor Bulgarije en Roemenië en voor de Europese Unie

Historische achtergrond

Met de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie zal de vijfde uitbreidingsronde van de Unie zijn voltooid. Deze uitbreidingsronde van in totaal 12 landen heeft grote historische betekenis. Decennialang was het voor de landen van Midden- en Oost-Europa, waaronder Bulgarije en Roemenië, niet mogelijk zich aan te sluiten bij het Europese integratieproces. Na de val van de Berlijnse Muur heeft de Unie zich ervoor ingespannen Midden- en Oost-Europese landen die daaraan toe zijn toegang tot de Europese Unie te bieden.

Op 1 mei 2004 konden tien landen, waaronder acht Midden- en Oost-Europese landen, toetreden tot de Unie. Bulgarije en Roemenië hadden enkele jaren meer tijd nodig om zich voor te bereiden op het lidmaatschap

¹ Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

van de Unie. In december 2004 waren de toetredingsonderhandelingen en de voorbereidingen van de twee landen zo ver gevorderd dat de Europese Raad besloot dat deze per 1 januari 2007 kunnen toetreden tot de Unie, mits ze zich ervoor blijven inspannen alle aan het lidmaatschap verbonden verplichtingen tijdig te vervullen en alle noodzakelijke hervormingen en toezeggingen op alle onderdelen van het *acquis communautaire* tijdig en met succes af te ronden.

Bulgarije en Roemenië hebben elk sinds de val van de Muur verstrekende hervormingen doorgevoerd waarmee een democratisch staatsbestel en een markteconomie zijn gevestigd. Het perspectief op toetreding tot de Unie zal zeker hebben bijgedragen aan de snelheid waarmee deze hervormingen konden worden doorgevoerd. De maatregelen en randvoorwaarden waarmee de toetreding van Bulgarije en Roemenië wordt omgeven dragen ertoe bij dat in de komende jaren het hervormingsproces in beide landen zal worden voortgezet, zodat rechtsstaat en markteconomie nog steviger worden verankerd in beide samenlevingen.

Betekenis voor de Europese Unie

Zowel Bulgarije en Roemenië als de Unie zullen baat hebben bij het Bulgaarse en Roemeense lidmaatschap. De baten zijn van dezelfde aard als bij de toetreding van de andere tien landen die deel uitmaken van deze vijfde uitbreidingsronde.

- De ruimte waarin gemeenschappelijke Europese waarden gelden – vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid, respect voor de mensenrechten, democratie en rechtsstaat – groeit verder. Dit draagt bij aan grotere stabiliteit, veiligheid en welvaart op het Europese continent.
- De verder uitgebreide Europese Unie zal naar verwachting beter in staat zijn gemeenschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Te denken valt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid en de strijd tegen mensensmokkel, drugs, fraude, corruptie. Door het lidmaatschap worden de toetredende staten volledig betrokken bij het vinden van oplossingen voor deze vraagstukken. Een gezamenlijke en eenduidige aanpak is zowel in het belang van Nederland als in dat van de Europese Unie.
- De verder uitgebreide Unie kan sterker in de wereld staan, wanneer zij eensgezind optreedt. De verdere ontwikkeling van een effectief Europees buitenlands beleid is hiervoor een belangrijk vereiste. De uitbreiding van de Noord-Atlantische Veiligheidsorganisatie met Midden- en Oost-Europese landen vormt hierbij een waardevol aanvullend element.
- Het lidmaatschap zal de economische groei in beide landen bevorderen¹. Naar verwachting zullen de handel met en de investeringen in beide landen, waarin het Nederlandse bedrijfsleven een aanzienlijk aandeel heeft, hierdoor verder toenemen. Het perspectief op toetreding en de samenwerking via de zogenoemde Europa Akkoorden² hebben in de afgelopen jaren al tot een aanzienlijke groei van de handels- en investeringsstroom geleid³.
- De overname en implementatie van het *acquis communautaire* door de toetredende staten leidt tot een grotere verspreiding van de Europese normen op het gebied van bijvoorbeeld milieu, kwaliteit van leven en (voedsel-)veiligheid. De sluiting van een potentieel onveilige kerncentrale in Bulgarije is hiervan een goed voorbeeld.

¹ Verscheidene studies voorspellen toenevende economische groei na toetreding tot de Unie. Onder andere: *Business consequences of enlargement*, McKinsey, voorjaar 2002.

² Europa-Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en Roemenië, anderzijds (Brussel, 1 februari 1993; Trb. 1994, 16); Europa-Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Republiek Bulgarije, anderzijds (Brussel, 8 maart 1993; Trb. 1994, 17).

³ Zie handelscijfers Centraal Bureau voor de Statistiek en investeringscijfers Nederlandse Bank.

1.3 Aanloop naar de onderhandelingen en het onderhandelingsproces, gevolgen van de uitbreiding voor het functioneren van de Europese Unie en gereedheid van de Unie voor de uitbreiding

Aanloop naar de onderhandelingen: lidmaatschapsaanvraag en -voorwaarden

Op grond van artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie kan elke Europese staat een verzoek tot lidmaatschap indienen. De oorspronkelijke Gemeenschap van zes landen – België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland – is viermaal eerder uitgebreid, voor het eerst in 1973 toen Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toetraden. In 1981 volgde Griekenland en in 1986 volgden Portugal en Spanje. In 1995 nam het aantal lidstaten toe tot vijftien, toen Finland, Oostenrijk en Zweden toetraden.

Na de val van de muur reageerde de Europese Unie in eerste instantie voorzichtig op de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa. De economieën werden te fragiel geacht voor snelle toetreding tot de Gemeenschap. Daarnaast achtte de Gemeenschap zichzelf niet gereed voor een dergelijke uitbreiding. De toenmalige vijftien lidstaten bevonden zich in een proces van verdieping. Dat proces leidde allereerst tot het op 7 februari 1992 totstandgekomen Verdrag betreffende de Europese Unie.

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 de geassocieerde¹ Midden- en Oost-Europese landen die dat wensten lid konden worden van de Europese Unie 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);
3. in staat is de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen. Dit heeft betrekking op overname van het *acquis communautaire*, maar houdt ook in dat hij 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 algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-landen.

De Europese Raad bepaalde tevens dat kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan de politieke criteria alvorens met toetredingsonderhandelingen kan worden gestart. De politieke en economische 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 tijdelijke overgangsregelingen.

Roemenië diende een lidmaatschapsaanvraag in op 22 juni 1995. Bulgarije deed dit op 14 december 1995. In de periode van 1990 tot 1996 vroegen ook de tien landen die per 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden het lidmaatschap van de Unie aan.

¹ Dit zijn landen waarmee een Associatie Akkoord of een Europa Akkoord is gesloten.

De Europese Raad van Madrid (15–16 december 1995, Handelingen II nr. 41, blz. 3227–3246) werkte het derde deel van de Kopenhagen criteria

verder uit door verdere nadruk te leggen op de noodzakelijke aanpassing van de bestuurlijke structuren in Midden- en Oost-Europa. Kandidaat-lidstaten moeten op het moment van toetreding niet alleen het *acquis communautaire* hebben overgenomen, maar ook het *acquis* kunnen implementeren en handhaven.

Het Verdrag van Amsterdam¹ dat tot stand kwam op 2 oktober 1997 bevatte vervolgens een Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie. Artikel 2 van het Protocol bepaalt dat uiterlijk een jaar voordat de Europese Unie meer dan 20 leden telt, een conferentie bijeen wordt geroepen om de bepalingen van de Verdragen inzake de samenstelling en de werking van de verdragen te herzien.

Gevolgen voor het functioneren van de Unie en gereedheid van de Unie

De Unie is goed voorbereid op de toetreding van Bulgarije en Roemenië. Zoals eerder aangegeven in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet van het op 16 april 2003 te Athene totstandgekomen Verdrag inzake de toetreding van 10 Europese Staten tot de Europese Unie² (Kamerstukken II 2002/03, 28 972 (R 1738), nr. 3), nam de Unie bij de start van de onderhandelingen met de landen van de vijfde uitbreidingsronde belangrijke besluiten om de Unie zelf op orde te brengen voor een grote uitbreiding. Vooraf waren twee voorwaarden geformuleerd. Ten eerste moest een financieel kader worden gerealiseerd waarin de uitbreiding was ingepast. Ten tweede moesten institutionele aanpassingen tot stand worden gebracht, zoals ook bepaald in eerdergenoemd Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie bij het Verdrag van Amsterdam. De eerste voorwaarde werd vervuld toen de Europese Raad van Berlijn (24/25 maart 1999, zie Kamerstukken II 1998/99, 21 501-20, nr. 80) overeenstemming bereikte over de beleids-hervormingen en de financiële perspectieven voor de periode 2000–2007. Hierbij werd rekening gehouden met de vijfde uitbreidingsronde. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice³ op 1 februari 2003 werden de noodzakelijke institutionele hervormingen van kracht ter voorbereiding van de vijfde uitbreiding, waarmee ook de tweede voorwaarde was vervuld. Het ging hierbij onder meer over omvang en samenstelling van de Europese Commissie, de stemmenweging in de Raad en de mogelijke uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid door de Raad. Daarmee was aan de eisen zoals gesteld in bovengenoemd Protocol bij het Verdrag van Amsterdam voldaan en achtte de Unie zich definitief gereed voor deze grote vijfde uitbreiding, inclusief Bulgarije en Roemenië.

Niettemin heeft de Unie zich er toe gezet in een substantiële herziening van de verdragen verder aanpassingen aan te brengen, waaronder institutionele. Het op 29 oktober 2004 te Rome totstandgekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Trb. 2004, 275; hierna: het «Grondwettelijk Verdrag») houdt rekening met de toetreding van Bulgarije en Roemenië⁴. Maar hoewel het Grondwettelijk Verdrag in institutioneel opzicht een verbetering betekent ten opzichte van het Verdrag van Nice, vormt het geen noodzakelijke institutionele voorwaarde voor deze vijfde, 12 landen tellende, uitbreiding. De bezinningsperiode en de mogelijkheid van een aangepaste tijdschema van de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag in verschillende lidstaten, waartoe in juni 2005 door de Europese Raad is besloten, doen dan ook niet af aan de gereedheid van de Unie.

Onderhandelingsproces

Vanaf februari 2000 onderhandelde de Unie met twaalf kandidaat-lidstaten, waaronder Bulgarije en Roemenië. Voor de toetredingsonderhandelingen werd het *acquis* onderverdeeld in dertig hoofdstukken. Met ieder van de toetredende staten werd over elk van deze hoofdstukken afzonder-

¹ Voluit: Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten (2 oktober 1997; Trb. 1998, 11).

² Voluit: het op 16 april 2003 te Athene totstandgekomen 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, met Toetredingsakte, Bijlagen en Protocollen (Trb. 2003, 74).

³ Voluit: het op 26 februari 2001 totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen (Trb. 2001, 47).

⁴ Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 3); wetsvoorstel inmiddels ingetrokken bij brief van 1 juli 2005 van de Minister van Buitenlandse Zaken (Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 8).

lijk overeenstemming bereikt. De toetredende staten werden hierbij op basis van de eigen merites (differentiatiebeginsel) beoordeeld. Dit neemt niet weg dat gedurende het proces, wanneer opportuun, werd gekozen voor een horizontale benadering (een gelijke behandeling van de toetredende landen). Dit gold in het bijzonder voor de meer politieke gevoelige onderwerpen. Voorbeelden hiervan zijn de generieke overgangstermijnen voor het vrij verkeer van werknemers, infasering van directe inkomenssteun en de aankoop van landbouwgrond, waarbij met nagenoeg alle toetredende landen een soortgelijke overgangstermijn werd overeengekomen. Deze regelingen zijn, waar nodig met aanpassingen in verband met het eventueel latere tijdstip van toetreding, ook van toepassing op Bulgarije en Roemenië.

Besluitvorming door de Europese Unie vond plaats op basis van consensus. In de ambtelijke Raadswerkgroep Uitbreiding onderhandelden de lidstaten – eerst 15 en vanaf 1 mei 2004 25 – over gemeenschappelijke posities voor elk van de hoofdstukken met de afzonderlijke toetredende landen. De Europese Commissie vervulde hierbij een faciliterende en coördinerende rol. Tijdens de Intergouvernementele Conferenties van de lidstaten met de afzonderlijke toetredende staten werd vervolgens op basis van de gemeenschappelijke posities onderhandeld over de diverse hoofdstukken. Als uitgangspunt voor de onderhandelingen gold dat de toetredende staten op het moment van toetreding het *acquis communautaire* volledig dienen te hebben overgenomen en geïmplementeerd. Oftewel, dit hield in dat een individueel onderhandelingshoofdstuk voorlopig gesloten kon worden indien de kandidaat-lidstaat ten aanzien van dit hoofdstuk voldoende vertrouwen genoot de overeengekomen verplichtingen per toetredingsdatum te hebben overgenomen en geïmplementeerd.

Voorafgaand aan het openen van de onderhandelingen over een hoofdstuk vond een screening plaats waarbij de Commissie beoordeelde of voldoende voortgang was geboekt met de overname en implementatie van het *acquis* om tot onderhandelingen over te gaan. Vervolgens presenteerde de kandidaat-lidstaat een notitie (*«position paper»*) om aan te geven hoe hij het *acquis* tijdig dacht te kunnen implementeren. Voorzover de kandidaat-lidstaat meende dit niet tijdig te kunnen kon tevens worden verzocht om overgangsperioden dan wel, in zeer uitzonderlijke gevallen, permanente afwijkingen van het *acquis*. In de daarop volgende onderhandelingen tussen de lidstaten en de betreffende kandidaat-lidstaat werd vervolgens gekeken of de kandidaat voldoende kon onderbouwen daadwerkelijk gereed te zijn om aan de verplichtingen van het betreffende hoofdstuk te voldoen. De Europese Unie was in sommige gevallen bereid om aan de toetredende landen een overgangsperiode toe te kennen, en daarvoor criteria te ontwikkelen. Zo diende een overgangstermijn zo beperkt mogelijk in tijd en reikwijdte te zijn en mocht deze niet leiden tot verstoring van de interne markt, bedreiging van de veiligheid of gezondheid van de burger. Tevens werd bepaald dat deze niet mochten leiden tot grenscontroles tussen de lidstaten. De Europese Unie verzocht overigens ook zelf een aantal keren om een overgangstermijn, bijvoorbeeld voor het vrij verkeer van werknemers en voor transport.

In de notitie «Stappen naar Toetreding» (zie Kamerstukken II 2000/01, 23 987, nr. 3) heeft de regering vier criteria genoemd voor de toekenning van overgangsperioden: bij elke (gevraagde) overgangstermijn moest worden gekeken naar het effect op:

- het functioneren van de interne markt;
- de veiligheid van de Europese burger in brede zin;
- het bestuur en recht in de nieuwe lidstaat;
- de financiën van zowel de Europese Unie als de nieuwe lidstaat.

In de notitie «EU-uitbreiding, op weg naar de eindfase» van november 2001 (zie Kamerstukken II 2001/02, 23 987, nr. 9) stelde de regering dat zij daarnaast ook waar mogelijk rekening wenste te houden met de economische en sociale implicaties van een gevraagde overgangstermijn. Dit gold bijvoorbeeld voor een door nagenoeg alle toetredende landen verzochte overgangstermijn voor de verhoging van accijns op sigaretten. Bij de beoordeling van overgangstermijnen heeft de regering de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven steeds laten meewegen. Uitgangspunt was hierbij dat de toekenning van overgangstermijnen niet mag leiden tot scheve concurrentieverhoudingen. Er moet sprake zijn van een «*level playing field*». Zodra overeenstemming was bereikt over een hoofdstuk dan kon dit voorlopig worden afgesloten. Voorlopig, want de Europese Unie behield zich altijd het recht voor om in een later stadium terug te komen op het hoofdstuk met het oog op mogelijke wijziging van het *acquis* en de gewenste samenhang van de hoofdstukken onderling («*nothing is agreed until everything is agreed*»).

Positie van Bulgarije en Roemenië bij de vijfde uitbreiding en verloop van de onderhandelingen

De Europese Raad van Luxemburg (12/13 december 1997, zie Kamerstukken II 1997/98, 21 501-20, nr. 62) besloot op aanbeveling van de Commissie in maart 1998 onderhandelingen te starten met Cyprus, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en de Tsjechische Republiek (de «Luxemburg-groep»). Twee jaar later besloot de Europese Raad van Helsinki (10/11 december 1999, zie Kamerstukken II 1999/2000, 21 501-20, nr. 106), wederom op advies van de Europese Commissie, om ook toetredingsonderhandelingen te beginnen met Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slowakije. In februari 2000 startten de onderhandelingen met deze «Helsinki-groep».

De Europese Raad van Nice (7–11 december 2000, zie Kamerstukken II 2000/01, 21 501-20, nr. 146, blz. 6) stemde in met een voorstel van de Commissie om de onderhandelingen met de meest gevorderde toetredende staten medio 2002 af te ronden. Tijdens het Belgische Voorzitterschap (tweede helft 2001) werd duidelijk dat Bulgarije en Roemenië niet de noodzakelijke inhaalslag wisten te maken ten opzichte van de «Luxemburg-groep» en achterbleven op de overige kandidaten. Deze twee landen zouden tijdens de communistische periode een grotere achterstand hebben opgelopen dan de meeste andere kandidaat-lidstaten. De bestaande politieke en economische structuren en denkkaders lieten zich minder snel vervangen. De noodzakelijke aanpassing van wetgeving kwam daardoor in beide landen pas later op gang dan in de andere kandidaat-lidstaten.

De Europese Raad van Gotenburg (15–16 juni 2001, zie Kamerstukken II 2000/01, 21 501-20, nr. 161) formuleerde de doelstelling dat de verstgevoerde landen als lidstaten kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europese Parlement in 2004. In de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Laken (14 en 15 december 2001, zie Kamerstukken II 2001/02, 21 501-20, nr. 179) werd in het verlengde daarvan voor het eerst expliciet aangegeven om welke landen het zou gaan: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en de Tsjechische Republiek (de Laken-10). Hier werd duidelijk dat Bulgarije en Roemenië later zouden toetreden dan de andere tien kandidaten waarmee op dat moment werd onderhandeld.

Terwijl werd gewerkt aan afronding van de onderhandelingen met de Laken-10, maakten Bulgarije en Roemenië gestage voortgang. Nadat de onderhandelingen met de Laken-10 in december 2002 waren afgerond, bevestigde de Europese Raad van Thessaloniki in juni 2003 (zie Kamer-

stukken II 2002/03, 21 501-20, nr. 221) dat Bulgarije en Roemenië deel uitmaken van hetzelfde inclusieve en onomkeerbare uitbreidingsproces als de Laken-10. Deze Raad noemde 2007 als toetredingsjaar voor Bulgarije en Roemenië, afhankelijk van de verdere vooruitgang bij het voldoen aan de Kopenhagen criteria. De Europese Raad bepaalde dat de onderhandelingen in hetzelfde tempo, op dezelfde basis en volgens dezelfde beginselen zouden worden voortgezet als met de Laken-10, met aandacht voor de merites van elk van de kandidaten. De Europese Raad riep beide landen op het tempo van hun praktische voorbereidingen op te voeren.

In december 2003 (zie Kamerstukken II 2003/04, 21 501-20, nr. 233) stelde de Europese Raad als gemeenschappelijk doel van de Unie toetreding van Bulgarije en Roemenië per januari 2007, mits zij daar klaar voor zouden zijn. De Europese Raad spoorde Bulgarije en Roemenië aan de voorbereidingen op toetreding energiek voort te zetten en voortgang in de praktijk te boeken. Hij noemde daarbij expliciet het belang van verbetering van de administratieve en juridische capaciteit.

In juni 2004 (zie Kamerstukken II 2003/04, 21 501-20, nr. 252) concludeerde de Europese Raad dat beide landen grote voortgang hadden geboekt en dat de onderhandelingen over de onderscheiden onderhandelingshoofdstukken met Bulgarije inmiddels waren afgerond. Met Roemenië waren op dat moment nog enkele hoofdstukken te gaan, waaronder de in het algemeen als lastig ervaren hoofdstukken Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), Milieu en Mededinging. De Europese Raad riep beide landen op hun voorbereidingen op toetreding nog verder op te voeren met bijzondere aandacht voor bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit, economische en structurele hervormingen en volledige en tijdige uitvoering van de overeengekomen verbintenissen, welke de Unie nauwgezet zou volgen.

In de loop van het najaar van 2004 konden ook met Roemenië de onderhandelingen over de laatste hoofdstukken worden afgerond, zodat op 14 december 2004 de onderhandelingen met beide landen formeel konden worden gesloten. De Europese Raad van december 2004 (zie Kamerstukken II 2004/05, 21 501-20 nr. 268) nam nota van de vooruitgang die door Roemenië was geboekt bij de uitvoering van het acquis en de verbintenissen ten aanzien van met name Justitie en Binnenlandse Zaken, en Mededinging. Op basis hiervan besloot de Raad dat de twee landen per 1 januari 2007 kunnen toetreden tot de Unie, mits zij zich ervoor blijven inspannen alle aan het lidmaatschap verbonden verplichtingen tijdig te vervullen en alle noodzakelijke hervormingen en toezeggingen op alle onderdelen van het *acquis communautaire* tijdig en met succes af te ronden. Als extra waarborg voor de Unie en extra prikkel voor beide landen, in het bijzonder Roemenië, om de tot dan toe gerealiseerde, geïntensiveerde hervormingsinspanning daadwerkelijk te continueren, besloot de Raad tot de instelling van de uitstelclausule. Dat wil zeggen dat de Raad, op voorstel van de Commissie, in uitzonderlijke omstandigheden de toetreding van één of beide landen met één jaar kan uitstellen.

Het opnemen van een uitstelclausule voor de toetreding van Bulgarije en Roemenië, een innovatie in het kader van de uitbreiding van de Unie waarbij op basis van individueel presteren van de toetredende lidstaat maatregelen genomen kunnen worden, heeft geleid tot een additionele prikkel voor beide landen om tot de gewenste continuïteit in de intensivering en versnelling van de te nemen maatregelen te komen. In dit opzicht betekent het Toetredingsverdrag voor Bulgarije en Roemenië dan ook een verbetering ten opzichte van het Toetredingsverdrag voor de Laken-10, waarin een dergelijke clausule nog niet voorhanden was.

