

Een weg vol hindernissen

Kroatische toetreding tot de Europese Unie

INGE BUURMA (3064875)
BELLAMYSTRAAT 16
3514EL UTRECHT
I.BUURMA@STUDENTS.UU.NL

DOCENT: DR. M.L.L. SEGERS
VAK: ONDERZOEKSEMINAIR III, EU EN OOST- EUROPA
BACHELORTHESIS

27 JUNI 2011

Inhoudsopgave

INLEIDING		3
HOOFDSTUK 1	PRE-TOETREDINGSFASE STABILISATIE EN ASSOCIATIE	9
HOOFDSTUK 2	DE ONDERHANDELINGEN BEGINNEN	15
HOOFDSTUK 3	VERANDEREN EN OPSCHORTEN	23
HOOFDSTUK 4	AFRONDING VAN DE ONDERHANDELINGEN	28
CONCLUSIE		32
LITERATUURLIJST		35

De Europese Unie staat volgens haar eigen grondbeginselen open voor elke Europees land, mits dit land voldoet aan de voorwaarden die de Europese Unie stelt aan het lidmaatschap van haar leden. Dit houdt in dat het om een Europees land moet gaan, een democratisch bestel en een rechtstaat heeft. Het land moet ook respect hebben voor de mensenrechten, minderheden beschermen en het is een land met een liberale economie. Daarbij moet de EU de capaciteit hebben om het lid ook op te nemen. Dat wil zeggen dat de EU niet te veel beïnvloed wordt door het lidmaatschap van haar nieuwe leden. Deze criteria werden door de Europese Raad vastgesteld in Kopenhagen in 1993 en later aangescherpt door de Raad in Madrid. De vastlegging van de criteria gebeurde met het oog op de uitbreiding van de EU richting Centraal en Oost-Europa en omdat er de angst bestond dat er een soort selectief lidmaatschap zou komen voor leden, zoals al eerder gebeurd was met Denemarken en Groot-Brittannië.¹ Het uitbreidingsbeleid van de EU leidde in 2004 tot de toetreding van acht nieuwe lidstaten en in 2007 tot nog eens twee nieuwe lidstaten. Het is exact dit uitbreidingsbeleid dat vaak gezien werd als het meest succesvolle beleid van de EU. In de Centraal en Oost-Europese landen zou het een consolidatie van de democratie betekenen. Daarnaast zou het beleid ook, bescherming voor minderheden en het tegengaan van corruptie tot gevolg hebben gehad.² Dit komt mede - omdat het beleid was gebaseerd op de asymmetrische verhoudingen tussen de EU enerzijds en de kandidaten anderzijds. De EU had namelijk iets wat de kandidaten wilden: het lidmaatschap van de EU. De EU had er minder belang bij dat landen lid werden dan de kandidaten, dus kon de EU bepaalde voorwaarden stellen voordat ze leden toeliet. Deze voorwaarden waren een prikkel voor een land om te veranderen. Die prikkel werkte echter alleen als de beloning ook aan bepaalde voorwaarden voldeed. De EU moest duidelijk laten zien dat ze ook daadwerkelijk een geloofwaardig perspectief op lidmaatschap boden. Het idee van de gestelde voorwaarden werkte ook alleen als er gunstige condities in het land zelf waren. De kosten voor de hervormingen moesten niet zo hoog zijn dat het de regering te veel kostte. Het lidmaatschap, als beloning mocht wel iets kosten, maar die kosten moesten wel afgewogen worden tegen de baten. Mochten de interne kosten die de verandering met zich meebrachten te hoog zijn dan ging de regering niet de hervormingen doorvoeren, ook al was er een geloofwaardige beloning. Anderzijds werkte de beloning ook niet als het land al vergevorderd was met veranderingen, dan deed het land het op eigen kracht. Het model van prikkels en beloningen werkte, mits er de juiste omstandigheden waren in het land zelf. Dit hele model als verklaring voor het succes van het uitbreidingsbeleid van de EU gaat dus uit van een rationeel model waar twee landen tegenover elkaar staan en de kosten en baten

¹ Michelle Cini en Nieves Pérez-Solórzana Borragán, *European Union politics*, (New York 2010) 423-424.

