

EU-uitbreiding en bilaterale conflicten

Het voorkomen van conflicten tussen lidstaten geldt sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) als een belangrijke drijfveer voor het Europese integratieproces. Bij zijn aantreden heeft de nieuwe Europese Commissaris voor Uitbreiding Stefan Füle onderstreept dat uitbreiding van de Europese Unie dezelfde functie heeft. Het toetredingsproces van de huidige drie kandidaat-lidstaten – Kroatië, Macedonië en Turkije – staat echter in het teken van een bilateraal geschil met een lidstaat. In hoeverre kan het uitbreidingsbeleid van de EU als instrument dienen om deze conflicten op te lossen?

F. Schipper*

Het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie is niet slechts een instrument van de EU om de toetreding van nieuwe landen te faciliteren; het is een volwaardig beleidsterrein. Een belangrijke doelstelling van dit beleidsterrein is het voorkomen of oplossen van conflicten – een streven dat vanaf de oprichting van de EGKS een belangrijke drijfveer is geweest voor het Europese integratieproces.¹

Sinds de toetreding van Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007 kwam het proces van uitbreiding van de EU grotendeels tot stilstand.²

Dit was gedeeltelijk te wijten aan factoren binnen de EU.³ Maar een belangrijker oorzaak voor het gebrek aan vooruitgang vormden de conflicten tussen kandidaat-lidstaten en lidstaten. De manier waarop verschillende lidstaten het uitbreidingsproces aanwenden om hun nationale belangen te verdedigen brengt de doelstellingen en de werking van het uitbreidingsbeleid in gevaar.

Problemen

Bij herhaling heeft de EU bevestigd dat ook alle landen van de westelijke Balkan perspectief hebben op lidmaatschap. Dit zou de stabiliteit in de regio, die nog altijd fragiel is, ten goede moeten komen.⁴ Op grond van de problemen tussen de verschillende landen uit het voormalige Joegoslavië valt te verwachten dat bilaterale conflicten het uitbreidingsbeleid in de toekomst in grote mate zullen beïnvloeden.

U kunt hierbij denken aan de Servische ontkenning van Kosovo als soevereine staat, wederzijdse claims tussen Kroatië en Servië over oorlogsmisdaden, de eis tot erkenning van de genocide in Srebrenica en andere oorlogsmisdaden, en de ondermijning van de Dayton-akkoorden door verschillende etnische gemeenschappen en buurlanden van Bosnië-

* De auteur is verbonden aan de *European Security and Defence Assembly* van de WEU. Hij was in 2009 stagiair bij de kennissectie IVS van de NLDA. Dit artikel is een bewerking van de scriptie die hij schreef voor zijn masteropleiding Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

1 De verklaring van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman, die de basis vormde voor de oprichting van de EGKS, sprak over het leggen van 'concrete grondslagen (...) voor een Europese volkerengemeenschap, welke onmisbaar is voor het behoud van de vrede.'

2 Intussen heeft ook IJsland de status van kandidaat-lidstaat gekregen. Dit land blijft echter verder buiten beschouwing in dit artikel.

3 Hierbij valt onder meer te denken aan de interne discussie over het absorptievermogen van de EU en de onzekerheid over de Europese Constitutie. Daarnaast is er sprake van een zekere 'uitbreidingsmoetheid' in diverse lidstaten.

4 De agenda van Thessaloniki voor de Westelijke Balkan, Persmededeling 2518^e zitting van de Raad, Externe Betrekkingen, Luxemburg, 16 juni 2003; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, COM(2009)533 van 14 oktober 2009.



FOTO EUROPESE UNIE

Servië erkent Kosovo niet als soevereine staat

Herzegovina. Het is daarom relevant om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen het uitbreidingsbeleid van de EU en de bilaterale conflicten tussen lidstaten en kandidaat-lidstaten.

De centrale vraag daarbij is welke invloed de conflicten hebben op het uitbreidingsbeleid. Daarnaast is de vraag relevant welke mogelijkheden het uitbreidingsbeleid biedt voor het oplossen van de conflicten.

Opbouw artikel

Het artikel is als volgt opgebouwd. Om een oordeel te kunnen vellen over de werking van het uitbreidingsbeleid van de EU in relatie tot bilaterale conflicten is het nodig eerst een globaal overzicht te hebben van het functioneren van het uitbreidingsbeleid. Daarna komen de achtergronden aan de orde van de bilaterale conflicten die momenteel een stempel drukken op het uitbreidingsbeleid.

Ook de toetreding van Cyprus wordt besproken. Aan de hand van dit voorbeeld wordt duidelijk welke kans wordt gemist als er niet tijdig een oplossing wordt gevonden voor een dergelijk

probleem. Ten slotte zal ik ingaan op de rol die de EU kan en moet spelen bij conflicten tussen lidstaten en kandidaat-lidstaten. Ik sluit af met een evaluatie van enkele voor- en nadelen van het uitbreidingsbeleid.