Voorzover de uitstelclausule niet afdoende mocht blijken, bieden de overgangsregelingen, de algemene en speciale vrijwaringsclausules, en uiteindelijk ook het *acquis* zelf de nodige waarborgen en zekerheden. De overgangsregelingen bieden specifieke waarborgen tegen verwachtbare negatieve korte termijn bij-effecten van de toetreding. De algemene en speciale vrijwaringsclausules bieden waarborgen die na toetreding onbeperkt van kracht kunnen blijven zolang de nieuwe lidstaat niet voldoet aan zijn verplichtingen. Het *acquis* bevat druk- en sanctiemiddelen in de vorm van onderlinge vergelijking (*peer pressure*) en het gemeenschapsrecht met als uiterste consequentie infractieprocedures bij het Hof van Justitie en de sancties die daaruit voort kunnen vloeien. In feite is er dus sprake van vier «verdedigingslinies». Dat een dergelijk systeem werkt bewijst de ervaring met de toetreding van de Laken-10. De combinatie van waarborgen, uiteraard tezamen met de inspanningen die de Laken-10 hebben betracht, heeft er voor gezorgd dat zich tot nu toe geen grote problemen hebben voorgedaan als gevolg van deze toetreding.

De Commissie toetst de voortgang die beide landen maken op permanente basis. Rapportage daarover aan de lidstaten vindt in principe twee keer per jaar plaats: in het najaar wanneer per land een jaarlijks voortgangsrapport (*comprehensive monitoring reports*) van de Commissie wordt opgesteld en besproken in de Raad, en in het voorjaar wanneer de zogenoemde «monitoringstabellen» van de Commissie worden opgesteld en gedeeld met de Raadswerkgroep Uitbreiding. Naar aanleiding van beide, voorzover nodig, kan de Commissie zogenoemde vroegtijdige waarschuwingsbrieven (*early warning letters*) uitsturen ter indicatie van tekortkomingen en ter aansporing van het land in kwestie om het tempo van de hervormingen hoog te houden dan wel op te voeren. Deze *early warning letters* zijn evenals de monitoringstabellen niet openbaar.

Verdere toetsing van de vorderingen in Bulgarije en Roemenië zal, zoals aangegeven, in de eerste plaats bestaan uit de bespreking van de jaarlijkse voortgangsrapporten van de Commissie welke eind oktober verwacht worden. Dit najaar zal te vroeg zijn om te kunnen vaststellen of de twee landen overeenkomstig de verwachting inderdaad gereed zijn voor toetreding op 1 januari 2007. Er resteert dan nog een jaar waarin verdere vorderingen gemaakt zullen worden. Een EU-besluit over de noodzakelijkheid van uitstel van toetreding zal dan naar verwachting nog niet aan de orde zijn. Aan de andere kant dient te worden voorkomen dat de toetredende landen dan wel de EU op het allerlaatste ogenblik voor verrassingen komen te staan. Naar verwachting zal de balans daarom medio 2006 worden opgemaakt.

Voorlopige indicaties van de Commissie zijn dat de vorderingen die de beide landen het afgelopen half jaar hebben gemaakt overeenkomstig de verwachtingen zijn. In algemene zin zouden beide landen op schema liggen om tijdig aan de verplichtingen voor toetreding te kunnen voldoen. De situatie in beide landen laat zich volgens de Commissie in deze fase van toetreding vergelijken met die van de Laken-10. De ervaring met de toetreding van de Laken-10 heeft geleerd dat het laatste jaar van hervormingen van doorslaggevende betekenis kan zijn.

Volgens de Commissie bestaan er met betrekking tot Bulgarije nog een aantal specifieke zorgen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, landbouw, milieu, bedrijfswetgeving en vrije dienstverlening. Met betrekking tot Roemenië bestaan specifieke zorgen op dezelfde terreinen als voor Bulgarije, uitgezonderd vrije dienstverlening maar met inbegrip van belastingen, vrij goederenverkeer en mededinging. Corruptie blijft vooralsnog een probleem ondanks een reeks van genomen maatregelen op dit gebied. Positief is dat Roemenië aan alle deadlines van maart 2005

ten aanzien van de zeven aandachtspunten op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (zie ook paragraaf 1.5.3 van deze toelichting) heeft voldaan. De Commissie heeft verder aangegeven dat met betrekking tot Roemenië positieve ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van justitie, (grens)politie en gendarmerie.

Voor beide landen geldt dat ondanks verbeteringen, de bestuurlijke en juridische capaciteit nog onvoldoende is om het overgenomen acquis ook daadwerkelijk effectief te implementeren. Voor beide landen geldt tevens dat beslissend zal zijn in hoeverre in elk van de landen een stabiele, daadkrachtige regering kan worden gevormd dan wel worden gehandhaafd. Verder hebben beide landen te maken met de gevolgen van uitzonderlijke overstromingen welke extra beslag leggen op de schaarse bestuurlijke capaciteit en publieke financiële middelen.

In juni van dit jaar heeft de Commissie naar beide landen een aantal vroegtijdige *early warning letters* uitgestuurd naar beide landen om hen nog eens aan te sporen de intensieve hervormingsinspanningen op de genoemde terreinen zonder aarzelingen voort te zetten.

1.4 Inhoud en strekking van het Verdrag

Net als bij eerdere toetredingen is gekozen voor het opstellen van één verdrag voor Bulgarije en Roemenië gezamenlijk en niet voor een apart verdrag per nieuwe lidstaat. Ook de toetreding van de Laken-10 in 2004 is in één verdrag geregeld (hierna: het «Toetredingsverdrag van 2003¹»). Belangrijkste overweging welke daaraan ten grondslag heeft gelegen is het punt van de kruisverbanden: in het geval van afzonderlijke verdragen zou het ene verdrag noodzakelijkerwijs naar het andere moeten verwijzen. Een situatie waarbij de toetreding van één van de landen zou worden uitgesteld, zou daarom bij afzonderlijke verdragen verdragtechnisch erg ingewikkeld worden. Uiteraard speelt dit probleem meer bij de toetreding van de Laken-10 dan bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië. Niettemin heeft de Raad uiteindelijk een voorkeur gehad voor deze beproefde methode.

Overigens is in het onderhavige toetredingsverdrag voor Bulgarije en Roemenië een dergelijke situatie waarbij toetreding van één van de twee lidstaten wordt uitgesteld als volgt ondervangen: het Toetredingsverdrag treedt in dat geval voor alle verdragspartijen in werking op 1 januari 2007, behalve voor en ten aanzien van die kandidaat-lidstaat met betrekking tot welke besloten is de toetreding uit te stellen.

Verder is hier vermeldenswaard dat door de nauwe betrokkenheid van de lidstaten in het onderhandelingsproces, in het bijzonder door de besluitvorming met unanimiteit per lidstaat per onderhandelingshoofdstuk, is gewaarborgd dat de lidstaten over elke individuele kandidatuur en over de details van de toetredingen hebben kunnen beslissen.

Inhoudelijk is zoveel mogelijk dezelfde aanpak gevolgd als bij de toetreding van de Laken-10. Ook in dit geval bestaat het Toetredingsverdrag slechts uit enkele artikelen over toetreding, ratificatie en inwerkingtreding. Aan de voorgaande toetredingsverdragen werd een Akte van Toetreding gehecht betreffende de voorwaarden voor toetreding en overgangsmaatregelen. Deze Akte maakt volledig deel uit van het Toetredingsverdrag. De inhoud van hetgeen normaliter in een dergelijke Akte wordt opgenomen, is in bijlagen bij dit Toetredingsverdrag opgenomen.

¹ Dit verdrag staat ook wel bekend als het Verdrag van Athene.

1.4.1 Implicaties van mogelijke inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa voor de structuur van het Toetredingsverdrag

De structuur van met name de bijlagen bij dit Toetredingsverdrag voor Bulgarije en Roemenië wijkt in belangrijke mate af van het Toetredingsverdrag van 2003. Uitgaande van 1 januari 2007 als datum van toetreding door Bulgarije en Roemenië, is aangestuurd op inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag vóórdien, te weten op 1 november 2006. Bij de totstandkoming van de structuur van dit Toetredingsverdrag is in eerste instantie dus uitgegaan van de situatie dat het Grondwettelijk Verdrag twee maanden vóór de toetreding van Bulgarije en Roemenië in werking zou treden.

Het kon evenwel niet worden uitgesloten dat het Grondwettelijk Verdrag niet in werking zou treden vóór de toetreding van Bulgarije en Roemenië. De inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag zou immers afhangen van ratificatie door 25 lidstaten en referenda die in een aantal lidstaten over dit Verdrag worden gehouden. Met beide eventualiteiten, namelijk dat het Grondwettelijk Verdrag voor dan wel na toetreding van Bulgarije en Roemenië in werking treedt, is derhalve rekening gehouden. Zou alleen met het scenario rekening zijn gehouden dat het Grondwettelijk Verdrag in werking zou treden vóór de toetreding van Bulgarije en Roemenië, dan zou er te weinig tijd zijn om een traditioneel verdrag (met daaraan gehecht een traditionele Akte van Toetreding) op te stellen, te ondertekenen en te ratificeren.

Teneinde voorbereid te zijn op de mogelijke scenario's, en een tweede ratificatieronde te vermijden die het onmogelijk zou maken dat Bulgarije en Roemenië met ingang van januari 2007 effectief toetreden, is dus gekozen voor een «overkoepelend» verdrag waaraan twee bijlagen zijn gehecht: zowel een traditionele Akte van Toetreding, als een op het Grondwettelijk Verdrag gebaseerd Protocol. De Akte bevat voorwaarden voor toetreding, overgangsmaatregelen en de institutionele voorzieningen die zijn gebaseerd op de huidige verdragen waarop de Unie is gevestigd. Het Protocol bevat de voorwaarden voor toetreding, overgangsmaatregelen en de institutionele voorzieningen die zijn gebaseerd op het Grondwettelijk Verdrag. Slechts één van deze twee bijlagen zou in werking treden op de datum van toetreding, afhankelijk van de op dat tijdstip geldende omstandigheden. De Europese Raad van juni 2005 besloot tot een bezinningsperiode en besloot tevens dat, zonodig, het tijdschema van de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag in de verschillende lidstaten zal worden aangepast. De Nederlandse regering heeft het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag ingetrokken en zal het niet meer voorleggen aan het parlement. Nu duidelijk is dat de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag niet voltooid zal worden conform het oorspronkelijk voorziene tijdschema, waardoor het verdrag niet in werking zal treden vóór de beoogde datum van toetreding van Bulgarije en Roemenië (1 januari 2007), is niet het Protocol van toepassing maar de Akte van Toetreding. De inhoud van de Akte en het Protocol komt overigens grotendeels overeen. Omdat de referenties echter wezenlijk verschillen, naar respectievelijk de huidige verdragen waarop de Unie is gevestigd en het Grondwettelijk Verdrag, is voor de leesbaarheid en herkenbaarheid gekozen voor twee aparte documenten. Het Toetredingsverdrag bevat naast de drie traditionele bepalingen over toetreding, ratificatie en inwerkingtreding, voorzieningen met betrekking tot de twee scenario's en de respectievelijke toepasbaarheid van de onderscheiden bijlagen (Akte en Protocol) aan het Verdrag. Het Toetredingsverdrag bevat daarnaast een bepaling dat in het geval het Grondwettelijk Verdrag na toetreding in werking treedt, het Protocol de Akte van Toetreding dan zal vervangen. Het Toetredings-

verdrag fungeert hier dus tevens als een soort «spoorboekje» ten aanzien van wanneer de te onderscheiden bijlagen in werking treden.

Vanwege de onzekerheid van de volgorde van de gebeurtenissen is sprake van een uitzonderlijke feitelijke situatie. Daarom is de gekozen structuur van dit Toetredingsverdrag enerzijds afwijkend van voorgaande Toetredingsverdragen en kan het anderzijds niet als een precedent voor toekomstige toetredingen worden beschouwd.

1.4.2 Technische aanpassingen

Een traditionele Toetredingsakte bevatte tot nu toe ook een bijlage met een groot aantal puur technische aanpassingen van secundaire gemeenschapswetgeving¹. Het gaat om puur technische aanpassingen, waarover niet is onderhandeld, doch die nodig zijn bij een uitbreiding. Te denken valt aan het invoegen van een notificatieadres voor Bulgarije en Roemenië in een bestaande verordening. Onder meer met het oog op eventuele inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag en in lijn met de logica daarvan, namelijk het opnemen van het primaire gemeenschapsrecht in één tekst, is er voor gekozen het Protocol niet te belasten met een grote hoeveelheid technische aanpassingen van secundaire gemeenschapswetgeving. In plaats daarvan zullen deze technische aanpassingen worden aangenomen in een Besluit van de Raad van de Europese Unie op voorstel van de Europese Commissie, of door een Besluit van de Europese Commissie in geval het oorspronkelijke besluit van de Europese 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. Omwille van juridische consistentie is ervoor gekozen voor eenzelfde benadering bij de Akte van Toetreding, die dus – in tegenstelling tot het Toetredingsverdrag van 2003 – niet langer bijlagen bevat met aanpassingen van secundaire gemeenschapswetgeving.

Daarnaast zijn twee andere overwegingen van invloed geweest bij het besluit om de technische aanpassingen niet in het Toetredingsverdrag op te nemen. Allereerst kan 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 zorgen. Zo bleek er bij het Toetredingsverdrag van 2003 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 het Toetredingsverdrag verheven worden tot primair recht.

De nu gekozen methode werd bij eerdere uitbreidingen gevolgd voor het *acquis* dat in de periode tussen «cut-off date» en toetreding van kracht werd. Ook dit nieuwe *acquis* vereiste soms, voor uitbreiding noodzakelijke, technische aanpassingen. Die aanpassingen, die dus niet meer in een toetredingsverdrag konden worden meegenomen, werden altijd al aangenomen met behulp van een Raadsbesluit of een Besluit van de Europese Commissie. Deze goed werkende methode wordt dus nu voor alle technische aanpassingen toegepast. Een nadere toelichting is opgenomen bij artikel 55 van de Akte.

Het gevolg is dat het Toetredingsverdrag veel minder volumineus is dan de eerdere toetredingsverdragen: deze technische aanpassingen van het *acquis* besloegen ongeveer driekwart van de verdragstekst. De technische

¹ Secundair gemeenschapsrecht omvat de besluiten die op basis van de in de verdragen neergelegde bevoegdheden zijn aangenomen door de instellingen van de Gemeenschappen, de vier voornaamste categorieën zijn de verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en aanbevelingen.

aanpassingen tot aan de «*cut-off date*» zijn wel opgesteld, zodat over de technische aanpassingen tot aan de «*cut-off date*» (1 oktober 2004) met Bulgarije en Roemenië 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 evolutie van deze regelgeving tot aan de datum van toetreding.

1.4.3 Overzicht structuur

- a. Het *Toetredingsverdrag*: bevat de 3 traditionele artikelen over (i) toetreding, (ii) ratificatie en (iii) inwerkingtreding alsmede artikelen over de twee mogelijke scenario's in relatie tot de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag en de respectievelijke toepasbaarheid van de onderscheiden bijlagen (Akte en Protocol) bij dit verdrag.
- b. De *Toetredingsakte* en het *Toetredingsprotocol* bevatten elk 61 artikelen over de toetredingsvoorwaarden en de noodzakelijke aanpassingen van de verdragen waarop de EU is gegrond respectievelijk het Grondwettelijk Verdrag.

De Akte en het Protocol kennen 5 *delen*:

- (i) beginselen (Akte artikelen 1–8; Protocol artikelen 1–9, ref Annex I);
- (ii) aanpassing EU-verdragen respectievelijk Grondwettelijk Verdrag (Akte artikelen 9–18; Protocol artikelen 10–15, ref Annex I-II);
- (iii) permanente bepalingen (Akte artikelen 19–22; Protocol artikelen 16–19, ref Annex III-V);
- (iv) tijdelijke bepalingen (Akte artikelen 23–42; Protocol artikelen 20–42, ref Annex VI-IX);
- (v) bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging (Akte artikelen 43–61; Protocol artikelen 43–61).

De Akte en het Protocol kennen daarnaast een groot aantal *bijlagen*:

- (I) Lijst van de Verdragen en Protocollen tot welke Bulgarije en Roemenië bij toetreding toetreden (ref. in artikel 3, derde lid, van Akte en Protocol);
- (II) Lijst van het *Schengenacquis* (ref. in artikel 4, eerste lid, van Akte en Protocol);
- (III) Lijst waarnaar wordt verwezen in artikel 19 Akte en artikel 16 Protocol (onderhandelde maatregelen waarvoor secundaire regelgeving wordt aangepast);
- (IV) Lijst waarnaar wordt verwezen in artikel 20 Akte en artikel 17 Protocol (onderhandelde maatregelen waarvoor secundaire regelgeving wordt aangepast);
- (V) Lijst waarnaar wordt verwezen in artikel 21 Akte en artikel 18 Protocol (permanente bepalingen waarvoor secundaire regelgeving wordt aangepast);
- (VI) Overgangsmaatregelen voor Bulgarije (ref. in artikel 23 Akte en artikel 20 Protocol);
- (VII) Overgangsmaatregelen voor Roemenië (ref. in artikel 23 Akte en artikel 20 Protocol);
- (VIII) Plattelandsontwikkeling (ref. artikel 34 van Akte en Protocol);
- (IX) Speciale verplichtingen van Roemenië zoals tot stand gekomen in de conclusies van de toetredingsonderhandelingen van 14 December 2004 (ref. artikel 39 van Akte en Protocol).

- c. *De Slotakte*: bevat bepalingen voor de informatie en consultatie-procedure en een aantal verklaringen.

1.5 Voornaamste onderhandelingskwesties en Nederlandse inzet

1.5.1 Beoordeling van de gereedheid aan de hand van de Kopenhagen criteria

Politieke criteria

Bij het vaststellen van de Kopenhagen criteria bepaalde de Europese Raad dat alleen toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend met kandidaat-lidstaten die aan de politieke Kopenhagen criteria voldoen. Bij het openen van de toetredingsonderhandelingen in 2000 voldeden zowel Bulgarije als Roemenië aan de politieke Kopenhagen criteria, hoewel er nog enige aandachtspunten waren, zoals de behandeling van minderheden, in het bijzonder Roma. 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 Europese Commissie (zie Kamerstukken II, 23 987, nrs. 6, 14, 33 en 40) aan de orde kwam.

De aandachtspunten hebben overigens geen absolute betekenis gekregen in die zin dat het al dan niet volledig oplossen van beslissende betekenis werd voor het al dan niet voldoen aan de politieke criteria. Evenwel indien nieuwe informatie beschikbaar zou komen die er op zou duiden dat de landen niet langer aan de politieke criteria zouden voldoen, zou heroverweging van het Raadsbesluit van december 1999 aan de orde komen. De mate waarin de aandachtspunten zijn aangepakt zal overigens wel mee worden genomen in het kader van de beoordeling of de landen inderdaad op tijd gereed zullen zijn voor toetreding.

De Commissie heeft de voortgang op de aandachtspunten nauwlettend in de gaten gehouden en hierover gerapporteerd. In de monitoringsrapporten van oktober 2004 voor Bulgarije en Roemenië stelt de Commissie dat beide landen sinds 1997 de stabiliteit van de instituties op het gebied van de politieke criteria heeft geconsolideerd en verdiept. Expliciet wordt vermeld dat die trend het jaar voorafgaand aan het monitoringsrapport bevestigd is. Ook in het advies van de Commissie van februari 2005 betreffende het verzoek van Bulgarije en Roemenië om toetreding tot de Europese Unie concludeert de Commissie wederom dat Bulgarije en Roemenië blijven voldoen aan de politieke criteria.

Zaken als het functioneren van het bestuurlijk apparaat, de rechtelijke macht en de politie, de strijd tegen corruptie en discriminatie en de behandeling van minderheden hebben daarbij specifieke aandacht gekregen. Via het Phare-programma, dat kandidaat-lidstaten ondersteunt bij institutionele ontwikkeling ter voorbereiding op toetreding, ondersteunt de Unie beide landen ook op deze gebieden. Nederland is in dit kader betrokken bij diverse projecten gefinancierd onder het *Twinning-programma* (zie ook hieronder bij «Overname en implementatie van het acquis communautaire»). In het kader van het MATRA-programma stelt Nederland onder andere op deze terreinen ook bilaterale steun beschikbaar aan de toetredende staten (zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 V, nrs. 78 en 115).

Ten aanzien van een aantal onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de positie van minderheden, geldt dat de vruchten van genomen maatregelen voor een deel pas op langere termijn geplukt kunnen worden. Zoals eerder al aangegeven zal de Commissie eind oktober 2005 komen met nieuwe voortgangsrapporten voor beide landen. Aan de hand hiervan zal de

actuele stand van zaken kunnen worden opgemaakt. Nederland zal de informatie van de Commissie voorzover mogelijk toetsen aan de hand van eigen informatie en ervaringen onder meer opgedaan via de bovengenoemde programma's.

Economische criteria

Volgens de Kopenhagen criteria dienen de toetredende staten op het moment van toetreding te beschikken over (1) een functionerende markteconomie die (2) de concurrentiedruk en marktkrachten binnen de Europese Unie kan weerstaan. Gedurende de onderhandelingen vond monitoring van de voortgang plaats door de Commissie en via de dialoog die de Raad voor Economische en Financiële Zaken met de toetredende staten was aangegaan. In deze dialoog werd in het bijzonder gesproken over de Economische Pretoetredprogramma's van de toetredende staten. Centraal hierin staan het streven naar gezonde overheidsfinanciën en structurele hervormingen.

De Commissie kwalificeerde Bulgarije in haar voortgangsrapport van oktober 2002 (zie Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 14) voor het eerst als een functionerende markteconomie die, mits het land het hervormingsprogramma zou blijven uitvoeren, de competitieve druk en marktkrachten van de Unie in de nabije toekomst zou moeten kunnen weerstaan. De Commissie stelde in 2003 (zie Kamerstukken II 2003/04, 23 987, nr. 33) dat Roemenië eerst als een functionerende markteconomie zou kunnen worden beschouwd op het moment dat de goede voortgang die was gemaakt resoluut was voortgezet. Voor het in de nabije toekomst kunnen weerstaan van de concurrentiedruk en marktkrachten van de Unie was een krachtige en voortdurende uitvoering van het hervormingsprogramma nodig. In 2004 (zie Kamerstukken II 2004/05, 23 987, nr. 40) concludeerde de Commissie dat Roemenië inmiddels zoveel voortgang had gemaakt dat het voldoet aan het vereiste van een functionerende markteconomie. De Commissie stelde daarnaast dat Roemenië op moment van (verwachte) toetreding de concurrentiedruk en de marktkrachten van de Unie zal kunnen weerstaan op voorwaarde dat Roemenië het structurele hervormingsprogramma krachtig implementeert. De regering onderschreef de oordelen van de Commissie (notitie «De vijfde uitbreiding», 7 november 2003, zie Kamerstukken II 2003/04, 23 987, nr. 33 en brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken van 15 oktober 2004, zie Kamerstukken II 2004/05, 23 987, nr. 41).

*Overname en implementatie van het *acquis communautaire**

De toetredende staten stonden voor de enorme taak om het volledige *acquis* over te nemen en te implementeren. Hiervoor moesten ruim 85 000 pagina's aan Europese wetgeving worden overgenomen, terwijl instellingen moesten worden hervormd of opgezet voor de implementatie en handhaving. In sommige gevallen was hierbij sprake van bewegende doelen, aangezien het *acquis* zich bleef ontwikkelen. Dit stelde beide landen voor extra inspanningen.

Teneinde in staat te zijn het *acquis* volledig en correct te implementeren en te handhaven, dienen kandidaat-lidstaten voldoende bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit op te bouwen. Zowel in Bulgarije als in Roemenië was sprake van aanzienlijke tekortkomingen op dit gebied. Ook zijn er specifieke aandachtspunten. Zo presteren zowel Bulgarije als Roemenië nog steeds onder de maat op het gebied van maritieme veiligheid. Beide landen volgen een traject om tijdig aan het *acquis* op dit gebied te kunnen voldoen. Ze voeren institutionele hervormingen door in de maritieme administratie. Dit moet leiden tot verbetering van de uitvoering en handhaving van Europese regelgeving op het gebied van maritieme veiligheid.

De mate van voortgang van dit proces in beide landen wordt door de Unie continu bewaakt.

De regering kent met het oog op handhaving en implementatie van het *acquis* in de toetredende staten hoge prioriteit toe aan een adequate bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit. Daarom heeft de regering ingezet op enerzijds nauwkeurige monitoring van de door de toetredende staten aangegane verplichtingen en anderzijds bilaterale ondersteuning van de toetredende landen via de MATRA- en PSO- (Programma Samenwerking Oost-Europa) pretoetredingsprogramma's, naast deelname aan de programma's van de Europese Unie. Aandacht ging hierbij in het bijzonder uit naar die onderdelen van het *acquis* die Nederland essentieel acht voor het functioneren van de interne markt en de veiligheid (in brede zin) van de burger, verdere versterking van de rechtsstaat en de bescherming van minderheden.

In haar voortgangsrapportages van 6 oktober 2004 (zie Kamerstukken II 2004/05, 23 987, nr. 40) constateerde de Commissie dat Bulgarije en Roemenië op schema lagen bij het overnemen en implementeren van het *acquis communautaire*. Wanneer zij hun tempo weten vast te houden, kunnen zij dit proces op het tijdstip van toetreding hebben voltooid. Het verder versterken van de administratieve en gerechtelijke capaciteit voor implementatie en handhaving van het *acquis* is echter wel noodzakelijk. De regering deelde de conclusies van de Commissie, zoals aangegeven in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken van 15 oktober 2004 (zie Kamerstukken II 2004/05, 23 987, nr. 41).

Mede in het licht van de beperkte bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit in beide landen en gezien het grote aantal verplichtingen dat beide landen tot aan de datum van toetreding nog moeten nakomen is ervoor gekozen, net als in het Toetredingsverdrag met de Laken-10, in het Toetredingsverdrag met Bulgarije en Roemenië drie vrijwaringsclausules op te nemen, te weten een algemene clausule en clausules op het gebied van de interne markt en Justitie en Binnenlandse Zaken. Daarnaast is met Bulgarije en Roemenië een zogenoemde uitstelclausule overeengekomen die het mogelijk maakt de toetreding van Bulgarije en/of Roemenië met een jaar uit te stellen, indien er duidelijk bewijs is dat er een groot risico bestaat dat een land duidelijk niet in staat zal zijn op een aantal belangrijke gebieden per 1 januari 2007 aan de lidmaatschapsverplichtingen te voldoen. Deze uitstelclausule is een noviteit in een toetredingsverdrag. Zij kon mede dankzij de inspanningen van Nederland, tijdens het voorzitterschap en daaraan voorafgaand, met Bulgarije en Roemenië worden overeengekomen. In de volgende paragrafen 1.5.2 en 1.5.3, alsmede in de artikelsgewijze toelichting wordt uitgebreider ingegaan op zowel de vrijwaringsclausules als de uitstelclausule.

De Commissie volgt de vorderingen van Bulgarije en Roemenië bij het overnemen en implementeren van het *acquis* nauwgezet. Eind oktober 2005 zal de Commissie uitgebreide voortgangsrapporten presenteren. Wanneer daar aanleiding toe bestaat kan de Commissie wederom *early warning letters* (zie ook de toelichting onder paragraaf 1.3) sturen aan de toetredende landen, waarmee eventuele tekortkomingen of achterstanden bij de overname en implementatie van het *acquis* vroegtijdig wordenesignaleerd. Vooralsnog bestaat de indruk dat zowel Roemenië, waar in december 2004 een nieuwe regering is aangetreden, als Bulgarije zich krachtig blijven inspannen voor volledige en tijdige overname van het *acquis communautaire*.

1.5.2 *Vrijwaringsclausules*

Net als in het Toetredingsverdrag met de Laken-10 zijn in dit Toetredingsverdrag met Bulgarije en Roemenië een algemene vrijwaringsclausule en twee speciale vrijwaringsclausules opgenomen.

Op basis van de algemene clausule kan een nieuwe lidstaat de Commissie machtiging vragen om beschermingsmaatregelen te nemen indien zich binnen drie jaar na toetreding ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden voordoen in een sector van het economisch leven, dan wel moeilijkheden die de economische toestand van een bepaalde streek ernstig kunnen verstoren. Onder dezelfde voorwaarden kan een van de huidige lidstaten verzoeken gemachtigd te worden beschermingsmaatregelen te nemen ten opzichte van een of beide nieuwe lidstaten.

Op basis van de speciale clausules kan de Commissie tot drie jaar na inwerkingtreding van het Verdrag maatregelen nemen, indien Bulgarije of Roemenië in gebreke blijft bij het nakomen van verplichtingen op het gebied van de interne markt en Justitie en Binnenlandse Zaken. Al vóór toetreding kan mede op basis van de bevindingen in het eerdergenoemde monitoringrapport worden besloten dat vanaf het moment van toetreding bepaalde maatregelen tegen een nieuwe lidstaat 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 van inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag. Maatregelen op basis van de speciale clausules kunnen tot grenscontroles leiden.

De speciale vrijwaringsclausules zijn mede op initiatief van de Nederlandse regering destijds in het Toetredingsverdrag met de Laken-10 geïntroduceerd. Om tot een verantwoorde uitbreiding te kunnen komen, achtte de regering het belangrijk om – aanvullend op reeds getroffen overgangsmaatregelen en bestaande veiligheidsvoorzieningen in het *acquis* – meer waarborgen in te bouwen voor het geval dat de toetreders op het moment van toetreding nog niet aan alle eisen zouden voldoen. Het is tot nu toe niet nodig gebleken ten aanzien van in 2004 toegetreden lidstaten vrijwaringsmaatregelen af te kondigen.

Deze bepalingen zijn opgenomen in artikel 36, 37 en 38 van de Akte, als ook van het Protocol. Deze bepalingen worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

1.5.3 *Uitstelclausule*

In het geval van Bulgarije en Roemenië is de periode tussen afsluiting van de toetredingsonderhandelingen en beoogde datum van toetreding tot de Unie relatief lang. Beide landen dienen een groot aantal verplichtingen nog na te komen. In dit licht stelde de Commissie in haar voortgangsrapport van 6 oktober 2004 voor in het Toetredingsverdrag met Bulgarije en Roemenië een zogenoemde uitstelclausule op te nemen, welk voorstel door de Raad werd overgenomen. De uitstelclausule behelst de mogelijkheid de toetreding van Bulgarije en/of Roemenië met een jaar uit te stellen, dus tot 1 januari 2008. De Commissie kan hiertoe op elk moment voor inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag een aanbeveling aan de Raad doen, indien er duidelijk bewijs is dat er een groot risico bestaat dat Bulgarije of Roemenië duidelijk niet in staat zal zijn op een aantal belangrijke gebieden per 1 januari 2007 aan de lidmaatschapsverplichtingen te voldoen. De Raad beslist, behoudens in de hieronder beschreven situatie, met unanimiteit over de aanbeveling.

Een dergelijke clause is niet eerder in een toetredingsverdrag opgenomen. Nederland heeft zich een duidelijk voorstander getoond van de totstandkoming van deze clause.

In de eindfase van het onderhandelingsproces bleek dat een aantal lidstaten meende dat de gereedheid van Roemenië voor toetreding op het gebied van in totaal elf aandachtspunten van de onderhandelingshoofdstukken Justitie en Binnenlandse Zaken en Mededinging te wensen overliet. Mede dankzij bemiddeling door het Nederlandse voorzitterschap kon worden overeengekomen dat de Raad op aanbeveling van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten tot uitstel van de toetreding van Roemenië met één jaar indien blijkt dat Roemenië ernstig tekortschiet bij het nakomen van zijn verplichtingen op het gebied van deze elf aandachtspunten. Zowel de zeven aandachtspunten op het gebied van het onderhandelingshoofdstuk JBZ als de vier aandachtspunten behorend bij het hoofdstuk Mededinging zijn neergelegd in bijlage IX bij de Akte en het Protocol.

Het betreft zeven aandachtspunten op het gebied van JBZ, die als volgt kunnen worden samengevat:

1. onverwijld uitvoering van het Schengenactieplan;
2. bespoediging modernisering apparatuur en infrastructuur aan specifieke grenzen en grensoverschrijdingspunten, versterking vermogen voor operationele risicoanalyse, versnellen uitvoering aanwerving grenspolitie en implementatie benodigde maatregelen om illegale migratie op doeltreffende wijze te bestrijden;
3. ontwikkeling en uitvoering van een geactualiseerd en geïntegreerd actieplan en strategie voor hervorming van het gerechtelijk apparaat;
4. intensivering corruptiebestrijding, met name van corruptie op hoog niveau, door stringente handhaving, waarborgen onafhankelijkheid en capaciteit van het nationale anticorruptiebureau van de openbare aanklager en jaarlijks overleggen activiteitenoverzicht van dit bureau;
5. uitvoering onafhankelijke audit van de huidige nationale anticorruptiestrategie, waarbij de uitkomsten van de audit de basis vormen voor een nieuwe, meerjarige strategie en actieplan en begrotingsbepalingen;
6. opstellen juridisch kader (inclusief uitvoering) voor respectieve taken, alsmede samenwerking tussen gendarmerie en politie en opstellen en uitvoeren aanwervingsplan; en
7. uitwerking en uitvoering samenhangende, meerjarige criminaliteitsbestrijdingstrategie en jaarlijks overleggen betrouwbare statistische gegevens over aanpak.

De aandachtspunten zijn voorzien van duidelijke deadlines. Sommige daarvan, die er al lagen in maart 2005, zijn inmiddels door Roemenië gehaald.

Daarnaast zijn er vier aandachtspunten op het gebied van Mededinging, die samengevat als volgt luiden:

1. realisering van doeltreffende controle op alle mogelijke vormen van overheidssteun door de mededingingsraad;
2. onverwijld verbetering van de prestaties op het gebied van handhaving in verband met overheidssteun, gevolgd door zorg voor het bereiken van een toereikend niveau van de prestaties op het gebied van handhaving in verband met antitrustzaken en overheidssteun;
3. indiening in december 2004 van een herzien herstructureringsplan voor de staalsector (inclusief het nationale herstructureringsprogramma en de afzonderlijke bedrijfsplannen) bij de Commissie, volledige nakoming van de toezegging om van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2008 geen overheidssteun toe te kennen of uit te betalen aan de staalbedrijven die vallen onder de nationale herstructurerings-

- strategie en volledige inachtneming van de bedragen voor overheidssteun en de voorwaarden inzake capaciteitsvermindering waartoe moet worden besloten in het kader van de Europa-overeenkomst; en
4. voortzetting van de toewijzing van voldoende financiële middelen, en voldoende naar behoren gekwalificeerd personeel aan de mededingingsraad.

De Commissie volgt de vorderingen van Roemenië aandachtig en heeft als beschreven de bevoegdheid uitstel van de toetreding met een jaar aan te bevelen.

Deze bepaling is opgenomen in artikel 39 van de Akte, als ook van het Protocol. Een nadere toelichting volgt onder hoofdstuk 2 (zie hieronder). Omdat de inroeping van deze clause invloed heeft op de inwerkingtreding van het Verdrag voor alle of een van de verdragsluitende partijen, voorziet artikel 4 van dit Toetredingsverdrag in de noodzakelijke bepalingen. Over de juridische vormgeving van deze clause volgt een toelichting onder hoofdstuk 2.

1.5.4 Justitie en Binnenlandse Zaken

Het JBZ-*acquis* omvat onder meer grensbewaking, asiel en migratie, politie en douane, justitie, mensenrechten en corruptiebestrijding. In de onderhandelingen richtte de discussie zich vooral op de vraag of de toetredende staten tijdig over voldoende capaciteit beschikken om het *acquis* op dit gebied te implementeren en te handhaven.

Omdat de capaciteit lange tijd als onvoldoende werd beoordeeld, kon de voorlopige afsluiting van het JBZ-hoofdstuk met beide landen eerst in de laatste fase van de toetredingsonderhandelingen plaatsvinden. Hierbij bleek dat Bulgarije sneller en meer voortgang had geboekt dan Roemenië. Mede dankzij bemiddeling door het Nederlandse voorzitterschap werd met Roemenië de hierboven onder paragraaf 1.5.3 beschreven lijst van zeven aandachtspunten op het gebied van JBZ, opgenomen in Bijlage IX bij de Akte en het Protocol, overeengekomen. Indien Roemenië ernstig tekortschiet bij het nakomen van zijn verplichtingen ten aanzien van deze punten, kan door de Raad over inroeping van de uitstelclause met gekwalificeerde meerderheid worden besloten. De Unie achtte het niet noodzakelijk voor Bulgarije een dergelijke lijst op te stellen. Dit neemt niet weg dat de voortgang op een aantal terreinen, zoals de hervormingen bij justitie en politie, de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de corruptie en het gerechtelijk vooronderzoek de bijzondere aandacht van Bulgarije verdient. Intensieve monitoring door in het bijzonder de Commissie zal in de komende periode uitsluitel moeten geven over de door beide landen gemaakte vorderingen. Zonodig kan gebruik worden gemaakt van de toepasselijke vrijwaringsclause en de uitstelclause.

Zoals eerder aangegeven zal de aanleiding voor het maken van de afweging al dan niet in te zetten op gebruik van deze clauses zullen in eerste instantie de voortgangsrapporten zijn die de Commissie dit najaar zal presenteren voor beide landen. Deze zullen, eventueel aangevuld met additionele voortgangsrapporten (medio 2006), de basis vormen voor discussie en besluitvorming in de Raad. Via de reeds eerder genoemde *early warning letters* kan de Commissie de landen eventueel nog eens aansporen en deze een laatste gelegenheid geven om aan de voorwaarden voor toetreding te voldoen. Nederland zal de informatie van de Commissie voorzover mogelijk toetsen aan de hand van eigen informatie. In de uiteindelijke afweging zullen de voortgang en behaalde resultaten van deze landen centraal staan. Deze zullen worden afgezet tegen de eisen van het *acquis* en de afspraken in het Toetredingsverdrag, als ook de actuele verwachtingen ten aanzien van de progressie in geval van tekort-

komingen die de landen realistisch gezien nog kunnen maken binnen de beschikbare tijd. De landen zullen individueel en op hun eigen merites worden beoordeeld. De uitstelclausule voorziet in de mogelijkheid de toetreding van allebei of van slechts één van de twee landen uit te stellen (zie ook de slotalinea's van paragraaf 1.3 van deze toelichting).

Via het eerdergenoemde Phare-programma en via de Transitie faciliteit en de Schengen faciliteit, die worden beschreven onder paragraaf 2.2.4 van deze memorie van toelichting, artikelen 30 en 31 van de Akte, steunt de Unie de inspanningen van Bulgarije en Roemenië op het gebied van JBZ. Via het eerdergenoemde MATRA-programma draagt Nederland bilateraal bij aan versterking van de capaciteit voor implementatie en handhaving van het JBZ-*acquis* door beide landen.

De opheffing van de binnengrenscontroles vindt niet direct bij toetreding plaats, maar pas na een apart, tweede toetsmoment, waaraan een grondige evaluatie vooraf zal gaan. Het grootste gedeelte van het *Schengenacquis* en de daarop gebaseerde of daaraan gerelateerde regelgeving dient op het moment van toetreding te zijn geïmplementeerd door beide toetredende staten. De nieuwe lidstaten doen vanaf toetreding mee aan samenwerking onder meer op politie- en justitiegebied en op het beleid met betrekking tot asiel en migratie, inclusief het visumbeleid. Het overige *Schengenacquis*, te weten het deel dat betrekking heeft op de opheffing van de binnengrenzen, behoeft echter niet op het moment van toetreding te zijn geïmplementeerd. Inwerkingtreding van dit deel van het *acquis* is afhankelijk van een later, separaat en unaniem door de Raad aan te nemen besluit, nadat het Europees Parlement is geraadpleegd. Voorwaarde voor een positief besluit is uiteraard voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de bewaking aan de nieuwe buitengrenzen. Er moet een effectieve buitengrenscontrole zijn en het Schengen-Informatiesysteem II moet operationeel zijn. Elk van de toetredende landen zal op zijn eigen merites worden beoordeeld. De implementatie van het *Schengenacquis* wordt nader toegelicht bij artikel 4 van de Akte.

1.5.5 Mededinging en staatssteun

Het mededingings- en staatssteunrecht is een van de hoekstenen van de interne markt. Een correcte toepassing en naleving van deze regels moet een *level playing field* en eerlijke concurrentie waarborgen.

Mededinging

Op mededingingsgebied gaat het daarbij om het toezicht op kartelafspraken en andere mededingingsbeperkende samenwerkingsovereenkomsten, toezicht op misbruik van economische machtsposities en toezicht op mogelijk mededingingsbelemmerende concentraties. Nederland heeft in de onderhandelingen de inzet van de Commissie gesteund om deze hoofdstukken pas af te sluiten wanneer er naast overname van de EU-regels ook een aantoonbare *track record* was. De toetredende landen zijn erin geslaagd aan deze voorwaarden te voldoen.

Voor wat betreft het toezicht op de uitvoering van het *acquis* op het gebied van Mededinging, in het bijzonder de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag (het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; zie voor de geconsolideerde tekst Trb. 2003, 150), is van belang dat deze regels ook decentraal worden gehandhaafd. Mededingingsautoriteiten en de rechterlijke macht in de toetredende staten dienen volgens verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 (PbEG L 1) betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, namelijk zelfstandig de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag toe te passen. Verdere aanpassing van (proce-

durele) regels om deze decentrale toepassing goed mogelijk te maken zijn vereist voor beide toetredende landen. Daarnaast moeten de mededingingsautoriteiten meer pro-actief optreden en de afschrikwekkende werking van hun optreden vergroten zodat de Europese mededingingsregels beter worden nageleefd.

Naast het toezicht op de Europese mededingingsregels waar het mededingingsbeperkingen betreft met mogelijk tussenstaatse effecten, bestaan er nationale regels voor zuiver nationale mededingingssituaties. Het is wenselijk dat deze nationale regels in lijn zijn met de Europese mededingingsregels. In mei 2004 heeft Roemenië vergaande wetgeving aangenomen om de nationale wetgeving aan te passen, waardoor een efficiënter fusietoezicht is ontstaan en de mogelijkheid voor het afgeven van vrijstellingen van de mededingingsregels is afgeschaft en in lijn gebracht met EU regels. In Bulgarije werden nieuwe regels aangenomen die onder andere bewijsvergaring vergemakkelijken en zorgen voor een effectiever toezicht.

Dit neemt niet weg dat nog het nodige werk moet worden verzet. Aandacht moet blijven uitgaan naar het vergroten van kennis en het kweken van bewustzijn van zowel de EU-mededingingsregels als het bijbehorende handhavingssysteem bij alle betrokken partijen. Dit geldt voor Roemenië nog sterker dan voor Bulgarije.

Staatssteun

In verband met het concurrentievervalsende effect van ontoelaatbare staatssteun heeft Nederland zich in de onderhandelingen streng opgesteld. Uitgangspunt is steeds geweest dat Bulgarije en Roemenië de eigen wetgeving volledig in lijn dienden te brengen met het *acquis*. Het beleid in de pre-accessie fase is daar ook altijd op gericht geweest. De beide landen hebben al onder het regime van de Europa Akkoorden de verplichting op zich genomen om te voldoen aan de EU-regels. Het grootste gedeelte van de steunmaatregelen is dan ook in de loop van de tijd aan het *acquis* aangepast.

Roemenië bleef achter bij Bulgarije bij de controle op ontoelaatbare staatssteun. Een voldoende *enforcement record* op het gebied van staatssteun ontbrak. Het is van groot belang dat Roemenië dergelijke steun verleent binnen de grenzen van geldend EG-recht en dat de Europese Commissie voldoende in de gelegenheid wordt gesteld om hierop controle uit te oefenen. Hier dient de Roemeense overheid nog de nodige inzet te plegen, waarbij derden, zoals de Commissie en andere lidstaten, kunnen assisteren. Overigens is de samenwerking tussen de nationale mededingingsautoriteit en de Commissie inmiddels goed. Volgens de Commissie, wordt illegaal verstrekte staatssteun vaker onderkend, en wordt deze door de Roemeense autoriteiten, in nauwe samenwerking met de Commissie, aangepakt.

Voor een aantal met het *acquis* onverenigbare staatssteunregelingen heeft Roemenië een overgangstermijn aangevraagd. Deze regelingen zijn in te delen in fiscale stimuleringsmaatregelen voor investeerders en staatssteun aan de noodlijdende staalsector.