Het uitbreidingsbeleid van de EU

Toetreding tot de EU verloopt in verschillende fasen.⁵ Na een positief advies van de Europese Commissie besluit de Raad van de Europese Unie per unanimitie om een datum aan te wijzen voor het openen van de toetredingsonderhandelingen. Vervolgens is per hoofdstuk uit de toetredingsonderhandelingen een unaniem besluit vereist om de gesprekken daadwerkelijk te openen.

Weliswaar heeft de Europese Commissie een eigen directoraat-generaal voor uitbreiding, maar de Raad domineert het beleid op dit terrein. Binnen de Raad zijn de lidstaten de

FOTO EUROPESE UNIE



De nieuwe Europese Commissaris voor Uitbreiding Stefan Fühle

belangrijkste actoren. Er zijn veel gelegenheden waarbij een lidstaat door middel van een veto elke voortgang kan blokkeren. Alle drie de huidige kandidaat-lidstaten hebben dit ondervonden.

Het Verdrag van Lissabon heeft geen wijzigingen opgeleverd in het uitbreidingsproces. De zogeheten Kopenhagen-criteria die de EU in 1993 heeft opgesteld om de kandidatuur van potentiële lidstaten te beoordelen zijn daarom nog

⁵ Voor een gedetailleerde uitleg van de werking van het uitbreidingsproces, zie de website van de Europese Commissie, directoraat-generaal Uitbreiding: <http://ec.europa.eu/enlargement/>.

steeds geldig.⁶ Formeel spelen bilaterale conflicten geen rol in het uitbreidingsproces. Het oplossen van een bilateraal conflict wordt dus niet als officieel criterium gehanteerd, maar door het genoemde vetorecht kunnen lidstaten wel voorwaarden opleggen aan de kandidaat-lidstaten.

Huidige bilaterale conflicten

Kroatië heeft een grensgeschil met Slovenië, Macedonië heeft een conflict met Griekenland over het gebruik van de naam Macedonië, en de nauwe banden tussen Turkije en Noord-Cyprus zorgen voor een conflict met de Republiek Cyprus. Bovendien moet er een oud meningsverschil over de territoriale wateren in de Egeïsche Zee worden opgelost om het gemeenschapsrecht volledig te kunnen toepassen.

De context van de geschillen is tamelijk uiteenlopend, maar er zijn wel opvallende overeenkomsten als het gaat om de invloed die de conflicten hebben op het toetredingsproces.

De problemen die momenteel de verhoudingen bepalen tussen Turkije enerzijds en Griekenland en Cyprus anderzijds ontstonden in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Het streven naar lidmaatschap van internationale organisaties speelde daarbij oorspronkelijk geen rol van betekenis. Dit in tegenstelling tot de problemen van Kroatië en Macedonië, waar het geschil vooral in een internationale context is uitgegroeid tot de huidige dimensies. Immers, bij deze geschillen wijzen alle partijen weliswaar op de historische achtergronden, maar in feite zijn de conflicten pas een sleutelrol gaan spelen toen Kroatië en Macedonië actief lidmaatschap van verschillende internationale organisaties gingen nastreven.

Cyprus

Nadat de Britse kroonkolonie Cyprus in 1960 als gevolg van de mondiale golf van dekolonisatie onafhankelijk was geworden, ontstonden er op het eiland al snel spanningen tussen de Grieks-Cypriotische en de Turks-Cypriotische gemeenschap.⁷ Beide gemeenschappen

beschouwden de nieuwe Grondwet niet als een goede basis voor de toekomst als onafhankelijke staat.⁸

Dit leidde tot een oriëntatie op Griekenland dan wel Turkije. Deze landen zagen dit op hun beurt als een legitimering voor inmenging in de interne situatie op het eiland. Deze inmenging bereikte een climax in 1974, toen het Griekse militaire bewind een poging deed om de Cypriotische president Makarios af te zetten. Turkije reageerde op deze *coup d'état* met een bezetting van het noordelijke deel van het eiland. Het land vestigde daar een aanzienlijke troepenmacht, die sindsdien permanent op het eiland is gelegerd.

Als gevolg van deze gebeurtenissen raakte het eiland *de facto* verdeeld in twee etnisch homogene delen, met een gesloten grens. Het Turkse deel van het eiland verklaarde zich in 1983 onafhankelijk en riep de Turkse Republiek Noord-Cyprus (TRNC) uit. Turkije is overigens het enige land dat de TRNC als soevereine staat heeft erkend. Hoewel er geen formeel staakt-het-vuren werd afgekondigd, ontstond er kort na de Turkse invasie wel een situatie die in de praktijk als zodanig kon worden geïnterpreteerd.