Dat zoveel waarde werd gehecht aan de fiscale stimuleringsmaatregelen laat zich verklaren door het grote belang van (vooral buitenlandse) investeerders voor de economie van Roemenië, vooral in achtergebleven gebieden. De bedrijven die werden aangetrokken door de belastingvoordelen hebben een aanzienlijk aandeel in de export, de werkgelegenheid en het Bruto Binnenlands Product. De ontwikkeling van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) werd ook door de maatregelen gestimuleerd. Daarnaast doet zich het probleem van «verworven rechten» voor. De nieuwe

lidstaten zijn beducht voor juridische procedures van bedrijven die hun (contractuele) voordelen zouden zien verdwijnen. De vertraging van de aanpassing van het steunregime voor de staalsector laat zich verklaren door de grote sociale gevolgen van herstructurering en de moeizame privatisering van de sector.

De Unie is uiteindelijk akkoord gegaan met twee overgangstermijnen, één voor fiscale stimuleringsmaatregelen in achterstandsgebieden en vrijhandelszones, en één voor de staalsector. De overgangsregelingen zijn aan strenge voorwaarden verbonden. Bij het bepalen van de Nederlandse inzet is telkens zo veel mogelijk rekening gehouden met gevoeligheden bij de nieuwe lidstaten enerzijds en de belangen van een goed functionerende interne markt en de Nederlandse industrie anderzijds. De belangrijkste resultaten van de onderhandelingen zijn grofweg in tweeën te delen:

- bestaande fiscale stimuleringsmaatregelen mogen in aangepaste vorm over een periode tot maximaal 2012 uitgefaseerd worden. Nieuwe gevallen worden niet toegestaan;
- voor de staalsector in Roemenië is een plan opgesteld om de sector voor eind 2008 te herstructureren.

Met deze maatregelen wordt de staatssteun aan banden gelegd. Aan de staalsector worden aanzienlijke capaciteitsreducties opgelegd. Er zijn strenge voorwaarden en controlemechanismen aan verbonden. Als niet voldaan wordt aan de voorwaarden, vervalt het recht op de overgangsmaatregelen, en kan de hierboven genoemde speciale uistelclausule worden ingeroepen. Met dit akkoord wordt verstoring van het *level playing field* en van de interne markt zoveel mogelijk voorkomen.

Afronding onderhandelingen

Gezien bovenbeschreven discussiepunten konden de onderhandelingen over dit hoofdstuk met Roemenië pas in de allerlaatste fase van de onderhandelingen worden overwogen. Het resultaat van deze onderhandelingen bestaat eruit dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid over toepassing van de bovenbeschreven uistelclausule voor Roemenië kan besluiten, indien blijkt dat Roemenië ernstig tekortschiet bij het nakomen van zijn verplichtingen op het gebied van een aantal aandachtspunten op het gebied van mededingingsbeleid, zoals beschreven in bijlage IX bij de Akte en het Protocol. Tevens geldt het regime voor het goedkeuren van bestaande steun pas vanaf het moment dat is vastgesteld dat Roemeense handavingsprestaties op staatssteungebied een toereikend niveau hebben bereikt heeft. Als dat voor toetreding niet bereikt wordt, kan de Commissie van Roemenië eisen dat het alle maatregelen neemt die nodig zijn om de steun terug te vorderen bij de begunstigde.

1.5.6 Vrij verkeer van werknemers

De overgangsregeling voor het vrij verkeer van werknemers met Bulgarije en Roemenië is gelijk aan de regeling die voor de toetreding van acht Midden- en Oost-Europese landen in 2004 is getroffen. In het bijzonder Duitsland en Oostenrijk vreesden toen na toetreding verstoring van de arbeidsmarkt in voornamelijk de grensregio's door de toestroom van relatief goedkope arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten. Met Bulgarije en Roemenië is een overgangsregeling van twee jaar overeengekomen, onder voorwaarden in twee stappen door individuele lidstaten te verlengen tot maximaal zeven jaar, voor het vrije verkeer van werknemers. Gedurende deze overgangsperiode hoeven de huidige lidstaten hun arbeidsmarkten niet volledig te openen voor werknemers uit nieuwe lidstaten; ze mogen nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen toepassen. Lidstaten kunnen er ook voor kiezen

hun arbeidsmarkten meteen na toetreding al geheel of gedeeltelijk open te stellen op basis van nationale wetgeving.

De regering ging er bij de toetredingsonderhandelingen met de acht Midden- en Oost-Europese landen vanuit dat het niet noodzakelijk zou zijn de Nederlandse arbeidsmarkt langer dan nodig gesloten te houden. Indien zich na opening van de arbeidsmarkt onverhoopt toch een verstoring van de markt zou voordoen, bestaat de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te nemen.

Eind 2003 en begin 2004 leidde het debat in de Tweede Kamer over de implementatie in Nederland van het vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten tot het aanvaarden van de motie-Visser/Bruls, die aandrang op een overgangsregime met een toets op prioriteitgenietend aanbod. De regering hield vast aan het doel om na uitbreiding van de Unie zo snel mogelijk vrij verkeer van werknemers te realiseren, in lijn met de eerdere standpuntbepaling, maar besloot, gezien de wens van de Tweede Kamer, om een kort en maximaal flexibel overgangsregime met een minimum aan bureaucratie in te stellen. Het kabinet zal in beginsel tot twee jaar na toetreding de toets op aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod handhaven voor die sectoren of beroepen waar verdringing dreigt. In andere sectoren zal alleen op arbeidsvoorwaarden worden getoetst.

Een tussenevaluatie (per 1 mei 2005) heeft uitgewezen dat de verdringings-effecten op de Nederlandse arbeidsmarkt als gevolg van de invoering van het restrictieve toelatingsbeleid tot nu toe gering zijn. De verwachting is echter dat de volledige invoering van vrij werknemersverkeer een aanzui-gend effect zal hebben op arbeidsmigratie uit acht van de tien toegetroden landen (de overgangsmaatregelen gelden niet voor Cyprus en Malta), reden waarom het restrictieve beleid wordt voortgezet tot 1 mei 2006. Vóór 1 mei 2006 zal Nederland hierover opnieuw een besluit moeten nemen en bij de Europese Commissie aangeven of zij op grond van de arbeidsmarktsituatie de overgangsregeling verder wil benutten (brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 13 februari 2004, zie Kamerstukken II 2003/04, 29 407, nr. 8).

Dit is tegelijk een goed moment om een besluit te nemen over het al dan niet hanteren van een overgangsregime voor Bulgarije en Roemenië. Als gekozen wordt voor een overgangsregime, dan geldt voor de duur van dat regime overigens ook een *préférence communautaire* voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië die in Nederland willen werken. Hiermee krijgen deze werknemers een voorrangspositie ten opzichte van werknemers van buiten de Europese Unie.

Ook Bulgarije en Roemenië hebben het recht om, indien een lidstaat beperkingen toepast, ten aanzien van individuele lidstaten (inclusief ten aanzien van elkaar) op basis van wederkerigheid vergelijkbare beperkingen in te voeren ten aanzien van de toegang tot hun eigen arbeidsmarkten. In het geval Nederland ertoe overgaat na toetreding van Bulgarije en Roemenië restricties te handhaven op de toegang van werknemers uit deze landen tot de Nederlandse arbeidsmarkt, dan hebben deze landen dus het recht om equivalente restricties op te leggen aan Nederlandse werknemers die in Bulgarije dan wel Roemenië willen werken.

1.5.7 Financiële aspecten

Het uitgangspunt voor de Nederlandse inzet bij de financiële aspecten van de uitbreidingsonderhandelingen was een financieel verantwoorde uitbreiding, waarbij de financiële houdbaarheid van de Unie op de langere termijn na de uitbreiding zou worden zeker gesteld. Dit heeft in belang-

rijke mate zijn weerslag reeds gekregen bij de toetreding van tien lidstaten per 1 mei 2004. Voor de onderhandelingen met Bulgarije en Roemenië zijn dan ook exact dezelfde financiële uitgangspunten gehanteerd als voor de Laken-10. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat geen verhit debat is gevoerd over de kosten van de uitbreiding met Bulgarije en Roemenië. Relevant voor de financiële aspecten van de toetreding van Bulgarije en Roemenië is het feit dat de verwachte toetredingsdatum van deze landen samenvalt met het eerste jaar van de nieuwe financiële perspectieven (2007–2013). Dit maakte dat het niet nodig was om, zoals bij de Laken-10, de bestaande meerjarenkaders van de begroting aan te passen voor uitbreiding. Bovendien bestond hierdoor relatief veel «vrijheid» omdat nog geen uitgavenkaders voor de periode vanaf 2007 waren afgesproken. De uiteindelijke afspraak over het financiële raamwerk van de uitbreiding met Bulgarije en Roemenië wordt als een vaststaand gegeven meegenomen bij de onderhandelingen over de nieuwe meerjarige begrotingskaders.

Het overeengekomen financiële raamwerk voor de toetreding van Bulgarije en Roemenië omvat een periode van drie jaar (2007–2009), net als voor de Laken-10 (2004–2006). Het totale bedrag voor Bulgarije en Roemenië in deze periode bedraagt € 15,4 miljard in vastleggingskredieten (in 2004 prijzen). Hiervan is 5,5 miljard bestemd voor landbouwuitgaven, 8,3 miljard voor structuurbeleid, 1,3 miljard voor intern beleid en 0,3 miljard voor administratieve uitgaven. Na deze periode van drie jaar worden de EU-uitgaven voor Bulgarije en Roemenië bepaald door het dan geldende *acquis*, binnen de financiële perspectieven 2007–2013.

1.5.8 Milieu

Overname en implementatie van het *acquis* op het gebied van milieu vraagt grote investeringen en infrastructurele aanpassingen van zowel Bulgarije als Roemenië. In dit licht zijn met beide landen tijdens de onderhandelingen over het milieuhoofdstuk verscheidene overgangstermijnen overeengekomen voor milieuriichtlijnen die grote investeringen of infrastructurele aanpassingen vereisen zoals afvalwaterzuivering, afvalbeheer (storten, verbranden, recycling), emissies van grote stookinstallaties en (mee)verbrandingsinstallaties en terugdringing van emissies van vluchtige organische stoffen. In de periode voorafgaand aan het sluiten van de onderhandelingen waren verschillen te merken in de voortgang bij de overname en implementatie van het *acquis* op het gebied van milieu door beide landen.

Bulgarije heeft reeds halverwege 2003 de onderhandelingen over het milieuhoofdstuk kunnen afsluiten en beschikt nu over een redelijk niveau van integratie van het milieu-*acquis*, waarbij tevens de noodzakelijke administratieve structuren aanwezig zijn. Verdere versterking van de autoriteiten op regionaal en lokaal niveau is echter noodzakelijk, evenals voorziening in de noodzakelijke financieringsbronnen voor de grootschalige investeringen voorzien voor verdere overname van het milieu-*acquis*. In deze context zijn de door Bulgarije gevraagde overgangstermijnen vrij beperkt in omvang.

Roemenië heeft het milieuhoofdstuk pas in de laatste fase van de onderhandelingen kunnen afsluiten. Het land is vrij ver gevorderd met de transpositie van het milieu-*acquis*, maar de implementatie ligt over het algemeen nog achter op schema. In de onderhandelingen is Roemenië gewezen op het feit dat verdere transpositie en implementatie geconcentreerd zou moeten worden op horizontale wetgeving, lucht- en waterkwaliteit, afvalbeheer en natuurbescherming. Implementatie is van het grootste belang. De overheid zal voldoende administratieve capaciteit op

alle niveaus moeten vrijmaken en er zullen goede milieufinancieringsplannen dienen te worden opgesteld. Voor implementatie van het milieu-*acquis* is ongeveer € 18 miljard nodig.

In de notitie «Stappen naar Toetreding» (zie Kamerstukken II 2000/01, 23 987, nr. 3) stelt de regering dat «prioriteit moet worden gegeven aan die delen van de milieuproblematiek die mondiale en grensoverschrijdende effecten hebben, een duidelijk versturende invloed uitoefenen op de interne markt, een gevaar opleveren voor de volksgezondheid, dan wel leiden tot onomkeerbare situaties. Op deze gebieden zal de EU terughoudend zijn met het toestaan van overgangstermijnen». Vooral door Roemenië zijn in eerste instantie lange overgangstermijnen gevraagd voor milieuproblemen die in conflict zouden komen met bovenstaande criteria, waaronder de drinkwaterkwaliteit, stedelijk afvalwaterbeheer en milieurisico's bij mijnbouwactiviteiten. In de onderhandelingen zijn in het algemeen kortere overgangstermijnen dan gevraagd overeengekomen. Alle overgangstermijnen zijn onderbouwd met gedetailleerde implementatieplannen, waar mogelijk geconcretiseerd naar individuele inrichtingen en voorzien van financiële onderbouwing. De uiteindelijk overeengekomen overgangstermijnen voor beide landen zijn in lijn met de Nederlandse uitgangspunten.

Een continue inspanning zal door Bulgarije en Roemenië moeten worden geleverd voor verdere institutionele opbouw en een effectieve coördinatie tussen de verschillende overheden (uitvoering, vergunningverlening, handhaving en inspectie) bij de tenuitvoerlegging van het milieu-*acquis*. Via de pre-accessieprogramma's steunt de Unie Bulgarije en Roemenië bij deze inspanning. De regering is voornemens beide landen te blijven steunen door het delen van kennis en ervaring via de bilaterale programma's en Twinning.

Met Bulgarije is overeengekomen de kerncentrale van Kozloduy, die beschikt over verouderde kernreactoren die niet met redelijke kosten naar een aanvaardbaar niveau van veiligheid zijn te brengen, in twee stappen te sluiten. Unit 1 en 2 zijn reeds in 2003 gesloten. Unit 3 en 4 volgen in 2006. De Unie verleent in verband met de sluiting van de kerncentrale financiële steun als beschreven in de toelichting op artikel 29 van de Akte (paragraaf 2.2.4).

1.6 Koninkrijkspositie

Aangezien het Grondwettelijk Verdrag niet volgens het oorspronkelijk voorziene tijdschema in werking zal treden, zal het Toetredingsverdrag wijzigingen aanbrengen in het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Deze verdragen bevatten bepalingen die de Nederlandse Antillen en Aruba 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 de Nederlandse Antillen en Aruba betreft, beperkt de zakelijke werking van de institutionele verdragen zich tot de associatieregeling, zoals opgenomen in het Vierde deel van het EG-Verdrag. 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 2003, niet voor de Nederlandse Antillen en Aruba maar uitsluitend voor Nederland behoeven te worden bekrachtigd.

Bij het bekrachtigen van het Toetredingsverdrag van 2003 werd door de regering in een verklaring bij de nederlegging van de akte van bekrachti-

ging aangegeven dat het Verdrag geen mogelijkheden uitsluit voor wat betreft de relatie tussen de EU en 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 Europese Unie met de Nederlandse Antillen en Aruba in de toekomst te wijzigen. De regering is voornemens om eenzelfde verklaring af te leggen bij de bekrachtiging van dit Toetredingsverdrag inzake de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie.

2 ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

2.1 Artikelsgewijze toelichting van het Toetredingsverdrag

Het Toetredingsverdrag bestaat uit zes artikelen die onder meer de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, de ratificatie en de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag regelen. Teneinde toetreding per 1 januari 2007 te kunnen realiseren, dient het Toetredingsverdrag door alle verdragsluitende partijen op 31 december 2006 te zijn geratificeerd. Zoals hiervoor is toegelicht, is voor dit Toetredingsverdrag kenmerkend dat zowel met het Grondwettelijk Verdrag als met het huidige verdragsregime rekening is gehouden. De overkoepelende structuur van dit Toetredingsverdrag is te vinden in de artikelen 1 en 2.

Artikelen 1 en 2

Bij het opstellen van het Toetredingsverdrag kon niet met zekerheid gezegd worden of het Grondwettelijk Verdrag al dan niet van kracht zou zijn op het moment dat de inwerkingtreding van onderhavige Verdrag is voorzien (1 januari 2007). Verscheidene lidstaten referenda organiseren over het Grondwettelijk Verdrag. Zoals hierboven uiteen is gezet, is derhalve rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet het Grondwettelijk Verdrag maar de huidige Europese Verdragen van kracht zijn op het moment dat het Toetredingsverdrag in werking treedt.

In de artikelen 1 en 2 is derhalve een voorziening opgenomen voor zowel toetreding onder het Grondwettelijk Verdrag als toetreding onder het EG en het EU-Verdrag. Dit werkt door in de gehele structuur van het Toetredingsverdrag, in het bijzonder door opname van zowel een op het Grondwettelijk Verdrag gebaseerd Protocol c.q. een traditionele Akte van Toetreding. Op grond van artikel 1, eerste lid, treden Bulgarije en Roemenië toe tot de Europese Unie Artikel 1, tweede lid, stelt duidelijk voorop dat Bulgarije en Roemenië partij zouden zijn geworden bij het Grondwettelijk Verdrag en het op 25 maart 1957 te Rome totstandgekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: het «Euratom-Verdrag»; Trb. 1957, 92) zoals aangevuld bij verdragen of andere rechtshandelingen die vóór de onderhavige toetreding in werking zijn getreden (zie eerste lid van artikel 1 van de Akte voor de uitdrukking «EGA-Verdrag»).

Aangezien het Grondwettelijk Verdrag niet voor de beoogde datum van toetreding van Bulgarije en Roemenië (1 januari 2007) in werking zal treden, worden Bulgarije en Roemenië op grond van artikel 2 partij bij de Verdragen waarop de huidige Unie is gegrondvest onder de in de Akte van Toetreding opgenomen voorwaarden en regelingen. Artikel 2, derde lid, geeft als overgangsbepaling aan dat op het moment dat het Grondwettelijk Verdrag in werking treedt het Protocol de Akte vervangt zonder nieuwe rechtsgevolgen in het leven te roepen, maar juist de door de Akte tot stand gebrachte rechtsgevolgen te handhaven. De handelingen die op grond van de Akte reeds in het kader van toetreding zijn genomen, blijven

onder het Protocol gehandhaafd totdat zij worden gewijzigd of worden ingetrokken.

Artikel 4

De inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag is voorzien op 1 januari 2007. Zoals hierboven is toegelicht onder paragraaf 1.5.3 kan de inwerkingtreding eenmalig tot 1 januari 2008 worden uitgesteld door het invoeren van de algemene uitstelclausule, vervat in artikel 39 van de Akte. Als er vóór 1 januari 2007 duidelijk bewijs is dat er een groot risico bestaat dat Bulgarije of Roemenië duidelijk niet in staat zal zijn op een aantal belangrijke gebieden per 1 januari 2007 aan de lidmaatschapsverplichtingen te voldoen kan de Commissie de Raad aanbevelen de toetreding met een jaar uit te stellen. De Raad besluit hierover met eenparigheid van stemmen, en voor Roemenië in een tweetal bijzondere terreinen met gekwalificeerde meerderheid. Als een dergelijk besluit jegens beide kandidaat-lidstaten wordt genomen, dan treedt het gehele Toetredingsverdrag niet in werking vóór 1 januari 2008. Het zou immers onlogisch zijn een toetredingsverdrag voor Bulgarije en Roemenië in werking te laten treden voor de 25 lidstaten met uitzondering van juist Bulgarije en Roemenië. Treft het besluit slechts één van deze kandidaat-lidstaten, dan treedt het Toetredingsverdrag voor alle verdragspartijen in werking op 1 januari 2007, behalve voor en ten aanzien van die kandidaat-lidstaat tot welk het besluit gericht is.

Dit invoeren van de uitstelclausule staat los van de ratificatie van het Toetredingsverdrag. De traditionele bepaling over ratificatie (ook wel bekrachtiging genoemd) is opgenomen in artikel 4, eerste lid, van het Toetredingsverdrag. In het tweede lid van dit artikel 4 is een regeling opgenomen voor het geval dat één van de verdragspartijen niet tijdig zijn akte van bekrachtiging heeft neergelegd. De tekst van deze regeling is vergelijkbaar met die van het Toetredingsverdrag van 2003. Ook hier treedt het Toetredingsverdrag in werking tussen de lidstaten, enerzijds, en de toetredende staten die wél tijdig het Verdrag hebben geratificeerd, anderzijds. De situatie waarvoor hier wordt voorzien heeft zich één keer voorgedaan: namelijk toen Noorwegen het toetredingsverdrag van 1995 waarbij ook voor de toetreding van Noorwegen was voorzien, niet bekrachtigde doordat het nationale referendum negatief uitpakte. Dit toetredingsverdrag van 1995 trad vervolgens alleen voor Zweden, Finland en Oostenrijk in werking. Tevens kan de Raad in dit geval krachtens artikel 4, tweede lid, de noodzakelijke maatregelen nemen en de nodige aanpassing doorvoeren in de Akte respectievelijk het Protocol. Zodoende kan worden voorkomen dat een negatief uitvallend referendum in een van de toetredende lidstaten de toetreding van de andere toetredende lidstaat zou belemmeren.

2.2 Artikelsgewijze toelichting van de Akte

Zoals aangegeven bevat de Akte uitsluitend alle voorwaarden en regelingen voor toetreding onder het regime van de huidige verdragen waarop de Unie is gevestigd.

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

Artikel 1: definities

Dit artikel geeft een aantal definities voor veelgebruikte begrippen, zoals bijvoorbeeld «oorspronkelijke Verdragen», «huidige lidstaten», «nieuwe lidstaten» en «instellingen». De begrippen zijn afgestemd op het Grondwettelijk Verdrag. Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 1 van de Toetredingsakte van 2003.

Artikel 2: acquis communautaire

Gelijk artikel 2 van de Toetredingsakte van 2003 bepaalt artikel 2 dat vanaf het moment van toetreding Bulgarije en Roemenië gebonden zijn aan het *acquis communautaire* alsmede de door de Instellingen genomen besluiten, onder de voorwaarden waarin door de oorspronkelijke Verdragen, het EGA-Verdrag en het Protocol wordt voorzien.

Artikel 3: toetreding tot besluiten en onderlinge verplichtingen tussen de lidstaten

Artikel 3 omvat een regeling op basis waarvan Bulgarije en Roemenië de verplichtingen overnemen, die de lidstaten onderling zijn aangegaan (eerste lid). Deze regeling is te vergelijken met artikel 5 van de Toetredingsakte van 2003, maar kent een aantal nieuwe elementen. Op grond van het derde lid treden Bulgarije en Roemenië direct toe tot de in bijlage I bij deze Akte genoemde verdragen, overeenkomsten en protocollen. Krachtens het Toetredingsverdrag van 2003 dienden de nieuwe lidstaten zelf voor toetreding zorg te dragen. Dat leidde echter tot problemen en werd als onnodig omslachtig beoordeeld. Voor inwerkingtreding van deze verdragen, overeenkomsten en protocollen voor Bulgarije en Roemenië is een besluit van de Raad ex artikel 3, vierde lid, van het Protocol nodig: daarmee worden niet alleen de datum van inwerkingtreding vastgesteld, maar ook de vereiste (technische) aanpassingen. Ook zullen authentieke Bulgaarse en Roemeense versies worden opgesteld. De lijst van verdragen, overeenkomsten en protocollen, opgenomen in bijlage I kan nog vóór toetreding worden aangevuld (zesde lid).

Artikel 4: Schengenacquis

Dit artikel is te vergelijken met artikel 3 van de Toetredingsakte van 2003. Het bepaalt dat Bulgarije en Roemenië het *Schengenacquis* volledig dienen te aanvaarden en te implementeren. Zoals reeds is beschreven onder «Justitie en Binnenlandse Zaken» in paragraaf 1.5.4 van deze memorie van toelichting, geschiedt de implementatie van het *Schengenacquis* in twee fasen.

- Het grootste gedeelte van het *Schengenacquis* en de daarop gebaseerde of daaraan gerelateerde regelgeving dient op het moment van toetreding te zijn geïmplementeerd door alle toetredende staten. Dit is de zogenoemde positieve lijst die is opgenomen in Bijlage II bij deze Akte. Het betreft onder meer het asiel- en visumbeleid.
- Het overige *Schengenacquis* dient derhalve niet op het moment van toetreding te zijn geïmplementeerd. Samengevat betreft dit het *Schengenacquis* dat betrekking heeft op de opheffing van de binnengrenzen.

Het *Schengenacquis* van de tweede fase is weliswaar verbindend voor Bulgarije en Roemenië (het is voor deze landen in werking gesteld), doch inwerkingtreding is afhankelijk van een later, separaat en unaniem door de Raad aan te nemen besluit, nadat het Europees Parlement is geraadpleegd. Om te beoordelen of de toetredende staten hiervoor gereed zijn, worden de toetredende staten aan een grondige evaluatie onderworpen waarin wordt gezien of aan alle voorwaarden voor opheffing van de binnengrenscontroles is voldaan. Deze voorwaarden houden onder meer in dat er sprake is van een effectieve buitengrenscontrole en dat het *Schengen-Informatiesysteem II* operationeel is. Hierbij wordt ieder land op zijn eigen merites beoordeeld. Dit komt overeen met de procedure die bij de oorspronkelijke *Schengen*-verdragen en de toetredingsverdragen tot *Schengen* is gevolgd, zoals bijvoorbeeld bij de toetreding van Griekenland, Oostenrijk en Italië.

Bij de implementatie van het *Schengenacquis* is dus gekozen voor een zorgvuldige stap-voor-stap-benadering. Voordeel van deze systematiek is

dat de toetredende staten vanaf het moment van toetreding volop meedoen aan samenwerking onder meer op politie- en justitiegebied en op het beleid met betrekking tot asiel en migratie, inclusief het visum-beleid. Tegelijkertijd wordt de opheffing van de binnengrenzen pas geëffectueerd, nadat is vastgesteld dat de nieuwe lidstaten ook op dit gebied in staat zijn volledig hun verplichtingen na te komen.

Het in de Toetredingsakte van 2003 opgenomen lid 3 is niet meer opgenomen, omdat een aparte verwijzing naar de verdragen met de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen in de tekst van de Akte niet meer nodig is. Deze verdragen zijn thans opgenomen in de bijlage II bij deze Akte waarnaar in dit artikel verwezen wordt.

Artikel 5: Economische en Monetaire Unie

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 4 van de Toetredingsakte van 2003. Het artikel bepaalt dat Bulgarije en Roemenië vanaf het moment van toetreding zullen deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie. Ten aanzien van Bulgarije en Roemenië is echter nog niet besloten dat zij voldoen aan de nodige voorwaarden voor de invoering van de Euro. Vandaar dat Bulgarije en Roemenië deel zullen nemen aan de Economische en Monetaire Unie als een lidstaat met een derogatie in de zin van artikel 122 van het EG-Verdrag.

Artikel 6: verdragsverplichtingen van de Europese Unie en de lidstaten

Dit artikel is op hoofdlijnen vergelijkbaar met artikel 6 van de Toetredingsakte van 2003, maar is in vergelijking daarmee bondiger geformuleerd. De lijst met verdragen die aan artikel 6 van de Toetredingsakte van 2003 was gekoppeld is niet meer opgenomen. De lijst leverde ongewenste interpretatieproblemen op (sommige verdragen ontbraken). Artikel 6 beoogt dat Bulgarije en Roemenië, vanaf het moment van hun toetreding, ook worden gebonden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de door de Unie gesloten of voorlopig toegepaste verdragen en akkoorden alsmede gemengde verdragen en akkoorden. Gemengde verdragen zijn verdragen waarbij zowel de Gemeenschap als de lidstaten afzonderlijk partij zijn.

Door de Unie gesloten overeenkomsten en akkoorden (lid 1)

Het eerste lid verklaart de overeenkomsten of akkoorden die de Unie met een of meer derde Staten en met internationale organisaties heeft gesloten of voorlopig toepast, verbindend voor Bulgarije en Roemenië. Omdat deze overeenkomsten en akkoorden zijn gesloten door de Unie, gelden de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen, ongeacht het aantal lidstaten. Voor de toetreding van Bulgarije en Roemenië hoeven dergelijke verdragen dan ook niet gewijzigd te worden.

Gemengde verdragen (lid 2)

Bulgarije en Roemenië moeten wel toetreden tot de zogenoemde gemengde verdragen, die door de Unie en de lidstaten gezamenlijk zijn gesloten of ondertekend. Hiervoor is in het tweede lid een aparte procedure opgenomen die enigszins afwijkt van de vergelijkbare procedure in artikel 6 van de Toetredingsakte van 2003. Anders dan in de Toetredingsakte van 2003 is in dit Verdrag geen expliciete verwijzing naar gemengde verdragen opgenomen, die aanpassing behoeven: het bereik is zo breed mogelijk geformuleerd. Wel vergelijkbaar blijft de machtiging aan de Raad om de gemengde overeenkomsten met het oog op toetreding aan te passen; de Commissie bereidt deze aanpassingen voor. Er zal gebruik worden gemaakt van protocollen, opdat de huidige lidstaten niet verplicht zullen zijn om de betreffende verdragen opnieuw te ratificeren.

Krachtens het derde lid moeten die aanpassingen erop gericht zijn dat Bulgarije en Roemenië dezelfde rechten en verplichtingen verwerven als de huidige lidstaten.

Op grond van het vierde lid passen Bulgarije en Roemenië vanaf de datum van toetreding, en zolang nog niet de nodige protocollen in werking zijn getreden, de bepalingen van de gemengde overeenkomsten en akkoorden toe; en óók van die, welke de Unie en de huidige lidstaten zelf voorlopig toepassen (vierde lid). Hiervoor kunnen de Unie en de lidstaten de nodige maatregelen nemen. 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 zesde lid toetreding tot de op 2 mei 1992 te Oporto totstandgekomen Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (Trb. 1992, 132) verplicht gesteld.

Verder bepaalt het tiende lid dat Bulgarije en Roemenië «oude» vrij-handelsverdragen die niet in overeenstemming zijn met de verplichtingen die de toetreding met zich meebrengt, zullen moeten opzeggen. Voor zover andere in het verleden gesloten verdragen elementen bevatten die niet verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht dienen die door de nieuwe lidstaten te worden aangepast. Hierbij kan worden gedacht aan investeringsbeschermingsovereenkomsten die Bulgarije en Roemenië hebben gesloten met derde landen. Vooral de investeringsbeschermings-overeenkomsten tussen de toetredende landen en de Verenigde Staten kunnen elementen bevatten die niet verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht, waarbij het met name gaat om het principe van non-discriminatie bij markttoegang. Uiteraard is voor aanpassing van deze verdragen wel de medewerking van de wederpartij nodig. Er vindt overleg plaats tussen de Verenigde Staten, de Commissie en Bulgarije en Roemenië om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Mocht het niet mogelijk blijken om deze verdragen aan te passen aan het geldend Gemeenschapsrecht, dan zijn Bulgarije en Roemenië verplicht deze alsnog op te zeggen.

Artikel 7

Dit artikel bepaalt dat de Akte uitsluitend kan worden gewijzigd door middel van de procedures zoals voorzien in de oorspronkelijke verdragen (artikel 48 van het EU-Verdrag).

Het tweede lid, dat gelijk is aan artikel 8 van de Toetredingsakte van 2003, geeft aan dat de overgangsbepalingen niet het rechtskarakter van door de instellingen genomen besluiten veranderen, waar zij op betrekking hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de procedure tot wijziging van die besluiten.

Op grond van het met artikel 9 van de Toetredingsakte van 2003 overeenkomende artikel 7, derde lid, hebben de bepalingen van de Akte die permanente wijziging van besluiten van instellingen als doel of gevolg hebben, hetzelfde rechtskarakter als die besluiten en zijn onderworpen aan dezelfde regels als die besluiten.

Artikel 8

Dit artikel is gelijk aan artikel 10 van de Toetredingsakte van 2003. Dit artikel bepaalt dat de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instel-

lingen genomen besluiten, bij wijze van overgangsmaatregel, slechts van toepassing zijn met inachtneming van hetgeen is bepaald in de Akte.

2.2.2 Tweede deel: aanpassing der Verdragen (artikelen 9 tot en met 18)

Titel I – Institutionele bepalingen

Artikel 9 en artikel 24 van het vierde deel

Artikel 9 moet samen met artikel 24 van het vierde deel worden gelezen; tezamen geven zij de zetelverdeling in het Europees Parlement voor de periode 2004–2009 en de periode 2009–2014, en zo verder. Het aantal zetels dat voor die perioden aan de beide kandidaat-lidstaten is toebedeeld, verschilt. Krachtens artikel 24 van de Akte krijgen Bulgarije en Roemenië namelijk 18 respectievelijk 35 zetels voor de periode 2004–2009. Op grond van dit artikel 10 krijgen zij 17 respectievelijk 33 voor de opvolgende zittingsperioden vanaf 2009.

De reden voor dit verschil houdt verband met enerzijds de standaardverdeling, opgesteld voor 27 lidstaten bij het Verdrag van Nice¹, en voor een maximumaantal van 732, en anderzijds de twee correcties die op deze standaardverdeling zijn toegepast bij de toetreding van de Laken-10. De eerste correctie was de uitvoering van een onderhandelingsresultaat, vastgelegd bij Kopenhagen (2002), dat het aantal zetels voor Hongarije en Tsjechië gelijk zouden zijn aan die voor België (elk 24 zetels). De tweede correctie bestond uit de toepassing van artikel 2, tweede lid, van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie² opdat het aantal werkelijk toebedeelde zetels bij een Unie met 25 lidstaten zo dicht mogelijk bij de 732 zou komen te liggen. Met deze correcties wordt in de Akte rekening gehouden. Voor de periode 2004–2009 wordt aangehaakt bij de huidige zetelverdeling, opdat het aantal zetels voor de huidige lidstaten niet zou veranderen. Door toepassing van de hierboven genoemde correcties krijgen Bulgarije en Roemenië 18 respectievelijk 35 zetels, meer dan in de standaardverdeling van Nice is voorzien. Deze zetels worden aan het huidige aantal zetels toegevoegd, waardoor het totale aantal zetels in het Europees Parlement (eenmalig) uitkomt op 785³. Voor de periode 2009–2014, en de daaropvolgende perioden, is teruggegrepen op de standaardverdeling van Nice. Echter, door de hierboven genoemde correctie voor Hongarije en Tsjechië komt het totale zetelaantal uit op 736. Daarom wordt door artikel 9, eerste lid, van deze Akte het maximale aantal zetels verhoogd van 732 naar 736. De regeling inzake de zetelverdeling in het Europees Parlement wijkt af van die in het Protocol.

Artikel 10

In dit artikel zijn de wijzigingen van het EG-Verdrag en het EGA-Verdrag te vinden, voorzover het de gekwalificeerde meerderheid in de Raad betreft. Bulgarije krijgt 10 stemmen in de Raad, Roemenië 14. De stemsleutels worden overeenkomstig aangepast.

Artikel 11

Dit artikel bevat wijzigingen op Protocol Nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Onder meer wordt het aantal rechters van het Gerecht verhoogd tot zevenentwintig.

Artikelen 12 en 13

Deze artikelen bevatten respectievelijk de nieuwe ledenaantallen voor het Economisch en Sociaal Comité en het Comité voor de Regio's.

Artikel 14

In dit artikel is de deelname van Bulgarije en Roemenië in het kapitaal van de Europese Investeringsbank vastgesteld.

¹ Verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie, Pb. C 80 van 10 maart 2001, blz. 80.

² Pb. C 80 van 10 maart 2001, blz. 49.

³ Artikel 2, tweede en derde lid, voorzien in deze situatie.

Artikel 15

Met dit artikel is het Wetenschappelijk en Technisch Comité, als bedoeld in artikel 134 EGA-Verdrag, uitgebreid tot 41 leden.

Artikel 45 van de Akte voorziet niet in een wijziging van de bepalingen van het EG-verdrag met betrekking tot de Commissie. Zie verder de toelichting bij artikel 45 van de Akte voor een toelichting op de benoemingsprocedure voor nieuwe Commissarissen.

Titel II – Andere aanpassingen

Artikel 16

Dit artikel heeft betrekking op artikel 57, eerste lid, van het EG-Verdrag betreffende het verbod op beperkingen van het kapitaalverkeer. Deze zijn in beginsel verboden. Artikel 57, eerste lid, 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 op 31 december 1993 bestonden. Net als Estland en Hongarije, heeft Bulgarije bedongen dat in dat opzicht de datum 31 december 1999 geldt. Roemenië heeft niet aangegeven een dergelijke afspraak te willen maken.

Artikelen 17 en 18

Deze artikelen van de Akte komen overeen met de artikelen 14 en 15 van het Protocol. Deze breiden de toepassingverklaring en de authenticiteitsverklaring uit voor Bulgarije en Roemenië. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is van toepassing op Bulgarije en Roemenië. De desbetreffende verdragsteksten zijn nu ook in de Bulgaarse en Roemeense taal gelijkelijk authentiek.

2.2.3 Derde deel: permanente bepalingen (artikelen 19 tot en met 22)

Dit derde deel bevat de artikelen die de opdracht geven om de voor toetreding benodigde aanpassingen aan het *acquis communautaire* te incorporeren. De bedoelde maatregelen zelf zijn in de bijlagen III, IV en V opgenomen. Het betreft hier de aanpassingen die onderhandeld zijn. In het navolgende wordt ingegaan op deze belangrijkste onderhandelde maatregelen. Anders dan in het Toetredingsverdrag van 2003 omvat dit derde deel van de Akte niet een verwijzing naar een bijlage met de technische aanpassingen. Hieronder worden aanpassingen aan het secundaire gemeenschapsrecht verstaan, die logischerwijs nodig zijn om de werking van de verordeningen en richtlijnen af te stemmen op de uitgebreide Unie van 27 lidstaten. De achtergrond van de gewijzigde methode ten aanzien van de aanname van technische aanpassingen is nader toegelicht in paragraaf 1.4.2.

Titel I- Aanpassing van de besluiten van de instellingen

Artikel 19

Dit artikel verwijst naar Bijlage III. Bijlage III bevat de lijst van onderhandelde maatregelen waarvoor secundaire regelgeving wordt aangepast.

1. Hoofdstuk 5 – Ondernemingsrecht

Industriële eigendomsrechten: Gemeenschapsmerk en -model

Teneinde het unitaire karakter van het Gemeenschapsmerk en het Gemeenschapsmodel veilig te stellen, worden de betreffende verordeningen¹ in die zin aangepast dat de werkingssfeer van beide industriële eigendomsrechten op de datum van toetreding automatisch wordt uitgebreid tot het grondgebied van Bulgarije en Roemenië. Door middel van

¹ Verordening (EG) nr. 40/1994 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 1993 inzake het Gemeenschapsmerk (PbEG L 011) en Verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad van 12 december 2001 inzake het Gemeenschapsmodel (PbEG L 3).

procedureregels wordt rekening gehouden met (te goeder trouw verkregen) bestaande rechten in de nieuwe lidstaten. Het kan bijvoorbeeld gaan om een eerder in Bulgarije en Roemenië 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.

De verordening betreffende de invoering van een aanvullend beschermingscertificaat voor geneesmiddelen en de verordening betreffende de invoering van een aanvullend beschermingscertificaat voor gewasbeschermingsmiddelen¹, volgens welke de octrooibeschermer voor geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen kan worden verlengd met vijf jaar, worden voor Bulgarije en Roemenië in die zin aangepast dat de aanvraag voor een aanvullend beschermingscertificaat (aanvullend op het «oude» nationale basisoctrooi) moet zijn ingediend binnen zes maanden na de datum van toetreding. Volgens het reguliere octrooirecht kan normaliter nog binnen zes maanden na de registratie en toelating van geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen 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 octrooibeschermer + maximaal vijf jaar aanvullende bescherming) definitief tot het verleden behoren.

2. Hoofdstuk 7 – Landbouw

Marktordeningen

Bij de verordeningen voor gedistilleerde dranken en wijnen gaat het om de toevoeging van lokale productnamen aan de lijsten van erkende benamingen en de toevoeging van geografische benamingen. Aan de verordening inzake ruwe tabak is een aantal lokale productnamen toegevoegd. Tevens zijn voor verschillende producten nieuwe verwerkingsdrempels (verwerkte producten op basis van groenten en fruit), percentage van de garantiedrempel (ruwe tabak), gegarandeerde nationale hoeveelheden (vlas) vastgesteld.

Aan de verordening inzake de wijnmarkt zijn de nieuw gecreëerde aanplantrechten (1,5% van het totale wijnbouwareaal) voor de productie van v.q.p.r.d. (in bepaalde gebieden voortgebrachte kwaliteitswijnen, «vino di qualità prodotto in una regione determinata») voor Bulgarije en Roemenië toegevoegd. Tevens zijn verschillende wijnbouwzones in Bulgarije en Roemenië opgenomen in de bijlagen behorende bij de verordening inzake de wijnmarkt.

Rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers

Over het algemeen hebben de wijzigingen betrekking op het vaststellen van andere referentiedata voor Bulgarije en Roemenië. Omdat beide landen later dan de Laken-10 toetreden, worden latere referentiejaar en aanvraagdata gebruikt. Dit betreft bijvoorbeeld de aanvraagdatum voor oppervlaktesteun. Aan artikel 71, achtste lid, van de verordening is lid 9 toegevoegd dat bepaalt dat Bulgarije en Roemenië andere referentiejaar mogen gebruiken inzake het gebruik van de grond. Ook in artikel 71, negende lid, en artikel 95 (melkpremie) geldt voor Bulgarije en Roemenië een andere (latere) datum. Aan de basisarealen op basis waarvan steun wordt verleend voor het traditionele productiegebied is een basisareaal van 21 800 ha voor Bulgarije toegevoegd.

¹ Verordening (EG) nr. 1610/1996 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de invoering van een aanvullend beschermingscertificaat voor gewasbeschermingsmiddelen (PbEG L 198).

Bij de schapen- en geitenpremies zijn Bulgarije en Roemenië aan de tabel van de van toepassing zijnde individuele maxima toegevoegd. De totale rechten komen nu uit op € 89 607 008 (was € 79 164 000). Bij de speciale premie voor mannelijke runderen zijn Bulgarije en Roemenië aan de lijst met regionale maxima toegevoegd. Tevens zijn beide landen aan de lijst met nationale maxima voor zoogkoeien toegevoegd.

Vereenvoudigd uitbetalingssysteem

Bulgarije en Roemenië kunnen, in plaats van de bij de GLB-hervorming ingevoerde bedrijfstoelageregeling, kiezen voor een vereenvoudigd uitbetalingssysteem voor directe inkomenssteun. Het vereenvoudigd systeem gaat uit van een ontkoppelde steun in euro's per hectare landbouwgrond (dus onafhankelijk van het gewas dat geteeld wordt). Dit vereenvoudigde systeem (de regeling in zake een enkele areaalbetaling) is voor Bulgarije en Roemenië beschikbaar voor een toepassingperiode tot eind 2009, waarbij twee verlengingen met telkens één jaar, op hun verzoek, mogelijk zijn. Na de periode waarin de regeling inzake een enkele areaalbetaling wordt toegepast, dienen Bulgarije en Roemenië de bedrijfs-toelageregeling toe te passen.

Rechtstreekse betalingen

Voor Bulgarije en Roemenië worden de rechtstreekse betalingen volgens hetzelfde systeem als voor de Laken-10 ingevoerd, met dien verstande dat hiermee pas in 2007 wordt begonnen (van 25% in 2007 oplopend tot 100% vanaf 2016). Het referentiejaar voor rechtstreekse betalingen is voor Bulgarije en Roemenië het kalenderjaar 2006. De directe inkomstenstoelagen mogen nationaal aangevuld worden tot 55% van het niveau van de rechtstreekse betalingen in de Gemeenschap in haar samenstelling op 30 april 2004 in 2007, 60% in 2008 en 65% in 2009 en vanaf 2010 tot 30 procentpunten boven het in artikel 143 bis voor het betrokken jaar bedoelde toepasselijke niveau. Voor de zuivelsector gelden de volgende maxima: 85% in 2007, 90% in 2008, 95% in 2009 en 100% vanaf 2010. Als alternatief kan worden gekozen voor het aanvullen van de rechtstreekse betalingen tot het totale niveau van de rechtstreekse steun waarop de landbouwer in beide landen in het kalenderjaar 2006 per product op grond van een met GLB-steun vergelijkbare nationale regeling recht zou hebben, verhoogd met 10 procentpunten. Maar, de totale rechtstreekse steun die na de toetreding in de nieuwe lidstaat aan de landbouwer kan worden verleend uit hoofde van de betrokken rechtstreekse betaling met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, mag niet hoger zijn dan het niveau van de rechtstreekse steun waarop de landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige rechtstreekse betaling die dan geldt voor de lidstaten van de Gemeenschap in haar samenstelling op 30 april 2004.

Herstructureringsreserve voor de zuivelsector

Voor Bulgarije en Roemenië wordt, net als toentertijd voor de Laken-10, een speciale herstructureringsreserve voor de zuivelsector ingevoerd. Deze reserve moet het herstructureringsproces van de zuivelsector van beide landen (verlegging van de productie voor verbruik op het eigen bedrijf naar productie voor de markt) bevorderen. Voor beide landen wordt op basis van cijfers uit 2006 de vastgestelde verdeling van de totale hoeveelheid over de leveringen en de rechtstreekse verkoop van melk en zuivelproducten opnieuw bezien en zo nodig aangepast. Op basis van cijfers uit 2004 zal worden bezien of het vastgestelde referentievetgehalte voor melk voor Roemenië moet worden aangepast. De aan Bulgarije en Roemenië toegewezen melkquota zijn in de verordening opgenomen.