De VN-missie UNFICYP, die al in 1964 in het leven was geroepen ter voorkoming van een escalatie van de spanningen tussen de beide gemeenschappen, kreeg tot taak om de bufferzone tussen de twee eilanddelen te bewaken. Deze missie is sindsdien elke zes maanden door de Veiligheidsraad verlengd. Van 1998 tot 2006 heeft ook Nederland aan deze missie een militaire bijdrage geleverd.⁹

Door Noord-Cyprus te erkennen als onafhankelijke staat ondermijnt Turkije de territoriale

-
- 6 De Kopenhagen-criteria zijn te vinden op de website van het Glossarium van de Europese Unie: <http://europa.eu/>.
- 7 De verhouding tussen de Grieks-Cyprioten en de Turks-Cyprioten stond ook ten tijde van de Britse koloniale aanwezigheid geregeld ter discussie, maar de status als kolonie zorgde ervoor dat dit niet leidde tot een debat over de staatsvorm.
- 8 Theophanous, A., *The Cyprus Question and the EU: The Challenge and the Promise* (Nicosia, Intercollege Press, 2004), p. 27.
- 9 De Nederlandse missie was van 1 juni 1998 tot 6 juni 2006. Zie ook Klep, C., en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, SDU Uitgevers, 2005).

integriteit van EU-lidstaat Cyprus. Erkenning van de territoriale integriteit van EU-lidstaten is vanzelfsprekend een vereiste om te kunnen toetreden tot de Europese Unie; vanuit een juridisch perspectief, maar vooral ook om pragmatische redenen. Als gevolg van de erkenning van Noord-Cyprus past Turkije de bepalingen van de douane-unie die het land met de EU afsloot in 1995 niet toe voor Cyprus.



Het grensgeschied van Kroatië met Slovenië is maar één van de huidige conflicten...

De verplichtingen die voortkomen uit de douane-unie houden onder meer in dat Turkije havens en luchthavens voor Cypriotische (lucht)vaartuigen moet openstellen. De toetredingsonderhandelingen met Turkije, die in het najaar van 2005 zijn gestart, werden in december 2006 stilgelegd omdat Turkije daartoe niet bereid was. De Raad besloot om acht hoofdstukken te 'bevriezen' zolang Turkije de douane-unie niet ook voor Cyprus toepast.¹⁰

De Egeïsche Zee

Logischerwijs leidden de ontwikkelingen op Cyprus tot een ernstige verslechtering van de band tussen Turkije en Griekenland. De betrekkingen tussen deze landen waren een jaar voor de invasie van Cyprus toch al in hevige mate verstoord. Er werd toen namelijk een olievoorraad gevonden in de bodem van de Egeïsche Zee, in de omgeving van het Griekse eiland Thassos.

Door deze vondst werd de kwestie van precieze afbakening van de *continental shelf* in de Egeïsche Zee, waarover al jarenlang onduidelijkheid had bestaan, ineens heel relevant.¹¹ Griekenland hield vast aan het standpunt dat de Griekse eilanden in de Egeïsche Zee elk over zijn eigen *continental shelf* beschikt, terwijl Turkije zich op het standpunt stelde dat de afbakening van de zeebodem moest geschieden volgens het 'middellijnprincipe' van het Zee-rechtverdrag van de Verenigde Naties. Daarmee zou de grens liggen in het midden van het Griekse en het Turkse vasteland.¹²

In 1976 escaleerden deze onverenigbare claims. Het kwam bijna tot een gewapend conflict nadat een Turks oceanografisch schip een onderzoek startte in wateren die door Griekenland werden geclaimd. Op dat moment heerste er in Griekenland de angst dat Turkije na het binnenvallen van Cyprus ook de territoriale integriteit van de Griekse Egeïsche eilanden zou schenden. Dit gebeurde niet, maar er werd anderzijds ook geen overeenstemming bereikt over de definitieve afbakening van de bodem van de Egeïsche Zee.

De spanningen namen verder toe toen in 1982 de laatste wijziging van het Zeerechtverdrag werd aangenomen. Dit verdrag bepaalde dat de internationale norm voor territoriale wateren voortaan twaalf zeemijl zou worden.¹³ Zowel Griekenland als Turkije heeft zijn territoriale wateren vastgesteld op zes zeemijl.¹⁴ Een uitbreiding van de territoriale wateren tot twaalf zeemijl zou het deel van de zee dat onder Griekse soevereiniteit valt bijna verdubbelen. Dit geldt niet voor de Turkse territoriale wateren, aangezien de begrenzing hiervan voor het

FOTO EUROPESE UNIE

10 De hoofdstukken die niet zijn geblokkeerd, zijn veelal technisch van aard. De 'bevroren' hoofdstukken betreffen vaak politiek gevoelige thema's. Een overzicht van deze laatste categorie staat in Persmededeling 2771^e zitting van de Raad, Externe Betrekkingen, Brussel, 11-12 december 2007.

11 Het is belangrijk om zich te realiseren dat deze gebeurtenissen plaatsvonden ten tijde van de oliecrisis.

12 *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982 (UNCLOS), artikel 76 en 77.

13 UNCLOS, art. 3.

14 Turkije volgt de norm van zes zeemijl overigens uitsluitend in de Egeïsche Zee. In andere zeeën claimt Turkije sinds 1964 wel twaalf zeemijl als territoriale wateren. In de Middellandse Zee en de Zwarte Zee liggen geen eilanden van een andere staat binnen deze zone, terwijl in de Egeïsche Zee Griekenland zou volgen als Turkije een zone van twaalf mijl zou kiezen.

merendeel afhankelijk is van het midden tussen de Turkse kust en de nabijgelegen Griekse eilanden.