3. Hoofdstuk 9 – Transport

De aanpassing van richtlijn 96/26/EG¹ zorgt ervoor dat bepaalde in Bulgarije en Roemenië afgegeven bewijzen voor toegang tot het beroep van ondernemer in de wegvervoersector, worden gelijkgesteld aan de in de richtlijn bedoelde «verklaringen», waarmee ze conform het beginsel van wederzijdse erkenning van diploma's door andere lidstaten moeten worden erkend.

4. Hoofdstuk 10 – Belastingen

BTW vrijstelling kleine ondernemingen

In het geldende *acquis* zijn belastingplichtigen met een jaaromzet onder de 5 000 euro vrijgesteld van BTW. Bulgarije en Roemenië hebben een derogatie voor het hanteren van een hogere jaaromzet (35 000 euro).

Accijnzen

Bulgarije en Roemenië hebben tot 31 december 2009 om de EU-wetgeving over de hoogte van sigarettenaccijns over te nemen. Tijdens deze overgangperiode mogen lidstaten beperkingen handhaven op de hoeveelheid sigaretten die door private personen uit Bulgarije en Roemenië mogen worden meegenomen.

Bulgarije en Roemenië krijgen een overgangstermijn voor het bereiken van het minimum accijnsniveau op verschillende energieproducten, zoals benzine, elektriciteit en kolen. Deze overgangstermijnen hebben een looptijd die per product verschilt, maar nooit langer is dan tot 1 januari 2013.

Daarnaast hebben Bulgarije en Roemenië een derogatie voor het hanteren van een gereduceerd accijnstarief (minimaal 50% van het geldende tarief) op de productie van vruchtendestillaat bestemd voor persoonlijk gebruik.

Artikel 20

Het artikel geeft onder meer aan op welke wijze over de technische aanpassingen van het *acquis* zal worden besloten. Zie voor een meer uitgebreide toelichting paragrafen 1.4.2 en 1.4.3 over de structuur van het Toetredingsverdrag.

Het artikel verwijst tevens naar bepaald *acquis* dat nog voor toetreding aanpassing behoeft. Het betreft slechts enkele onderhandelde maatregelen op het gebied van landbouw. Het zijn permanente afspraken en dus geen overgangsmaatregelen. Zoals het geval is met de technische aanpassingen van het *acquis* zal ook dit *acquis* worden aangepast met behulp van de methode die staat beschreven in artikel 56 van deze Akte. De lijst met deze aanpassingen is opgenomen in Bijlage IV, waarnaar het artikel verwijst. De bedoelde, aldus nog overeen te komen wijzigingen van het *acquis*, treden in werking op het moment van toetreding.

Hoofdstuk 7 – Landbouw

A. Landbouw regelgeving

Op verzoek van Bulgarije en Roemenië wordt zaaizaad opgenomen in de steunregelingen (verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van de Europese Unie van 29 september 2003 (PbEG L 270) tot vaststelling van gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers). Dit geldt tevens voor tabak en het opnemen van de aangewezen Bulgaarse en Roemeense productiegebieden in de communautaire lijst van erkende productiegebieden.

¹ Richtlijn 96/26/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoerondernemers. (PbEG L 124 d.d. 23.5 1996, blz. 01–10).

In de Raadsverordening inzake de marktordening voor suiker zullen de quota die aan Bulgarije en Roemenië zijn toegekend, worden opgenomen. Bulgarije krijgt een suikerquotum van 4752 ton (4320 ton A quota, 432 ton B quota) en een isoglucosequotum van 56 063 ton. Roemenië krijgt een suikerquotum van 109 164 ton (99 240 ton A quota en 9924 ton B quota) en een isoglucosequotum van 9981 ton. Voor Bulgarije geldt nog dat het in 2006 het verzoek kan doen, het toegekende suikerquotum om te zetten naar het isoglucosequotum.

B. Veterinaire en fytosanitaire regelgeving Enkele boomsoorten (*Pinus peuce* Griseb., *Fagus orientalis* Lipsky, *Quercus frainetto* Ten. en *Tilia tomentosa* Moench) worden aan bijlage 1 van richtlijn 1999/105/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1999 betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (PbEG L 11) toegevoegd.

Titel II – Overige bepalingen

Artikel 21

Het artikel verwijst naar bijlage V, die een lijst bevat met permanente bepalingen. Hier is dus geen sprake van overgangsmaatregelen. Het betreft onderhandelde maatregelen waarvoor, in tegenstelling tot de lijsten vervat in Bijlage III en IV, geen secundaire regelgeving wordt aangepast.

1. Hoofdstuk 5 – Ondernemingsrecht

Specifiek mechanisme

Net als in het Toetredingsverdrag van 2003 – ten aanzien van Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en de Tsjechische Republiek – geldt ook ten aanzien van Bulgarije en Roemenië een specifiek mechanisme voor de industriële eigendom van geneesmiddelen. Aanleiding is dat geneesmiddelen, waarop octrooibescherming is verkregen voor de Europese Unie en die op de markt waren gebracht van Bulgarije en Roemenië, als ook van de genoemde acht eerder toegetreden landen, in een tijd dat daar nog geen vergelijkbare octrooiwetgeving bestond, aldaar onbeschermd zouden zijn. Het specifieke mechanisme voorziet erin dat de houder van een (in een lidstaat van de Europese Unie 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 lidstaten op de markt is gebracht. Destijds kon immers voor dat product in die nieuwe lidstaat geen vergelijkbare octrooibescherming worden verkregen.

Met deze regeling wordt voorkomen dat in de huidige lidstaten producten uit de nieuwe lidstaten op de markt komen die inbreuk maken op de bestaande octrooirechten. De basis voor deze beperking van (weder-)invoer uit hoofde van de bescherming van de industriële eigendom wordt gevormd door artikel III-154 van het Grondwettelijk Verdrag (overeenkomend met artikel 30 van het EG-Verdrag). Het specifieke 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.

2. Hoofdstuk 6 – Mededingingsrecht

Hier wordt bepaald welke steunmaatregelen van de toetredende staten worden bestempeld als «bestaande steun» onder artikel 88 van het

EG-Verdrag. Alle steunmaatregelen die niet aan deze voorwaarden voldoen worden aangemerkt als nieuwe steunmaatregelen en zullen als zodanig bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld. De Commissie heeft na aanmelding drie maanden de tijd om te besluiten of zij een formele onderzoeksprocedure begint (één maand meer dan onder het vigerende staatssteunregime). Indien de Commissie binnen deze termijn geen beschikking neemt, wordt de steun geacht te zijn goedgekeurd. Het Toetredingsverdrag van 2003 kent een vergelijkbare maatregel.

Roemenië kan pas profiteren van dit regime vanaf het moment dat is vastgesteld dat de Roemeense handhavingsprestaties op staatssteun-gebied een toereikend niveau hebben bereikt. Alle steunmaatregelen die tussen 1 september 2004 en dat moment genomen zijn, zullen worden herzien. Indien de Commissie een negatief besluit neemt, beslist zij dat Roemenië alle maatregelen neemt die nodig zijn om de steun daadwerkelijk terug te vorderen bij de begunstigde.

3. Hoofdstuk 7 – Landbouw

Staatssteun

Huidige steunmaatregelen voor activiteiten met betrekking tot de productie, verwerking of marketing van producten, met uitzondering van visserijproducten en daarvan afgeleide producten, die ook na toetreding van toepassing zijn, moeten binnen vier maanden na toetreding door Bulgarije en Roemenië aan de Europese Commissie worden gemeld, teneinde als bestaande staatssteun te worden aangemerkt. Binnen drie jaar na toetreding moet alle door Bulgarije en Roemenië verleende staatssteun EU-conform zijn.

Openbare voorraden

Openbare voorraden die Bulgarije en Roemenië op het moment van toetreding hebben en het resultaat zijn van hun marktondersteuningsbeleid, worden door de Europese Commissie overgenomen tegen de dan geldende interventieprijsen.

4. Douane-Unie

Bulgarije en Roemenië zullen 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 staten naar het douane-regime van de Unie te regelen. Deze aanpassingen zijn van toepassing op:

- de omstandigheden waaronder goederen vrij kunnen worden ingevoerd;
- de toepassing van preferentiële tarieven voortvloeiend uit reeds bestaande overeenkomsten;
- de voorwaarden die van toepassing zijn bij kwijting onder bepaalde specifieke omstandigheden, zoals douane-entrepots, actieve en passieve veredeling en tijdelijke import; en
- terugbetaling en kwijtschelding van rechten.

Deze aanpassingen zijn identiek aan de aanpassingen die zijn overeengekomen voor de tien landen die in 2004 zijn toegetreden tot de Unie.

Artikel 22

In dit artikel is een procedure opgenomen met de mogelijkheid om de Akte te wijzigen, mocht dit nodig zijn indien het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt gewijzigd voor de datum van toetreding. De wijzigingen worden vastgesteld bij Europese wet en de Raad stelt deze, als

uitzondering op de regel van gekwalificeerde meerderheid, met eenparigheid van stemmen vast.

2.2.4 Vierde deel: tijdelijke bepalingen (artikelen 23 tot en met 42)

In dit vierde deel zijn de met de toetreding verband houdende maatregelen opgenomen, die een tijdelijk karakter hebben. Deze zogenoemde overgangsmaatregelen die hoofdzakelijk verband houden met het secundaire gemeenschapsrecht, zijn opgenomen in Bijlagen VI (Bulgarije) en VII (Roemenië). Artikel 23 verklaart deze overgangsmaatregelen van toepassing onder de daarin genoemde voorwaarden. Naast deze maatregelen is ook een aantal institutionele en financiële bepalingen opgenomen, die een tijdelijk karakter hebben.

Titel I – Overgangsmaatregelen

Artikel 23 – Overgangsmaatregelen

Dit artikel verwijst naar de Bijlagen VI (Bulgarije) en VII (Roemenië) bij de Akte, waarin per land de overgangsmaatregelen zijn opgesomd. Teneinde een adequate indruk te geven van deze overgangsmaatregelen zijn hieronder de meest in het oog springende maatregelen weergegeven.

Hoofdstuk 2 – Vrij verkeer van personen

Vrij verkeer van werknemers

Het vrij verkeer van werknemers vindt zijn basis in de artikelen 39 tot en met 42 van het EG-Verdrag. 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 communautaire overgangsregime inzake het werknemersverkeer in het Toetredingsverdrag met Bulgarije en Roemenië is identiek aan dat in het Toetredingsverdrag van 2003. Dit overgangsregime omvat de volgende fasen:

- De communautaire 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 Europese 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 Europese 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 Bulgarije en Roemenië die op het moment van toetreding ten minste één jaar ononderbroken legaal heeft gewerkt in een lidstaat van de Europese Unie, 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 Bulgarije en Roemenië 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 Bulgarije en Roemenië bij de toegang tot de arbeidsmarkt van de EU-lidstaten een voorkeurspositie ten opzichte van onderdanen van derde landen (*«préférence communautaire»*).

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

Van het vaak aan het vrije werknemersverkeer gerelateerde vrije dienstenverkeer (artikel 49 van het EG-Verdrag) 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 verkeer van werknemers in het kader van dienstverrichting beperken. Voor de andere landen die op dit moment lid zijn van de EU, waaronder Nederland, is in het Toetredingsverdrag geen mogelijkheid tot afwijking van het vrije dienstenverkeer geregeld, behoudens het treffen van vrijwaringsmaatregelen in het geval zich ernstige economische moeilijkheden in een bepaalde sector of streek, of ernstige verstoringen van de interne markt voordoen.

Dit onderwerp is ook in paragraaf 1.5.6 aan de orde gekomen.

Hoofdstuk 4 – vrij verkeer van kapitaal

Tweede woning

Bulgarije en Roemenië mogen gedurende vijf jaar hun nationale wetgeving met betrekking tot de aankoop van tweede woningen handhaven. Staatsburgers van de lidstaten die al in bovenstaande landen wonen, vallen niet onder de overgangsregelingen.

Landbouwgrond en bossen

Met Bulgarije en Roemenië is een zevenjarige overgangsregeling overeengekomen op grond waarvan zij hun nationale wetgeving op het gebied van aankoop van landbouwgrond en bossen mogen handhaven. Staatsburgers van de lidstaten die zelfstandige boer zijn, zijn uitgezonderd van het bereik van de overgangsregelingen. Voor het eind van het derde jaar na toetreding vindt een algemene beoordeling van deze overgangsregeling plaats.

Hoofdstuk 6 – Mededingingsbeleid

Fiscale steun

Op staatssteungebied is, in afwijking van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag, overeengekomen dat Roemenië aan ondernemingen die vóór

1 juli 2003 het certificaat van permanente investeerder in een achterstandsgebied hebben verkregen vrijstellingen van vennootschapsbelasting mag blijven verlenen op grond van Noodbesluit nr. 24/1998 van de Roemeense regering inzake achterstandsgebieden. Ook mag Roemenië aan ondernemingen die voor 1 juli 2002 handelsovereenkomsten hebben gesloten met de instanties van de vrijhandelszones, tot en met 31 december 2011 vrijstellingen voor royalty's blijven verlenen op grond van Wet nr. 84/1992 inzake vrijhandelszones. Voor beide overgangstermijnen geldt dat het netto-aandeel van de regionale steun niet meer mag bedragen dan 50% van het netto-subsidie-equivalent. Dit plafond mag voor het MKB worden vermeerderd met 15% mits het totale netto-aandeel van de steun niet meer dan 75% bedraagt. De totale steun wordt beperkt tot maximaal 30% van de in aanmerking komende investeringskosten, indien het bedrijf actief is in de motorvoertuigensector. Voor de berekening van de totale steun wordt 2 januari 2003 als begindatum gekozen.

Binnen twee maanden na toetreding moet Roemenië informatie over de naleving van de voorwaarden van de overgangstermijnen geven. Roemenië moet daarnaast halfjaarlijks rapporteren over het toezicht op de steun aan de sector motorvoertuigen. Na het aflopen van de overgangstermijnen moet Roemenië informatie geven over de investeringen die de begunstigden daadwerkelijk hebben verricht en de totale steunbedragen die de begunstigden hebben ontvangen.

Staalsector

Roemenië heeft een nationaal herstructureringsprogramma van de staalsector voor de periode tot 2008. De overheidssteun die in de periode 1993 tot en met 2004 is verleend voor herstructurering, is nu onder voorwaarden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Met de genomen maatregelen wordt de staatssteun aan banden gelegd, onder andere doordat in de periode 2005 tot en met 2008 geen overheidssteun mag worden toegekend of uitgekeerd aan staalbedrijven die onder het nationale herstructureringsprogramma vallen. Tevens worden aan de staalsector aanzienlijke capaciteitsreducties opgelegd.

Er zijn strenge voorwaarden en controlemechanismen aan verbonden. Als Roemenië zich niet houdt aan de voorwaarden zal de Commissie passende maatregelen nemen om van betrokken ondernemingen de terugbetaling te eisen van eventuele steun en zo nodig kan zij gebruik maken van de betreffende vrijwaringclausule. Met dit akkoord wordt verstoring van het level playing field in de interne markt zoveel mogelijk voorkomen.

Hoofdstuk 7 – Landbouw

De overeengekomen overgangstermijnen zijn beperkt in tijd en omvang. Op veterinaire en fytosanitair gebied zijn overgangstermijnen overeengekomen op voorwaarde dat er als gevolg van deze overgangstermijnen geen verhoogde risico's voor de volksgezondheid en gezondheid van dieren en planten in de Unie ontstaan.

Veterinaire wetgeving

Bulgarije – melk

De in de appendix A, hoofdstukken I en II, opgenomen melkverwerkende bedrijven (100) mogen tot en met 31 december 2009 niet EU-conforme melk verwerken, mits deze melkproducten uitsluitend voor de lokale markt bestemd zijn. Deze producten voor de lokale markt moeten worden voorzien van een merkteken. De in hoofdstuk II opgenomen melkverwerkende bedrijven (20) mogen tot en met 31 december 2009 op verschillende productielijnen zowel EU-conforme en niet-EU-conforme melk verwerken.

Na 31 december 2009 moeten deze melkverwerkende bedrijven volledig aan de EU-voorwaarden voldoen, net als alle andere melkverwerkende bedrijven. De Europese Commissie mag in de periode voor toetreding en tot en met 31 december 2009 appendix A bijstellen en daarmee individuele bedrijven toevoegen aan en verwijderen van de lijsten.

Consumptiemelk die niet aan de vetpercentage-eisen voldoet, mag alleen op de Bulgaarse markt of in derde landen (niet-lidstaten) worden afgezet. Bulgarije mag tot 30 april 2009 consumptiemelk met een vetpercentage van 2% als halfvolle melk en melk met een vetpercentage van 3% als volle melk op de lokale markt afzetten.

Roemenië – melk en vlees

De in de appendix A opgenomen melkverwerkende bedrijven (28) mogen tot en met 31 december 2009 niet EU-conforme melk verwerken, mits deze melkproducten uitsluitend voor de lokale markt bestemd zijn. Deze producten voor de lokale markt moeten worden voorzien van een merkteken.

Roemenië moet de Europese Commissie jaarlijks rapporten inzake de modernisering van de zuivelboerderijen en het melkverzamelingsstelsel geven.

Tevens is er een overgangstermijn tot 31 december 2009 overeengekomen voor 27 vleesverwerkende bedrijven (appendix A) die niet aan de eisen van de Unie voldoen. Deze producten mogen alleen op de lokale markt worden afgezet en moeten worden voorzien van een merkteken.

Roemenië moet voor toetreding een moderniseringsplan voor alle in appendix A opgenomen bedrijven aan de Europese Commissie geven. Alleen bedrijven die op 31 december 2009 aan alle EU-eisen voldoen, mogen blijven produceren. De Europese Commissie mag in de periode voor toetreding en tot en met 31 december 2009 appendix A bijstellen en daarmee individuele bedrijven toevoegen aan en verwijderen van de lijsten.

Fytosanitaire wetgeving

Roemenië heeft tot 31 december 2009 gekregen om de Europese Commissie informatie te verschaffen over bepaalde in Roemenië gebruikte plantbeschermingsmiddelen.

Tevens is met Roemenië een overgangsperiode tot 31 december 2014 overeengekomen inzake herplantingsrechten voor hybride variëteiten die niet in de classificatie van wijnsoorten in de gemeenschappelijke marktordening wijn zijn opgenomen. Het betreft de wijnsoort *Vitis vinifera*, op een gebied van 30 000 hectare.

Hoofdstuk 9 – Transportbeleid

Cabotage wegvervoer

Cabotage in het wegvervoer vormde een van de belangrijke thema's in de onderhandelingen over transport. De grote verschillen in de operationele transportkosten tussen lidstaten en de toetredende staten zouden een schadelijke ontwrichting van de nationale markten van de huidige lidstaten tot gevolg kunnen hebben wanneer de cabotagemarkt toegankelijk wordt voor transportondernemingen uit Bulgarije en Roemenië.

Binnen de Europese Unie is een vrije cabotagemarkt geleidelijk over een periode van acht jaar tot stand gekomen. De lidstaten hebben om bovenstaande redenen overeenstemming gevonden over een gefaseerde opening van de cabotagemarkt gedurende maximaal vijf jaar voordat verordening (EEG) nr. 3118/93¹ in werking zal treden. Het is toegestaan om bilateraal wederzijds eerder tot vrijgeving van cabotage over te gaan.

¹ Verordening (EEG) nr. 3118/1993 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn (PbEG L 279).

Indien een toegetrede land daarom vraagt dan zal Nederland bereid zijn het Nederlandse standpunt toe te lichten in een Gemengde Commissie. Nederland zal cabotage rechten niet eerder vrijgeven dan na afloop van de eerste termijn van het overgangsregime en nadat met de Nederlandse wegvervoerorganisaties en de betrokken landen is vastgesteld dat er geen problemen zijn met de uitvoering en naleving van het *acquis*.

Toegang tot beroep wegvervoer

De Bulgaarse transportondernemingen bevinden zich in de huidige fase van transitie in een moeilijke fase. Veel transportondernemers hebben het financieel moeilijk en zullen daarnaast ook nog aanzienlijke financiële offers moeten brengen om hun verouderde wagenpark te vernieuwen. Dit maakt het voor hen zwaar om voor zowel nationaal als internationaal vervoer te kunnen voldoen aan de door de Europese Unie gestelde financiële eisen voor het uitoefenen van hun beroep¹. Dit neemt niet weg dat transportondernemingen dienen te voldoen aan het pakket van kwalitatieve eisen, waaronder kredietwaardigheid, met het oog op de beoogde verbetering van de kwaliteit van diensten en de verkeersveiligheid, een rationalisatie van de markt en voorkoming van scheve concurrentieverhoudingen tussen transportondernemingen uit verschillende lidstaten. Internationale transporteurs zullen om deze redenen op het moment van toetreding moeten voldoen aan het *acquis* op het gebied van kredietwaardigheid. Voor de transportondernemingen die in Bulgarije uitsluitend op de binnenlandse markt opereren wil de Europese Unie een overgangstermijn tot 31 december 2010 toestaan om de overheid in staat te stellen de laatste stap van hun actieplan op het gebied van wegvervoer te kunnen nemen. Gedurende deze overgangsperiode zal de kredietwaardigheid van transportondernemingen in een lijn moeten worden gebracht met het *acquis*.

Voor Roemeense transportondernemingen werd een dergelijke regeling niet overeengekomen.

Maximumgewicht van vrachtwagens

Veel wegen in Bulgarije en Roemenië waren niet toegerust voor het maximale gewicht van EU-vrachtwagens². Met name wanneer op de transitroutes een lager maximaal gewicht geldt dan op de EU-wegen, zullen transportondernemingen hun vrachtwagens niet optimaal kunnen benutten. Het aanpassen van de wegeninfrastructuur aan de vereisten van het *acquis* kost veel tijd en geld. Vanaf het moment van toetreding moeten Bulgarije en Roemenië de hoofdtransitroutes gereed hebben gemaakt voor vervoer door vrachtwagens met het zwaardere maximale EU-gewicht. Bij de bilaterale wegvervoerbesprekingen van 20 en 21 januari jl. heeft Bulgarije opnieuw bevestigd dat per 1 januari 2007 de transitroutes aan de eisen van richtlijn 1996/53/EG zullen voldoen. Voor beide landen geldt tot 2013 een tijdschema volgens welke ze geleidelijk het secundaire wegennet dienen aan te passen aan de Europese grenswaarden. Voor de wegen die in Bulgarije nog niet opgewaarderd zijn, waarvoor een derogatie tot 31 december 2013 is voorzien, dient een heffing betaald te worden, indien de maximum aslast overschreden wordt. Nederland heeft hier begrip voor.