Met andere woorden, door de nabijheid van deze Griekse eilanden zouden de Turkse territoriale wateren slechts minimaal toenemen. Hierdoor zou het machtsverevenwicht aanzienlijk veranderen. Bovendien zouden in dat geval de corridors verdwijnen die het mogelijk maken om vanuit de Bosporus en de Turkse havens in de Egeïsche Zee naar de Middellandse Zee te varen zonder Griekse territoriale wateren te doorkruisen. Dit zou vooral voor de Turkse marine ingrijpende gevolgen hebben, omdat er voor oorlogsschepen in territoriale wateren van een andere staat veel meer beperkingen gelden dan in internationale wateren.

Turkije heeft verschillende malen aangegeven dat het een mogelijke uitbreiding van de Griekse territoriale wateren als een oorlogsverklaring zal opvatten. Het VN-Zeerechtverdrag maakt echter sinds 1 mei 1998 integraal deel uit van het gemeenschapsrecht van de EU. Turkije zal dus een andere opstelling moeten kiezen alvorens sprake kan zijn van toetreding tot de EU.

Macedonië

Als gevolg van het uiteenvallen van Joegoslavië begin jaren negentig ontstonden er nieuwe onafhankelijke staten in de Balkan. Sommige van deze staten kennen een lange geschiedenis, terwijl andere nooit eerder onafhankelijk waren geweest. Het uitroepen van de onafhankelijkheid ging in sommige gevallen gepaard met een keuze voor nationale symbolen en tradities die geen exclusieve betekenis hadden voor de partij die daar een claim op legde. Het meest bekende voorbeeld hiervan is de keuze voor de naam Republiek Macedonië en de bijbehorende nationale symbolen.

Volgens Griekenland maakt de naam Macedonië exclusief deel uit van het Hellenistische historische erfgoed en dus is het uitgesloten dat een Slavische staat aanspraak kan maken op deze naam. Een bijkomend argument van Griekenland is de angst voor een potentiële

claim van Macedonië op het grondgebied van de Griekse provincie met de naam Macedonië. Maar deze angst is gezien de relatieve zwakte van de huidige Macedonische krijgsmacht weinig reëel.

De Griekse bezwaren ontstonden vanaf het moment dat Macedonië besloot om onder de naam Republiek Macedonië erkenning te

FOTO EUROPESE UNIE



De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn eind 2006 stilgelegd

zoeken van de internationale gemeenschap. Griekenland verzette zich tegen de constitutionalisering van de naam van het volk en de staat, evenals tegen het gebruik van de zon van Vergina als nationaal embleem, bijvoorbeeld op de Macedonische vlag. Dit was het embleem van de Macedonische koninklijke familie uit de hoogtijdagen van het Macedonische rijk uit de oudheid.

Om de bezwaren kracht bij te zetten stelde Griekenland in 1992 een economisch embargo in. Dit embargo had ernstige gevolgen voor de economie van Macedonië, dat door het ontbreken van een eigen zeehaven voor een belangrijk deel van zijn handel afhankelijk is van transit door Griekenland. Onder druk van Griekenland verving Macedonië het betwiste logo als nationaal symbool. En aan de Grondwet werd een expliciete verklaring toegevoegd dat Macedonië geen territoriale pretenties heeft ten opzichte van enig buurland.

In 1993 werd de zaak besproken in de VN-Veilighedsraad. Dit leverde de tijdelijke oplossing op om naar Macedonië te verwijzen met de formulering 'de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië'.¹⁵ Daarnaast nam de Veiligheidsraad een resolutie aan die de landen oproep om bilaterale onderhandelingen te openen waarover de VN toezicht moest houden.¹⁶ De onderhandelingen die hierop volgden

FOTO EUROPESE UNIE



Turkije zou een brugfunctie kunnen vervullen naar het Midden-Oosten en de islamitische wereld

leidden in september 1995 tot het zogeheten Interim-Akkoord.

Dit akkoord voorzag in enkele maatregelen ter normalisering van de betrekkingen, onder meer wederzijdse erkenning van de soevereiniteit. Er was echter geen sprake van formele erkenning.¹⁷ Vanaf de ondertekening van het Interim-Akkoord nam de Griekse weerstand in hevigheid af. Zo werd bijvoorbeeld het handelsembargo opgeheven. Het Interim-Akkoord verbiedt Griekenland zich te verzetten tegen

lidmaatschapsaanvragen van Macedonië bij internationale organisaties. Macedonië kreeg zo de kans om toe te treden tot verschillende internationale organisaties, waaronder de Raad van Europa, de OVSE en het *Partnership for Peace*-programma van de NAVO.

De pogingen om de impasse over de naam te doorbreken, bleven echter zonder resultaat.

Zolang er geen oplossing is gevonden, blokkeert Griekenland de Macedonische ambities om toe te treden tot de NAVO en de EU. In 2008 sprak Griekenland een informeel veto uit over toetreding tot de NAVO.¹⁸ En in december 2009 verhinderde Griekenland dat de Raad van de Europese Unie een datum aanwees voor het openen van de toetredingsonderhandelingen.¹⁹ De Raadsvergadering leverde uitsluitend een toezegging op om tijdens het Spaanse voorzitterschap terug te komen op het advies van de Commissie.²⁰

Doordat de situatie omtrent de naam echter ongewijzigd bleef, kon de Raad ook tijdens het Spaanse voorzitterschap geen besluit nemen om de toetredingsonderhandelingen te openen.

Het probleem van zeegrenzen

Met het uiteenvallen van Joegoslavië veranderden de grenzen tussen de deelrepublieken in grenzen tussen soevereine staten. Vanzelfsprekend nam hierdoor het belang toe om de exacte ligging formeel vast te stellen. Op diverse locaties leverde dit kleine problemen op; vaak omdat eeuwenoude grensbeschrijvingen niet helemaal overeenkwamen met de praktijk-situatie in de federatie.

Een groter probleem dat zich aandienende bij het uiteenvallen van Joegoslavië betrof de zeegrenzen. Er bestonden namelijk geen regels voor de afbakening van de zeegrenzen tussen de deelrepublieken.

Ook nu nog zijn niet alle zeegrenzen tussen de landen van de westelijke Balkan exact

15 Resolutie 817 van de VN-Veilighedsraad, 7 april 1993.

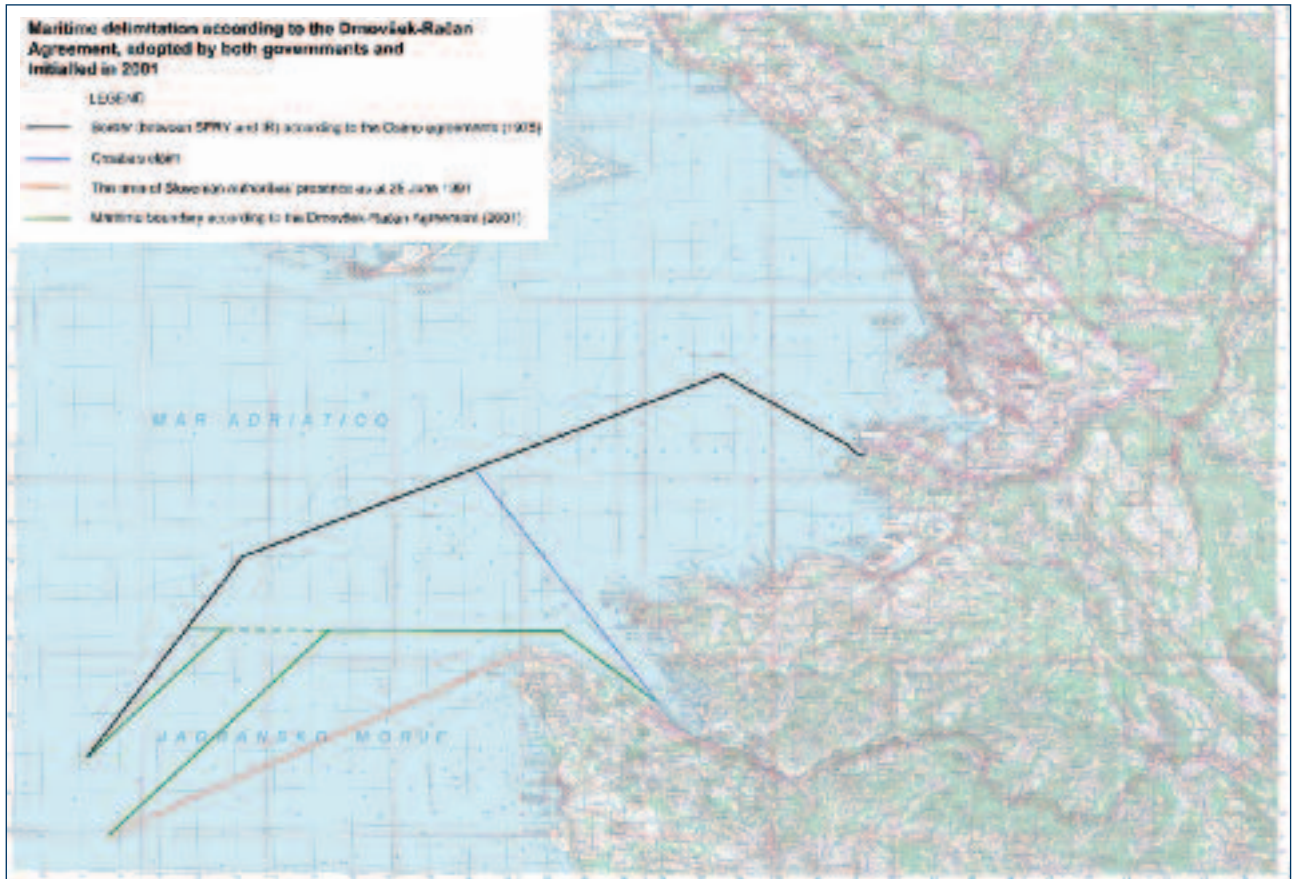
16 Resolutie 845 van de VN-Veilighedsraad, 18 juni 1993.