Voertuigenbelasting wegvervoer

Op het gebied van wegvervoer heeft Roemenië nog een beperkte overgangstermijn bedongen. De Europese tarieven van de voertuigenbelasting gelden tot eind 2010 niet voor Roemeense voertuigen voorzover die alleen binnenlands vervoer verrichten. Roemenië zal geleidelijk de voertuigenbelasting verhogen tot aan het Europese tarief vanaf 2011.

¹ Richtlijn nr. 1996/26/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen – respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoerondernemers (PbEG L 124).

² Richtlijn nr. 1996/53/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 juli 1996 houdende de vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het nationale en internationale verkeer maximaal toegestane gewichten (PbEG L 235).

Interest en royalty's

Bulgarije en Roemenië krijgen een overgangstermijn (respectievelijk tot 1 januari 2015 en 1 januari 2011) voor de belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten. Dit is gerechtvaardigd omdat deze landen zonder deze overgangstermijn in dit stadium niet in staat zouden zijn het verlies van belastinginkomsten, waartoe deze afschaffing zou leiden, te compenseren. De toekenning van deze overgangstermijn is in overeenstemming met de overgangstermijnen die andere nieuwe lidstaten toegekend hebben gekregen. Dit is van belang in verband met een correcte toepassing van verdragen ter voorkoming van dubbele belasting die Roemenië en Bulgarije met verschillende van deze nieuwe lidstaten hebben afgesloten.

Hoofdstuk 14 – Energie

Voorraden ruwe aardolie

In afwijking van de verplichting tot het aanhouden van een minimum-niveau voorraden ruwe aardolie en aardolieproducten¹, mogen Bulgarije en Roemenië volgens een vastgesteld schema gaandeweg het voorgeschreven minimumniveau van 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag bereiken. Bulgarije dient ervoor te zorgen dat het minimumniveau van 90 dagen per 1 januari 2013 is bereikt; Roemenië heeft tot 1 januari 2012 de tijd.

Bulgarije en Roemenië willen de kosten die met het aanleggen van de voorraden gemoeid zullen zijn spreiden en aanvaarden de consequentie dat zij in tijden van crisis – voor het verstrijken van de voor hen geldende overgangstermijn – geen beroep kunnen doen op de voorraden van anderen.

Hoofdstuk 19 – Telecommunicatie en informatietechnologie

Nummerportabiliteit

In afwijking van artikel 30, eerste lid, van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108) mag Bulgarije de invoering van nummerportabiliteit uitstellen tot uiterlijk 1 januari 2009.

Hoofdstuk 22 – Milieu

Voor zowel Bulgarije als Roemenië zijn de overeengekomen overgangstermijnen beperkt in tijd en omvang. Ze gaan vergezeld van heldere implementatieplannen. Voorbereidingen voor lidmaatschap op milieugebied brengen wettelijke, administratieve en financiële uitdagingen met zich mee, waarbij de meeste transitietermijnen voor beide landen het gevolg zijn van de laatstgenoemde uitdaging.

Luchtkwaliteit

Door beide landen zal in stappen, doch vóór eind 2009, worden voldaan aan richtlijn 1994/63/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzine-stations (PbEG L 365). Om de milieu-impact op de meest efficiënte manier te verkleinen zal prioriteit worden gegeven aan de grote terminals en stations.

¹ 31 968 L 0414: Richtlijn 1968/414/EEG van de Raad van 20 december 1968 houdende verplichting voor de lidstaten van de EEG om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PB L 308 van 23.12.1968, blz. 14), laatstelijk gewijzigd bij: 31 998 L 0093: Richtlijn 98/93/EG van de Raad van 14.12.1998 (PB L 358 van 31.12.1998, blz. 100).

Met betrekking tot richtlijn 1999/32/EG betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen (PbEG L 121) is Bulgarije toegestaan om tot eind 2011 zware stookolie en tot eind 2009 gasolie te gebruiken met een hoger zwavelgehalte dan vereist, mits deze brandstoffen alleen voor lokaal gebruik zijn.

Afvalbeheer

Voor beide landen is dit een van de grote probleempunten, en beide landen beschikken dan ook over aanvullende tijd om herwinning, verbranding met energiewinning en recyclingdoestellingen te bewerkstelligen voor richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365). Overgangstermijnen variëren van eind 2009 tot eind 2013 voor Roemenië en tot eind 2014 voor Bulgarije. De lengte ervan wordt bepaald door de tijd die benodigd is om de noodzakelijke infrastructuur voor bovengenoemde activiteiten te verwezenlijken.

Met betrekking tot de richtlijn 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 182) zijn verschillende transitiemaatregelen getroffen. Roemenië is tot eind 2009 uitgezonderd van de voorwaarden met betrekking tot tijdelijke opslag van gevaarlijk afval, al dient er in de tussentijd wel een licentie-systeem actief te zijn. Voor stedelijk afval zal volledige implementatie door Roemenië in stappen worden bewerkstelligd met uiterste termijn juli 2017. Verder heeft Roemenië een overgangstermijn tot eind 2013 en Bulgarije tot eind 2014 voor het storten van bepaald ongevaarlijk vloeibaar afval, aangezien de waterhoeveelheden omvangrijk zijn en het tijd kost om de benodigde technologie aan te wenden.

Speciale maatregelen zijn ook getroffen voor het transport van afval om dumpen te voorkomen; hiervoor zijn centrale autoriteiten bevoegd zolang nog niet aan de EU-standaarden wordt voldaan. Verder zullen bepaalde soorten afval voor herwinning voorlopig niet in Bulgarije (tot 2009) en Roemenië (tot 2011) ingevoerd kunnen worden, zodat de landen de mogelijkheid hebben eerst zelf de noodzakelijke capaciteit op te bouwen.

Ten slotte hebben beide landen, net als 13 van de huidige lidstaten, een overgangstermijn tot eind 2008 om specifieke onderdelen van richtlijn 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (PbEG L 37) te implementeren.

Industriële vervuiling en risicomanagement

Met betrekking tot richtlijn 2001/80/EG inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEG L 309) zal voor een beperkt aantal fabrieken een overgangstermijn gelden, variërend van 2008 tot 2013 in Roemenië en van 2009 tot 2014 in Bulgarije, om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Daarnaast heeft Roemenië één jaar extra om voor zes installaties aan de NO_x-voorwaarden voor 2016 te voldoen.

Ten aanzien van richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257) hebben geselecteerde bedrijven uitstel om aan de best beschikbare technieken te voldoen, variërend van 2008–2011 in Bulgarije en 2008–2015 in Roemenië, terwijl de richtlijn een implementatie per oktober 2007 verlangt. Overgangstermijnen zijn alleen van toepassing op een beperkt aantal installaties van vóór 1997.

Voor Roemenië wordt ten aanzien van richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PbEG L 332) nog een uitzondering

gemaakt tot eind 2007–2008, waardoor tijd bestaat om de noodzakelijke technische aanpassingen in de betrokken verbrandingsinstallaties door te voeren.

Voor de nationale emissieplafonds (richtlijn 2001/81/EG) en stoffen die de ozonlaag aantasten (verordening (EG) 2037/2000) is in beide landen door technische aanpassing het gewenste resultaat bereikt.

Ten aanzien van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming zijn in dit hoofdstuk geen overgangstermijnen opgenomen.

Waterkwaliteit

De richtlijnen op het gebied van de waterkwaliteit vragen veel investeringen. Daarom zijn hiervoor lange overgangstermijnen overeengekomen. Deze overgangstermijnen zijn de uitkomst van een uitvoerig en zorgvuldig onderhandelingsproces waarin de sociaal-economische mogelijkheden van het toetredende land naast milieu- en gezondheidsoverwegingen een rol hebben gespeeld.

Voor een aantal, met name genoemde, industriële installaties geldt voor Roemenië tot en met 31 december 2009 een overgangstermijn om te voldoen aan richtlijn 83/513/EEG van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium (PbEG L 291); richtlijn 84/156/EEG van 8 maart 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden (PbEG L 074); richtlijn 84/491/EEG van 9 oktober 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan (PbEG L 274); en richtlijn 86/280/EEG van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen (PbEG L 181).

Onder voorwaarde van een aantal tussentijdse doelstellingen die gehaald moeten zijn op 31 december 2010, 31 december 2013 en 31 december 2015, geldt voor Roemenië met betrekking tot richtlijn 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135) een overgangstermijn tot en met 31 december 2018. Deze tussendoelen betreffen het gefaseerd invoeren van deze richtlijn in de gevoelige gebieden enerzijds en anderzijds in de grotere stedelijke agglomeraties.

Ook richtlijn 98/83/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 330) wordt gefaseerd ingevoerd. Roemenië moet op 1 januari 2016 aan de richtlijn voldoen.

Voor bovengenoemde richtlijn 91/271/EEG geldt, met een tussendoel op 31 december 2010, voor Bulgarije voor agglomeraties met een inwonerequivalent van meer dan 10 000, een overgangstermijn tot en met 31 december 2014. Voor deze overgangstermijn tot en met 31 december 2014 is gekozen wegens de kostbare benodigde investeringen die deze richtlijn vereist, met een tussendoelstelling om prioriteit te geven op 31 december 2010 aan de agglomeraties met een inwonerequivalent van meer dan 10 000.

Hoofdstuk 25 -Douane

Bulgarije en Roemenië zullen profiteren van horizontale maatregelen die een technische oplossing bieden voor de overgang van 3 aparte douane-

gebieden (EU-25 + 2) naar één uitgebreid douanegebied. De nadruk ligt hierbij op het harmoniseren van de procedures.

Titel II – Institutionele bepalingen

Artikel 24

De zetelverdeling in het Europees Parlement voor de periode 2004–2009 is gebaseerd op het Verdrag van Nice en het Toetredingsverdrag van 2003. Op grond van dit artikel krijgen Bulgarije en Roemenië hun zetels in het Europees Parlement toebedeeld. Dit zetelaantal, 18 respectievelijk 35 wijkt af van de «standaardverdeling» zoals bij het Verdrag van Nice voor de EU-27 is vastgesteld. De reden hiervoor lag in de wens aan de huidige zetelverdeling vast te houden; anders zouden de huidige lidstaten er in zetelaantal op achter uit gaan. Dit betekende echter wel dat dezelfde correctie, als bij de toetreding van de Laken-10 is toegepast, ook op het basisaantal zetels, toebedeeld aan Bulgarije en Roemenië, ook hier toegepast moest worden. Hierdoor komt het aantal toebedeelde zetels hoger uit dan het bij het Grondwettelijk Verdrag vastgestelde maximumaantal zetels. Deze zetelverdeling geldt dus tot aanvang van de Europees parlementaire zittingsperiode 2009–2014: over de zetelverdeling vanaf die periode zal de Europese Raad een beslissing nemen.

Het tweede lid van artikel 24 verplicht Bulgarije en Roemenië om vóór 31 december 2007 verkiezingen voor de zetels in het Europees Parlement te houden.

Titel III – Financiële bepalingen (artikelen 25–35)

Artikelen 25 en 26

Deze artikelen bepalen de betalingen van Bulgarije en Roemenië aan de Europese Investeringsbank respectievelijk het Onderzoeksfonds voor Kolen en Staal.

Artikelen 27, 28 en 29

De artikelen 27, 28 en 29 leggen afspraken vast over de uitfasering van pre-accessiesteun onder de PHARE, ISPA en SAPARD-programma's.

Artikel 30

Artikel 30 bepaalt dat de Unie in de periode 2007–2009 financiële steun ten bedrage van € 210 mln. (vastleggingskredieten, prijzen 2004) beschikbaar zal stellen in verband met de sluiting van de reactoren van de kerncentrale Kozloduy (unit 1 en 2 in 2003, unit 3 en 4 in 2006) door Bulgarije. De steun kan onder andere worden aangewend voor modernisering van de conventionele energieproductie, bevordering van het gebruik van duurzame energiebronnen en verbetering van de energiezekerheid.

Artikel 31

Net als ten behoeve van de Laken-10 stelt de Unie ten behoeve van Bulgarije en Roemenië een zogenaamde Transitiefaciliteit in. In het eerste jaar na toetreding is € 82 mln. beschikbaar voor ontwikkeling en versterking van de administratieve en juridische capaciteit in beide landen met het oog op implementatie en handhaving van het *acquis* en ter bevordering van de uitwisseling van «*best practices*» tussen lidstaten.

Artikel 32

Net als voor een deel van de in 2004 toegetreden landen zullen voor Bulgarije en Roemenië een Cash flow faciliteit en een Schengen faciliteit beschikbaar zijn. De Cash flow faciliteit dient Bulgarije en Roemenië tot het einde van 2009 te assisteren bij het verbeteren van de cash flow van de nationale begroting indien het geraamde netto saldo van de «cash-

flow» met de Gemeenschapsbegroting in vergelijking met het jaar 2006 voor afzonderlijk Bulgarije of Roemenië in de periode 2007–2009 negatief zou uitvallen. Daarbij zou het gaan om forfaitaire, degressieve en tijdelijke uitkeringen aan de uitgavenkant van de EU-begroting. De Schengen faciliteit dient de lidstaten te faciliteren bij het financieren van acties aan de nieuwe buitengrenzen van de Unie ter implementatie van het Schengen-acquis en ter uitvoering van de controle aan de buitengrenzen van de Unie.

De volgende bedragen (vastleggingskredieten) zullen beschikbaar worden gesteld:

(€ mln., prijzen 2004)	2007	2008	2009
Bulgarije	121,8	59,1	58,6
Roemenië	297,2	131,8	130,8

Ten minste 50% van elke landenallocatie dient te worden aangewend voor implementatie van het *Schengenacquis* en ter uitvoering van de controle aan de buitengrenzen van de Unie.

Artikel 33

In hoeverre lidstaten in aanmerking komen voor steun onder Doelstelling 1, grensoverschrijdende en transnationale samenwerkingsprogramma's, waaronder INTERREG, en het Cohesiefonds per 1 januari 2007 zal worden bepaald middels de procedures vervat in het dan geldende *acquis*.

Voor Bulgarije en Roemenië zullen in totaal in het kader van het regionaal beleid in de periode 2007–2009 de volgende vastleggingskredieten beschikbaar zijn:

(€ mln., prijzen 2004)	2007	2008	2009
Bulgarije	539	759	1 002
Roemenië	1 399	1 972	2 603

De verdeling van deze bedragen over structuurfondsen en het Cohesiefonds zal worden bepaald op basis van het *acquis* van toepassing op de datum van toetreding van Bulgarije en Roemenië.

Artikel 34

Voor Bulgarije en Roemenië zal in de periode 2007–2009 voor plattelandsontwikkeling € 733 mln. respectievelijk € 2308 mln. (vastleggingskredieten, prijzen 2004) beschikbaar zijn. Inzake de aanwending van de middelen is een aantal specifieke afspraken gemaakt. Het is Bulgarije en Roemenië tijdelijk toegestaan semi-zelfstandige boerderijen en het opzetten van producentenorganisaties te steunen in het kader van plattelandsontwikkeling. Ook kunnen op basis van dit artikel middelen bestemd voor plattelandsontwikkeling tot een bepaald maximum worden ingezet voor het optoppen van de directe inkomenssteun en voor het uitvoeren van een vervroegd pensioen maatregel voor melkveehouders in Bulgarije. De afspraken zijn uitgewerkt in bijlage VIII van de Akte. Zie ook de toelichting onder paragraaf 2.2.3.

Teneinde problemen op het platteland als gevolg van de toegenomen concurrentiedruk na toetreding op te lossen, mogen Bulgarije en Roemenië tijdelijk semi-zelfstandige boerderijen ondersteunen bij hun hervormingsproces. Beide landen mogen het opzetten van producentenorganisaties ondersteunen. Het communautaire Leader+-programma kan voor de ontwikkeling van het platteland worden ingezet. Aan beide landen

is de mogelijkheid tot het gedeeltelijk optoppen van directe inkomenssteun met plattelandsgeld voor de periode 2007–2009 gegund. Maximaal 20% van de plattelandsontwikkelingsfondsenenveloppe mag in 2007, 2008 en 2009 hiertoe gebruikt worden. Echter, Bulgarije en Roemenië mogen ook kiezen voor 25% in 2007, 20% in 2008 en 15% in 2009. Het verder optoppen van directe inkomenssteun moet uit nationale budgetten geschieden. Verder mag Bulgarije plattelandsontwikkelingsfondsen gebruiken om een vervroegd pensioen maatregel voor melkveehouders tussen 55 en 70 jaar te ondersteunen.

Titel IV – Overige bepalingen (artikelen 36–42)

Artikel 36 – algemene vrijwaringsclausule

Dit artikel behelst een algemene, economische, vrijwaringsclausule die zowel door de nieuwe lidstaten als door de huidige lidstaten ingeroepen kan worden binnen een periode van drie jaar na toetreding. Een dergelijke algemene clausule werd ook bij eerdere uitbreidingen opgenomen, maar werd 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 slechts (derde lid, laatste volzin, van dit artikel) in algemene zin gehouden voorrang te geven aan maatregelen die de gemeenschappelijke markt zo min mogelijk verstoren, maar zij is ook specifiek gehouden (tweede lid, laatste volzin, van dit artikel) bij de keuze van gepaste maatregelen de belangen van alle lidstaten mee te wegen en er voorts op toe te zien dat de maatregelen niet leiden tot controles aan de binnengrenzen.

Artikel 37

Een additionele vrijwaringsclausule is vervat in artikel 37. Op grond hiervan mag de Commissie tot drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de Akte gepaste maatregelen nemen wanneer een nieuwe lidstaat heeft verzuimd zijn verplichtingen na te komen die voortvloeien uit de toetredingsonderhandelingen. Het gaat hier om een inbreuk of dreigende inbreuk op het functioneren van de interne markt, inclusief grensoverschrijdend economisch beleid. Al vóór toetreding kan op basis van de monitoring besloten worden dat vanaf het moment van toetreding bepaalde maatregelen tegen een nieuwe lidstaat zullen worden genomen. Grenscontroles worden in dit verband niet uitgesloten. De maatregelen worden pas opgeheven wanneer de nieuwe lidstaat voldoet aan zijn verplichtingen. Zij vervallen dus niet automatisch na het derde jaar van inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag. Een vergelijkbare clausule werd ook opgenomen in het Toetredingsverdrag met de Laken-10.

Artikel 38

Met deze bepaling is tevens op het terrein van civielrechtelijke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken de mogelijkheid gecreëerd tot het instellen van vrijwaringsmaatregelen. Op basis hiervan kunnen maatregelen worden genomen, indien uit de monitoring van de Commissie blijkt dat toetredende landen gedane toezeggingen niet nakomen. Als een toetredend land ernstig in gebreke blijft of in gebreke dreigt te blijven ten aanzien van het omzetten, uitvoeren of toepassen van besluiten op genoemd gebied heeft de Commissie onder deze bepaling de bevoegdheid om met redenen omkleed, passende maatregelen te nemen, nadat zij de lidstaten heeft geraadpleegd. De Commissie kan tevens maatregelen nemen op verzoek van een lidstaat. Zij is daarbij te allen tijde verplicht de Raad van tevoren te informeren en eventuele bevindingen van de Raad in haar overwegingen te betrekken.

Al vóór toetreding kan op basis van de monitoring besloten worden dat vanaf het moment van toetreding bepaalde maatregelen tegen een

nieuwe lidstaat zullen worden genomen. De Commissie kan op grond van deze bepaling maatregelen nemen tot drie jaar na inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag. De maatregelen worden pas opgeheven wanneer de nieuwe lidstaat voldoet aan zijn verplichtingen. Zij vervallen dus niet automatisch na het derde jaar van inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag. De maatregelen kunnen bestaan uit de tijdelijke opschorting van de toepassing van rechten en plichten tussen de nieuwe lidstaat en de andere (nieuwe) lidstaten, dan wel lidstaat. Dit mag echter niet ten koste gaan van de juridische samenwerking tussen de lidstaten. Een vergelijkbare clause werd ook opgenomen in het Toetredingsverdrag met de Laken-10.

Artikel 39

Deze bepaling maakt het mogelijk dat de Raad bij unaniem besluit en op aanbeveling van de Commissie de toetreding van Bulgarije of Roemenië met één jaar uitstelt bij duidelijk bewijs van een aanzienlijk risico op onvoldoende gereedheid voor het voldoen aan de verplichtingen van lidmaatschap op een aantal belangrijke gebieden per datum toetreding. Indien Roemenië ernstig tekortschiet bij het nakomen van een of meerdere van de toezeggingen en vereisten uit bijlagen IX punt I en II, dan kan de Raad een dergelijk besluit met gekwalificeerde meerderheid nemen. Zie ook paragraaf 1.5.3 voor een nadere toelichting op de uitstelclausule en artikel 4 van het Toetredingsverdrag aangaande de inwerkingtreding van het verdrag in geval deze clause wordt ingeroepen.

Artikel 40

Dit artikel bepaalt dat de handhaving van de nationale bepalingen in het kader van de overgangsmaatregelen, die op grond van deze Akte aan de nieuwe lidstaten worden toegestaan, niet tot grenscontroles mogen leiden tussen de lidstaten.

Artikelen 41 en 42

Deze artikelen voorzien in een vergelijkbare vrijwaringsclausule voor respectievelijk de landbouwsector en het regime van veterinaire en fytosanitaire regels van de Gemeenschap. Een vergelijkbare clause werd ook opgenomen in het Toetredingsverdrag 2003 met de Laken-10. Kort voor toetreding van de Laken-10 werd ervan gebruik gemaakt teneinde de lijst van slachthuizen aan te passen waarvan het vlees op de interne markt mocht worden gebracht.