17 *Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia Interim Accord, Signed at New York on 13 September 1995*, beschikbaar via *UN Treaty Database*: <http://untreaty.un.org/>.

18 *Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, beschikbaar via <http://www.nato.int/>.

19 *Bulletin Quotidien Europe*: 10035 – 8/12/2009: 3 *EU/Balkans: Council seeks quick date set for accession talks with FYROM*.

20 *Persmededeling 2984*° zitting van de Raad, Algemene Zaken, Brussel, 7 december 2009.



Bron: Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Transport, Geodetic Institute of Slovenia

vastgesteld. In het bijzonder in het noordelijke deel van de Adriatische Zee heeft dit problemen veroorzaakt omdat Slovenië door de relatief korte kustlijn maar een beperkt deel van de zee als territoriale wateren kon claimen. Deze territoriale wateren hebben bovendien geen directe verbinding met de open zee bij toepassing van het gangbare zeerecht.²¹

Waar de landgrens tussen Slovenië en Kroatië overgaat in de zee grens valt deze samen met de loop van de Drangonja rivier. De zee grens loopt dus vanaf de monding van deze rivier door de Baai van Piran naar de zee grens met Italië. Over de exacte afbakening bestaat echter een geschil. Kroatië houdt daarbij vast aan het principe van *equidistance* uit artikel 15 van het VN-Zeerechtverdrag, dat het midden van de baai als uitgangspunt heeft.²²

Slovenië beroept zich op hetzelfde artikel, maar claimt dat bijzondere omstandigheden Slovenië het recht geven om de grens vlak langs de Kroatische kust in deze baai te laten lopen. De bijzondere omstandigheden zouden er onder meer uit bestaan dat de beide premiers in 2001 een overeenkomst sloten waarin de baai verdeeld zou worden volgens de Sloveense wensen. Bovendien zou er een corridor

21 Artikel 3 van UNCLOS stelt twaalf zeemijl als maximale afstand voor de territoriale wateren, terwijl de open zee in het noordelijke deel van de Adriatische Zee verder dan twaalf zeemijl verwijderd ligt van de Sloveense kust.

22 UNCLOS, art. 15 luidt als volgt: *Delimitation of the territorial sea between States with opposite or adjacent coasts. Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith.*

worden gecreëerd, waardoor de Sloveense territoriale wateren een verbinding zouden hebben met de open zee.²³

Deze overeenkomst, genoemd naar de beide premiers (Drnovsek-Racan Agreement), is echter nooit door Kroatië geratificeerd. Als gevolg daarvan is de zeegrens nooit officieel vastgesteld. Slovenië verzette zich vanaf december 2008 in de Raad van de Europese Unie tegen het openen of sluiten van onderhandelingshoofdstukken die verband hielden met het grensgeschil.

In september 2009 bereikten de landen overeenstemming over het instellen van een bemiddelingscomité. Dit comité kreeg de opdracht om de exacte positie van de land- en de zeegrens vast te stellen en een besluit te nemen over de directe toegang van Slovenië tot de open zee. Sinds deze overeenkomst werd bekrachtigd in november 2009 heeft Slovenië zijn veto tegen het openen van de meeste hoofdstukken ingetrokken, waardoor men verder kan onderhandelen.

Op het moment van schrijven verzet Slovenië zich alleen nog tegen het hoofdstuk over buitenlandse betrekkingen. Maar nu de Sloveense bevolking een paar maanden geleden in een referendum heeft ingestemd met het bemiddelingscomité bestaat er voldoende vertrouwen in een oplossing. Hierdoor kunnen de toetredingsonderhandelingen met Kroatië wellicht nog in 2010 worden afgerond. Het bemiddelingscomité zal vermoedelijk wel nog enige tijd nodig hebben om een definitief besluit te nemen over de zeegrens, maar dit vormt geen obstakel meer bij de toetredingsonderhandelingen.

Gemiste kans

Ondanks dat de beschreven conflicten allemaal bilateraal van aard zijn en de EU bij geen van de geschillen een formele betrokkenheid heeft, is er door de toetreding van Cyprus wel duidelijk geworden dat er een belangrijke rol voor de

FOTO EUROPESE UNIE



EU is weggelegd bij conflicten met kandidaat-lidstaten. Bij het openen van de toetredingsonderhandelingen maakte de EU hereniging van het eiland geen officiële voorwaarde voor toetreding, maar de mogelijke toetreding wierp een noodzaak op voor de Grieks-Cypriotische en de Turks-Cypriotische gemeenschap om bepaalde zaken onderling te regelen.

De EU nam daartoe geen initiatief. Ze bleef de situatie als een interne aangelegenheid beschouwen, maar het politieke klimaat op het eiland bood wel een opening voor gesprekken. Vooral vanaf het moment waarop het Cypriotische Toetredingsverdrag werd getekend, moesten er pragmatische oplossingen worden gevonden die implementatie van het gemeenschapsrecht mogelijk zouden maken.

In deze context bereikten de politieke leiders van de Grieks-Cypriotische en Turks-Cypriotische gemeenschap overeenstemming over

²³ *Treaty between the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia on the Common State Border*, beschikbaar via *Website Government of the Republic of Slovenia*: <http://www.vlada.si/>.



Roemenië. Nieuw toegetreden landen kunnen gaan dwarsliggen, waardoor de toch al lastige EU-besluitvorming wordt bemoeilijkt

De gesprekken eindigden in een uitgewerkt voorstel voor een nieuwe *state of affairs* voor een herenigd Cyprus, met een federaal stelsel gebaseerd op het model van Zwitserland.²⁵ Dit voorstel werd het Annan-plan genoemd. Het Annan-plan werd gelijktijdig aan een referendum onderworpen in Grieks- en Turks-Cyprus. Dit vond plaats op 24 april 2004, en werd door de Grieks-Cyprioten met 76 procent verworpen. Uitvoering van het plan, en daarmee de hereniging, was van de baan. Nog geen twee weken daarna, op 1 mei 2004, trad Cyprus tegelijk met negen andere landen toe tot de EU.

De EU had gehoopt op een aanvaarding van het Annan-plan, en daarmee op een herenigd eiland. Aangezien de EU-lidstaten de feitelijke verdeling van Cyprus niet erkennen, trad formeel het hele eiland toe. Maar de invoering van EU-wetgeving werd opgeschort in de zone waarover de regering van de Republiek Cyprus niet feitelijk het gezag uitoefent.

enkele *confidence building measures*. De belangrijkste maatregel was het openstellen van de grens bij enkele *crossing points*.²⁴ Voor het eerst sinds 1974 was er weer een vorm van vrij personenverkeer mogelijk tussen de beide delen van het eiland als gevolg van de voorziene toetreding tot de EU.

Terwijl de twee gemeenschappen in onderling overleg dus vooruitgang boekten, namen de Verenigde Naties het initiatief om met alle betrokken partijen verder te onderhandelen over een definitieve oplossing van het conflict. Eén van de doelstellingen daarbij was om Cyprus als herenigd eiland te laten toetreden tot de EU. Onder leiding van de toenmalige secretaris-generaal Kofi Annan werden rechtstreekse ontmoetingen georganiseerd tussen de hoogste leiders van Grieks- en Turks-Cyprus. De EU steunde deze besprekingen, maar stelde geen harde eisen met betrekking tot het resultaat.

Hoewel dus officieel het hele eiland deel uitmaakt van de EU, geldt het gemeenschapsrecht niet in de noordelijke helft. De Grieks-Cypriotische autoriteiten vertegenwoordigen in EU-verband het belang van beide gemeenschappen. De kans om het toetredingsproces van Cyprus te benutten om een definitieve oplossing te vinden voor de verdeling van het eiland is daarmee voorbijgegaan.

Een actievere rol voor de EU

Zowel de Europese Commissie als het roterend voorzitterschap van de Raad kiest vaak een gematigde opstelling ten aanzien van deze kwesties en legt weinig druk op de lidstaten die

24 *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Cyprus, Confidence-Building Measures announced by the government of the Republic of Cyprus in the commercial and military fields*, beschikbaar via <http://www.mfa.gov.cy/mfa/>.

25 *The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*, beschikbaar via de website van UNFICYP: <http://www.unficy.org/media/>.

de voortgang van het onderhandelingsproces tegenwerken. Veel toespraken en persverklaringen wijzen op het bilaterale karakter van de geschillen. De *Enlargement Strategy* van de Europese Commissie van oktober 2009 verwijst niet naar enige betrokkenheid van de instituties van de EU bij het zoeken naar een oplossing. Wel spreekt de Commissie uit dat het toetredingsproces geen vertraging zou moeten oplopen door bilaterale geschillen.²⁶ In deze uitingen neemt de EU dus geen verantwoordelijkheid voor de problemen.

worden gerealiseerd wanneer het proces van EU-uitbreiding ook wordt benut om de bestaande conflicten aan te pakken, en niet wanneer conflicten als louter bilateraal worden benaderd, waardoor de problemen eerder lijken toe te nemen.

Betere besluitvorming

Een andere reden waarom de EU verantwoordelijkheid moet nemen voor bilaterale conflicten in het uitbreidingsbeleid is de dreiging die onopgeloste geschillen vormen voor de besluit-

vorming binnen de EU.

Indien er tijdens de toetredingsonderhandelingen geen bevredigende oplossing wordt gevonden voor de lopende conflicten bestaat er een gereede kans dat het toch al lastige besluitvormingsproces van de EU wordt bemoeilijkt. Bijvoorbeeld omdat de diplomatieke betrekkingen tussen twee staten zijn verslechterd, of omdat het nieuw toegetreden land alsnog gaat dwarsliggen uit onvrede over een vermeende partijdigheid gedurende de toetredingsvoorbereidingen.