2.2.5 Vijfde deel: bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van deze Akte (artikelen 43 tot en met 61)

Titel I – Het in werking stellen van de instellingen en organen (artikelen 43 tot en met 51)

Artikelen 43 tot en met 51

Dit deel van de Akte komt grotendeels overeen met vergelijkbare passages van het Toetredingsverdrag van 2003 en bevat voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het in werking stellen van de aangepaste instellingen van de Unie. Zo wordt bepaald dat het Europees Parlement, de Raad, het Hof van Justitie, het Gerecht en comités hun Reglementen van Orde in overeenstemming brengen met de nieuwe situatie na toetreding (respectievelijk artikelen 43, 44, 46 (derde lid) en 50). Daarnaast bevat dit deel bepalingen om het aantal rechters bij het Hof van Justitie en het Gerecht met twee te vermeerderen (artikel 46), om elke nieuwe lidstaat een onderdaan bij de Europese Rekenkamer te laten benoemen (artikel 47) en het Comité van de Regio's, alsmede het Economisch en Sociaal Comité (artikel 48) aan te vullen met 27 leden. Artikel 51 bevat bepalingen over de benoeming van nieuwe leden van

comités, groepen en andere organen. Met het eerste lid worden de meeste comités, groepen en andere organen gedekt, waaraan vertegenwoordigers van Bulgarije en Roemenië worden toegevoegd. Het tweede lid dekt de resterende comités en groepen, die vaak technisch van aard zijn. Deze regeling is vereenvoudigd ten opzichte van het Toetredingsverdrag van 2003. De lijsten in het Toetredingsverdrag van 2003 (opgenomen in de bijlagen XVI, XVII en XVIII bij de Toetredingsakte van 2003 en waarbij werd uitgeschreven aan welke comités, groepen en andere organen leden dienden te worden toegevoegd) waren erg lang en hoeven met de nieuwe procedure niet meer te worden opgenomen. Nieuwe leden worden nu benoemd op de voorwaarden en volgens de procedures waarin is voorzien voor de benoeming van de leden van deze comités, groepen en andere organen.

Artikel 45 voorziet in de benoemingsprocedure voor nieuwe Commissarissen op het moment van toetreding en bepaalt dat uit iedere nieuwe lidstaat bij toetreding een Commissaris wordt benoemd. Daarmee komt het aantal Commissarissen op 27. De ambtstermijn van de nieuwe leden van de Commissie eindigt gelijk met die van de huidige leden.

Titel II – Toepasbaarheid van de besluiten van de instellingen (artikelen 52 tot en met 58)

Artikel 52

Dit artikel komt overeen met artikel 53 van het Toetredingsverdrag van 2003. Dit artikel voorziet er expliciet in dat vanaf het tijdstip van toetreding de richtlijnen en beschikkingen in de zin van artikel 249 van het EG-Verdrag en van artikel 161 van het Euratom-Verdrag eveneens tot Bulgarije en Roemenië zijn gericht.

Artikel 53

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 54 van de Toetredingsakte van 2003. Het artikel geeft aan dat de nieuwe lidstaten de noodzakelijke maatregelen dienen te treffen om vanaf het tijdstip van toetreding uitvoering te geven aan de richtlijnen en beschikkingen in de zin van artikel 249 van het EG-Verdrag en van artikel 161 van het Euratom-Verdrag, waarvoor in deze Akte geen overgangsmatregelen zijn getroffen. Dit betekent dat reeds op het tijdstip van toetreding deze landen een omvangrijke aanpassing van onderdelen van de nationale wetgeving aan de communautaire wetgeving verricht dienen te hebben.

Artikel 55

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 55 van de Toetredingsakte van 2003. Het artikel bepaalt dat de Raad tot de datum van toetreding op verzoek van een van de nieuwe lidstaten maatregelen kan nemen om tijdelijk af te wijken van besluiten van de instellingen die tussen 1 oktober 2004 en de datum van toetreding zijn genomen. Vanwege de gewijzigde methode ten aanzien van de noodzakelijke technische aanpassingen van het *acquis* bij toetreding, waarover meer in de onderstaande toelichting bij artikel 56, is dit mogelijk voor besluiten genomen tot aan de datum van toetreding, en niet tot aan de datum van ondertekening zoals het geval was in het Toetredingsverdrag van 2003.

Artikel 56

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 57 van de Toetredingsakte van 2003. Het artikel voorziet in de te volgen werkwijze voor de door toetreding noodzakelijke technische aanpassingen van het *acquis*. Bij de toetreding is er voor het eerst voor gekozen om alle nodige technische aanpassingen van het *acquis* op deze wijze door te voeren en niet slechts voor *acquis* dat in de periode tussen «*cut-off date*» en toetreding wordt gewijzigd of er

nieuw er bij komt. Die aanpassingen werden altijd aangenomen met behulp van een Raadsbesluit of een Besluit van de Europese Commissie, omdat die niet meer konden worden opgenomen in het Toetredingsverdrag. De technische aanpassingen van het *acquis* tot aan een bepaalde datum (de *cut-off date*) die in het toetredingsverdrag konden worden meegenomen, werden altijd in een bijlage opgenomen in het toetredingsverdrag, waarmee het *acquis* gewijzigd werd. Deze methode voor de aanpassing van *acquis* dat in de periode tussen «*cut-off date*» en toetreding werd gewijzigd of onstond, ook wel de «artikel 57 methode» genoemd vanwege het artikel waarin het was opgenomen, werkte goed en wordt daarom nu voor alle technische aanpassingen toegepast. Daarnaast voorkomt het de problemen die opname van de technische aanpassingen in het Toetredingsverdrag met zich mee bracht, zoals hiervoor in paragraaf 1.4.2 is besproken. Zie deze paragraaf voor de verdere achtergrond van de gewijzigde aanpak ten aanzien van de noodzakelijke technische aanpassingen.

Het gevolg van de gewijzigde aanpak is dat het Toetredingsverdrag veel minder volumineus is dan de eerdere toetredingsverdragen: deze technische aanpassingen van het *acquis* besloegen ca. driekwart van de verdragstekst. De technische aanpassingen zijn overigens wel gewoon opgesteld, zodat met Bulgarije en Roemenië politieke overeenstemming worden bereikt ten aanzien van de technische aanpassingen tot aan de «*cut-off date*», zijnde 1 oktober 2004. Zodoende kon in de Slotakte van het Toetredingsverdrag worden opgenomen dat de Verdragsluitende partijen politieke overeenstemming hebben bereikt over deze technische aanpassingen.

Artikel 57

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 56 van de Toetredingsakte van 2003. Dit artikel bepaalt dat de Raad op voorstel van de Commissie de Europese verordeningen of besluiten vaststelt die de nodige maatregelen behelzen om uitvoering te geven aan de bepalingen van deze Akte.

Artikel 58

Dit artikel komt overeen met artikel 58 van de Toetredingsakte van 2003. Het voorziet erin dat de vóór de toetreding aanvaarde teksten van de besluiten (van de bij de oorspronkelijke Verdragen opgerichte) instellingen, die in de Bulgaarse en de Roemeense 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 (artikelen 59 tot en met 61)

Artikel 59

Dit artikel komt overeen met artikel 60 van de Toetredingsakte van 2003. Dit artikel voorziet erin dat de bijlagen en de daarbij behorende appendices die aan de Akte zijn gehecht daarvan integraal onderdeel uitmaken.

Artikel 60

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 61 van de Toetredingsakte van 2003. Het artikel bepaalt dat gewaarmerkte afschriften van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Verdragen tot wijziging of aanvulling daarvan, in de officiële talen aan de Regeringen van de Republiek Bulgarije en Roemenië worden gezonden, alsmede dat de tekst van dat Verdrag, opgesteld in de Bulgaarse en de Roemeense taal, aan deze Akte wordt gehecht. Deze teksten zijn op gelijke wijze authentiek als de teksten van het in de eerste alinea genoemde Verdrag die zijn opgesteld in de huidige talen.

Artikel 61

Dit artikel komt overeen met artikel 62 van de Toetredingsakte van 2003. Het artikel bepaalt dat gewaarmerkte afschriften van internationale overeenkomsten nedergelegd in het archief van het secretariaat-generaal van de Raad aan de Regeringen van Bulgarije en Roemenië worden toegezonden.

2.3 Artikelsgewijze toelichting van het Protocol

Dit Protocol is slechts van toepassing indien op 1 januari 2007 of, indien de uitstelclausule ex artikel 39 van de Akte jegens een of beide kandidaat-lidstaten is ingeroepen, op 1 januari 2008, het Grondwettelijk Verdrag in werking is getreden. De Akte blijft van toepassing totdat het Grondwettelijk Verdrag van kracht wordt. Overigens heeft de regering het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag ingetrokken en zal dit niet meer voorleggen aan het parlement.

De inhoud van dit Protocol komt grotendeels overeen met die van de Akte. De verdragsauteurs hebben voorzien om onder beide regimes zoveel mogelijk hetzelfde resultaat te bereiken. Op sommige plaatsen, echter, wijkt de inhoud en/of de tekst van het Protocol af ten opzichte van de Akte. Het gaat hier hoofdzakelijk om punten waar de Unieverdragen enerzijds en het Grondwettelijk Verdrag anderzijds van elkaar verschillen, zoals bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van instrumenten, besluitvorming en stemverhouding. Evenals die van de Akte is de tekst van het Protocol – ten opzichte van de Toetredingsakte van 2003 – opgeschoond en, waar mogelijk, verhelderd. Het Protocol ligt daarom dichter tegen de Akte aan dan tegen de Toetredingsakte van 2003.

In dit hoofdstuk van de memorie van toelichting wordt alleen een artikelsgewijze toelichting gegeven op de bepalingen van het Protocol, indien de bepalingen inhoudelijk afwijken van de bepalingen van de Akte en voorzover de bepalingen van het Protocol niet voor zich spreken en een nadere uitleg relevant is voor de een goed begrip van de implicaties daarvan. In alle andere gevallen wordt voor een toelichting verwezen naar de vergelijkbare bepalingen van de Akte.

2.3.1 Eerste deel: beginselen (artikelen 1 tot en met 9)

De artikelen 1 tot en met 9 van het Protocol komen grotendeels overeen met de artikelen 1 tot en met 8 van de Akte.

Artikel 1

De definities in dit artikel zijn afgestemd op het Grondwettelijk Verdrag.

Artikel 3

Dit artikel, dat betrekking heeft op het overnemen van de onderlinge verplichtingen tussen de lidstaten, komt grotendeels overeen met artikel 3 van de Akte. De tekst van lid vier en lid zes, die de procedures voor noodzakelijke aanpassingen respectievelijk voor het aanvullen van Bijlage I bevatten, verschilt enigszins. In de praktijk zal dit weinig effect hebben.

Artikel 6

De tekst van het eerste lid van dit artikel verschilt met artikel 6 van de Akte om uitdrukking te geven aan de beperktere bevoegdheid van de EU op internationaal vlak onder het EG/EU-regime.

Artikel 7

Dit artikel vormt het equivalent van de artikelen 7, 8 en 9 van de Toetredingsakte van 2003. Op grond van het eerste lid kan de Raad bij

Europese wet deze overgangsbepalingen intrekken indien zij niet meer van toepassing zijn. Dit betreft een zogenaamde «opschoningsclausule», zoals ook opgenomen in de aan het Grondwettelijk Verdrag te hechten Protocolen die de voorgaande Akten van Toetreding vervangen. Zodoende kunnen overgangsbepalingen die niet langer relevant zijn worden herroepen.

De mogelijkheid dat de Raad bij Europese wet deze overgangsbepalingen kan intrekken is geïntroduceerd met het Grondwettelijk Verdrag. Om die reden verschilt artikel 7, eerste lid, van het Protocol van artikel 7, eerste lid, van de Akte. Deze laatste bepaling is nog gelijk aan artikel 7 van de Toetredingsakte van 2003 en bepaalt dat de Akte uitsluitend kan worden gewijzigd via de procedures zoals voorzien in de oorspronkelijke verdragen.

2.3.2 Tweede deel: aanpassing van de Grondwet (artikelen 10 tot en met 15)

In vergelijking met de Toetredingsakte van 2003 en de huidige Akte bevat dit deel van het Protocol slechts een beperkt aantal bepalingen. Een van de doelstellingen bij het opstellen van het Grondwettelijk Verdrag is immers geweest dat het Grondwettelijk Verdrag bij een toetreding minimale wijziging behoeft. Het is zoveel als mogelijk «accession proof». Desondanks dient een aantal bepalingen te worden aangepast die in dit deel zijn opgenomen. Een aantal andere noodzakelijke wijzigingen van het Grondwettelijk Verdrag, zoals die betreffende de zetelverdeling in het Europees Parlement in de periode 2007–2009, heeft een tijdelijk karakter en is daarom opgenomen in het vierde deel (tijdelijke bepalingen) van dit Protocol bij het Toetredingsverdrag¹.

Voor een toelichting op de artikelen 10, 11 en 12 van het Protocol zij verwezen naar respectievelijk de artikelen 11, 14 en 15 van de Akte. Artikel 45 van het Protocol voorziet in de benoemingsprocedure voor nieuwe commissarissen op het moment van toetreding, welke procedure bij dat artikel wordt toegelicht.

Voor een toelichting op de artikelen 13, 14 en 15 van het Protocol zij verwezen naar de toelichting van respectievelijk de artikelen 16, 17 en 18 van de Akte.

2.3.3 Derde deel: permanente bepalingen (artikelen 16 tot en met 19)

Het derde deel van het Protocol komt vrijwel geheel overeen met het derde deel van de Akte (artikelen 19 tot en met 22). Artikel 19 van het Protocol verschilt in bewoording van artikel 22 van de Akte in de zin dat de wijziging wordt vastgesteld bij Europese wet en niet bij een op de oorspronkelijke Europese Verdragen gebaseerd Raadsbesluit. Voor een toelichting op de artikelen 16 tot en met 19 van het Protocol wordt verder verwezen naar de toelichting op de artikelen 19 tot en met 22 van de Akte.

2.3.4 Vierde deel: tijdelijke bepalingen (artikelen 20 tot en met 42)

Het vierde deel van het Protocol komt bijna letterlijk overeen met het vierde deel van de Akte (artikelen 23 tot en met 42). De artikelen 20 en 21 van het Protocol komen overeen met de artikelen 23 en 24 van de Akte. De artikelen 25 tot en met 42 van het Protocol corresponderen met de artikelen 25 tot en met 42 van de Akte. Het enige verschil hier tussen het Protocol en de Akte is dat de artikelen 22, 23 en 24 van het Protocol in de Akte ontbreken, omdat het overgangsbepalingen betreffen die verband houden met het Grondwettelijk Verdrag. Deze artikelen worden hieronder

¹ Zie het aan het Grondwettelijk Verdrag en het EGA-Verdrag gehechte Protocol Nr. 34 inzake de overgangsbepalingen betreffende de instellingen en de organen van de Unie.

toegelicht. Verder wordt voor een toelichting op dit deel van het Protocol verwezen naar de toelichting op de artikelen 23, 24 en 25 tot en met 42 van de Akte.

Artikel 22

Dit artikel bepaalt het aantal stemmen dat Bulgarije en Roemenië krijgen in de Raad tot aan 31 oktober 2009. Vóór die datum neemt de Europese Raad een beslissing over de verdeling van het aantal stemmen vanaf 1 november 2009¹. Bulgarije krijgt 10 en Roemenië 14 stemmen. Overeenkomstig is in het tweede lid de aangepaste stemsleutel te vinden.

Artikel 23

Bulgarije en Roemenië krijgen in het Comité van de Regio's tijdelijk 12 respectievelijk 15 stemmen.

Artikel 24

Bulgarije en Roemenië krijgen in de ECOSOC tijdelijk 12 respectievelijk 15 stemmen.

2.3.5 Vijfde deel: bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van dit Protocol (artikelen 43 tot en met 61)

Artikelen 43 tot en met 61

De artikelen 43 tot en met 61 van het Protocol komen inhoudelijk grotendeels overeen met de teksten van de artikelen 43 tot en met 61 van de Akte. Voor een toelichting op deze artikelen kan dan ook integraal worden verwezen naar de toelichting bij artikel 43 tot en met 61 van de Akte.

Soms is in de Akte de tekst toegevoegd dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid beslist. Deze toevoeging ontbreekt veelal in de tekst van het Protocol, omdat onder het Grondwettelijk Verdrag besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid het uitgangspunt is.

Artikel 52

Dit artikel is gelijk aan dat van de Akte. Echter, het voorziet er logischerwijze tevens expliciet in dat vanaf het tijdstip van toetreding ook de Europese kaderwetten, verordeningen en besluiten in de zin van artikel I-33 van het Grondwettelijk Verdrag, zoals de verordeningen, de richtlijnen en de beschikkingen in de zin van artikel 249 van het EG-Verdrag en van artikel 161 van het Euratom-Verdrag, eveneens tot Bulgarije en Roemenië zijn gericht.

Artikel 53

Dit artikel is gelijk aan dat van Akte. Wederom geeft het artikel tevens aan dat de nieuwe lidstaten ook de noodzakelijke maatregelen dienen te treffen om vanaf het tijdstip van toetreding uitvoering te geven aan de Europese kaderwetten en de Europese verordeningen in de zin van artikel I-33 van het Grondwettelijk Verdrag.

2.4 Slotakte

De Slotakte bevat een opsomming van de verdragsteksten (Toetredingsverdrag, Akte en Protocol inclusief Bijlagen) waarover tussen de verdragsluitende partijen overeenstemming is bereikt, de al dan niet gezamenlijke verklaringen van lidstaten en toetredende staten, en de uitwisseling van brieven met de toetredende staten, en nodigt de Raad en de Commissie uit voorafgaand aan de toetreding van Bulgarije en Roemenië alle overeengekomen aanpassingen door te voeren, waarbij de verdragsluitende partijen elkaar en de Commissie van alle benodigde informatie zullen voorzien.

¹ Zie artikel 2 van het Protocol nr. 34 bij het Grondwettelijk Verdrag.

Zoals beschreven in de paragraaf inhoud en de strekking van het Verdrag in het Algemeen Deel en de toelichting bij artikel 56 van de Akte, is de methode ten aanzien van de voor toetreding noodzakelijke technische aanpassingen van het *acquis* gewijzigd. De technische aanpassingen, die ca. driekwart van de verdragstekst besloegen, zijn niet meer opgenomen in het Toetredingsverdrag. De technische aanpassingen zijn overigens wel gewoon opgesteld, zodat op het moment van ondertekening met Bulgarije en Roemenië politieke overeenstemming kon worden bereikt t.a.v. de technische aanpassingen tot aan de «*cut-off date*», zijnde 1 oktober 2004. Zodoende kon in de Slotakte ook de, dus nieuwe, bepaling worden opgenomen dat de Verdragsluitende partijen politieke overeenstemming hebben bereikt over deze voor uitbreiding noodzakelijke technische aanpassingen van de secundaire regelgeving.

2.5 Verklaringen

De Verklaringen vormen geen integraal onderdeel van het Toetredingsverdrag en de Akte of het Protocol als zodanig en hebben derhalve geen rechtsgevolgen. De Verklaringen gehecht aan de Slotakte drukken een politieke intentie uit, geven een toelichting op hetgeen is overeengekomen, of beschrijven onder welke omstandigheden of veronderstellingen een staat akkoord is gegaan met een bepaald onderdeel, hetgeen echter geen voorbehoud kan inhouden op hetgeen is overeengekomen.

In totaal zijn zeven verklaringen afgegeven. Het betreft een verklaring van de huidige lidstaten over de allocaties voor plattelandsontwikkeling, een verklaring van Bulgarije over het gebruik van het Cyrillische alfabet in de Unie, een verklaring van de huidige lidstaten over de berekening van het plafond voor zaaddragende leguminosen voor Bulgarije, een verklaring van de huidige lidstaten dat zij zullen streven naar grotere toegang tot de arbeidsmarkt op basis van nationale wetgeving teneinde zo spoedig mogelijk tot volledige toepassing van het *acquis* op het gebied van vrij verkeer van werknemers te komen, een verklaring van Duitsland en Oostenrijk over het vrije verkeer van werknemers in het kader van dienstverrichting en een verklaring van de huidige lidstaten over monitoring.

2.6 Bijlagen

De Akte en het Protocol kennen beide dezelfde bijlagen.

Bijlage I betreft de lijst van de Verdragen en Protocollen tot welke Bulgarije en Roemenië bij toetreding toetreden. Hiernaar wordt in artikel 3, derde lid, van zowel de Akte als het Protocol verwezen. Deze bijlage is toegelicht bij de toelichting van dit artikel van de Akte.

Bijlage II bevat de lijst van het *Schengenacquis*. Een toelichting is gegeven bij artikel 4, eerste lid, van de Akte.

Bijlage III betreft de lijst onderhandelde maatregelen waarvoor secundaire regelgeving wordt aangepast, naar welke lijst wordt verwezen in artikel 19 van de Akte en artikel 16 van het Protocol. De toelichting bij artikel 19 van de Akte spreekt verder voor zich.

Bijlage IV omvat een lijst waarnaar wordt verwezen in artikel 20 van de Akte en artikel 17 van het Protocol. 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 nog overeen te komen wijzigingen van het *acquis* treden in werking op het moment van toetreding.

Bijlage V omvat de lijst waarnaar wordt verwezen in artikel 21 van de Akte en artikel 18 van het Protocol. Dit zijn permanente bepalingen en dus eveneens geen overgangsmaatregelen. Het betreft onderhandelde maatregelen doch waarvoor, in tegenstelling tot de lijsten vervat in Bijlage III en IV, geen secundaire regelgeving wordt aangepast.

Bijlage VI omvat de overgangsmaatregelen voor Bulgarije, waarnaar wordt gerefereerd in artikel 23 van de Akte en artikel 20 van het Protocol.

Bijlage VII omvat de overgangsmaatregelen voor Roemenië, waarnaar wordt gerefereerd in artikel 23 van de Akte en artikel 20 van het Protocol.

Bijlage VIII betreft Plattelandsontwikkeling, zoals beschreven in artikel 34 van de Akte en artikel 34 van het Protocol.

Bijlage IX bevat de speciale verplichtingen van Roemenië zoals tot stand gekomen in de slotfase van de toetredingsonderhandelingen. Deze bijlage is toegelicht bij artikel 39 van de Akte, corresponderend met artikel 39 van het Protocol, in welk artikel naar deze bijlage wordt verwezen.

De Toetredingsakte van 2003 kende daarnaast bijlagen over: (i) financiële bepalingen en (ii) comités, (iii) groepen en (iv) andere instanties. Zoals toegelicht bij artikel 51 van de Akte zijn voor comités, groepen en andere instanties geen bijlagen meer opgenomen. De Toetredingakte van 2003 bevatte daarnaast een aantal protocollen over specifieke onderwerpen. Deze zijn nu in de tekst van de Akte en het Protocol verwerkt.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,
A. Nicolai