Geloofwaardigheid

Ten derde staat de geloofwaardigheid van de EU op het spel. Wanneer het perspectief op lidmaatschap

door een bilateraal conflict op de lange baan wordt geschoven, beschouwt een kandidaat-lidstaat dit als het breken van beloftes. Bovendien verzwakt langdurig uitstel de motivatie om de benodigde hervormingen door te voeren.

Ten eerste is het uitbreidingsbeleid van de EU gegrond op politieke doelstellingen. Het voorkomen en oplossen van conflicten is hierbij nog altijd een drijfveer. Deze doelstelling kan alleen

Dit geldt bijvoorbeeld in Turkije. Daar is een hevige discussie ontstaan over de noodzaak om hervormingen door te voeren op het gebied van mensenrechten en om de macht van de krijgsmacht in te perken wanneer lidmaatschap van de EU op korte of middellange termijn toch geen realistische optie is.

FOTO EUROPESE UNIE



Ook IJsland heeft inmiddels de status gekregen van kandidaat-lidstaat. Een EU-lidstaat kan elke voortgang blokkeren door middel van een veto

²⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, COM(2009)533 van 14 oktober 2009.

Geostrategisch belang

Daarnaast heeft de EU een belangrijk geostrategisch belang. Elke discussie over lidmaatschap van Turkije kent het argument dat Turkije een brugfunctie zou kunnen vervullen naar het Midden-Oosten en de islamitische wereld. De vaarroutes door de Bosporus en de pijpleidingen die waardevol zijn voor de Europese energievoorziening geven Turkije een belangrijke geostrategische waarde.

Ook stabiliteit op de Balkan is voor de EU van hoge prioriteit. Dat blijkt uit de diverse missies die de EU in de regio heeft ontplooid. Voortgang in het proces dat leidt tot EU-lidmaatschap kan die stabiliteit ten goede komen en kan wellicht de noodzaak voor militaire aanwezigheid in Bosnië en Kosovo verminderen.

Betere samenwerking

Ten slotte kan een onopgelost bilateraal conflict ook leiden tot een verslechtering van de samenwerkingsmogelijkheden met andere internationale organisaties. Dit is het geval bij de militaire samenwerking tussen de NAVO en de EU sinds de toetreding van Cyprus tot de EU. Doordat Cyprus geen deel uitmaakt van het Partnership for Peace-programma van de NAVO en ook geen overeenkomst heeft over uitwisseling van geclassificeerde documenten is de samenwerking tussen de EU en de NAVO vaak verre van optimaal wanneer Cyprus betrokken is.

In de toekomst moet worden voorkómen dat zich een herhaling van deze situatie voordoet met betrekking tot Servië en Kosovo.

Voor- en nadelen

De procedure van EU-uitbreiding biedt mogelijkheden voor het bewerkstelligen van oplossingen. Alle conflicten bestaan uit een complex geheel van factoren. Het onderhandelingsproces van de EU trekt deze factoren uit elkaar door per thema te onderhandelen. Hierdoor kan de EU een belangrijke rol vervullen bij het oplossen van deelproblemen.

Regelmatig doen de lidstaten met een geschil een beroep op economische aspecten om te

rechtvaardigen dat ze voortgang verhinderen. Maar veel van deze argumenten zijn niet steekhoudend en het economische effect is soms gering. Indien de EU in het onderhandelingsproces een deel van de economische bezwaren kan oplossen of ontkrachten, blijven daarna de zwaarwegender argumenten van politieke aard over. Hierbij kan de EU een bemiddelende rol op zich nemen.

Een voorbeeld hiervan is het argument van Slovenië dat een kleinere territoriale zee de belangen zou schenden van de Sloveense visserijsector. Deze sector zou er echter door toepassing van het gemeenschapsrecht in Kroatië op vooruit gaan. Bovendien heeft de Sloveense visserijsector nauwelijks gewicht in de Sloveense economie.²⁷

Het uitbreidingsbeleid van de EU moet erop zijn gericht om dergelijke onjuiste argumenten uit te sluiten. Dat zou de geloofwaardigheid van de EU versterken en een constructieve bijdrage leveren voor het oplossen van bilaterale conflicten.

Een nadeel van het uitbreidingsbeleid is dat lidstaten die een conflict hebben met een kandidaat-lidstaat dit regelmatig als *bargaining*-instrument gebruiken: in ruil voor het kiezen van een coöperatieve opstelling kan op een ander terrein compensatie worden geëist. Het politieke klimaat en de publieke opinie zullen geen verandering in het vetorecht mogelijk maken. Daardoor is het de verantwoordelijkheid van de EU – met daarbij een leidende rol voor de Commissie – om te voorkómen dat het uitbreidingsproces wordt gegijzeld door veto's.

Er zijn dus zowel vanuit idealistisch als pragmatisch oogpunt voldoende argumenten om een actievere rol van de EU te bepleiten op het gebied van bilaterale conflicten. De dynamiek van het toetredingsproces creëert soms momenten die kansen bieden om een doorbraak te bewerkstelligen. De EU moet alles in het werk stellen om deze kansen te benutten. ■

27 Advies van de Commissie inzake het verzoek van Slovenië om toetreding tot de Europese Unie, DOC/97/19, p. 82.