² Frank Schimmelpfennig, 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness' *Journal of European public policy* 15 (2008)918-937, 918.

analyse een belangrijke rol spelen.³

Tegelijkertijd waren er juist met dit model de nodige problemen, omdat het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie onder druk stond.⁴ Dit zou onder meer komen doordat de huidige kandidaatlidstaten te hoge kosten moesten dragen voor hun EU-lidmaatschap.⁵ De kosten van de geëiste veranderingen waren zo dusdanig hoog dat daardoor de overleving van een regiem bedreigd werd. Deze hoge kosten kwamen voort uit het feit dat er binnen een land zoveel machtige spelers waren die tegen de verandering waren. Die spelers konden in opstand komen als het regiem wel de veranderingen zou doorvoeren. De overleving van het regiem stond dus op het spel. De kosten die de veranderingen meebrachten waren een te hoge prijs, en de baten waren te gering. De interne problemen en politieke instabiliteit van een land maakten het dus lastig om aan de eisen van de EU te kunnen voldoen. Een voorbeeld daarvan zijn de landen van voormalig Joegoslavië die last hebben van de erfenis van de etnische oorlogen aan het begin van de jaren '90 en te maken hebben met nog steeds bestaande nationalistische sentimenten. Deze sentimenten beïnvloeden hoe de landen zichzelf zien en wijken af van het beeld dat de EU voor ogen staat. Het uitleveren van Mladic aan het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag is een dergelijk identiteitsprobleem. Mladic is voor een deel van de Serviërs een held, terwijl de EU wel als voorwaarde stelt dat Servië samenwerkt met het Joegoslavië-tribunaal.⁶ Servië moet daarom eerst haar identiteit veranderen, namelijk die van oorlogsslachtoffer naar oorlogsmisdader om daadwerkelijk te kunnen toetreden. Dit kost erg veel moeite.

Kroatië is ook een van die landen die bezig is met toetreding tot de Europese Unie en moeite heeft met toetreden tot de Europese Unie. Dit land deed in 2003 een aanvraag voor het lidmaatschap van de Europese Unie. In 2004 werd Kroatië daadwerkelijk als kandidaat geaccepteerd. Begin 2005 zouden de onderhandelingen beginnen, die werden echter uitgesteld met een half jaar. De verwachting daarna was dat in 2009 de onderhandelingen afgerond zouden kunnen worden. In 2008 werden echter de onderhandelingen weer voor een half jaar opgeschort en toen was de verwachting dat de onderhandelingen in 2011 zouden worden afgerond.⁷ Echter dat laatste was ook nog niet zeker. Hongarije streefde er naar om aan het einde in juni 2011 van haar voorzitterschap, de onderhandelingen afgerond te hebben.⁸

³ Frank Schimmelpfennig en Ulrich Sedelmeier, 'Governance by conditionality: EU rule transfer tot eh candidate countries of central and Eastern Europe', *Journal of European public policy* 11 (2004) 661-679, 664-667.

⁴ Schimmelpfennig, 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement', 919.

⁵ Idem, 927.

⁶ Idem, 930.

⁷ Europa Nu, 'Toetreding Kroatië tot de Europese Unie', http://www.europa-nu.nl/id/vh9idcqe1eng/toetreding_kroatie_tot_de_europese_unie, Datum gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

⁸ Euractiv, 'Croatia's last stretch', <http://www.euractiv.com/en/enlargement/confusion-reigns-croatias-stretch-eu-news-505089>, datum gewijzigd: 24 mei 2011, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

Schimmelfennig is een van de auteurs die beargumenteert dat de moeizame toetreding niet door de EU komt, het uitbreidingsbeleid van de EU is nog steeds hetzelfde: door verregaande democratiseringsprocessen in te voeren in een land, werden de landen beloond met een geloofwaardig lidmaatschapsperspectief. Hij zegt wel, dat het beleid onder druk stond en erkent dat de nadruk binnen de EU was komen te liggen op de integratiecapaciteit en dat er na 2004 een veelgehoorde Europese uitbreidingsmoeheid was gekomen waardoor de geloofwaardigheid van een toekomstig EU-lidmaatschap, die dient als prikkel voor een land om te veranderen, onder druk was komen te staan.⁹ Desondanks legde de EU nog steeds een verband tussen enerzijds democratisering en anderzijds lidmaatschap. Schimmelfennig beargumenteert dan ook dat de EU niet naar andere criteria keek dan naar die, vastgelegd in de Kopenhagencriteria en daarmee discrimineerde de EU niet de laatkomers, de Westelijke Balkanlanden en Turkije, in het toetredingsproces ten opzichte van de vroegere landen, de Centraal- en Oost- Europese landen.¹⁰

Zijn argument voor zijn stellingen kwam door een analyse van de cijfers van het Freedomhouse .¹¹ Hij bekeek of de landen op basis van de Kopenhagencriteria geschikt waren en zet dit af tegen het beleid dat de EU voerde over die landen. Die cijfers lieten zien dat er in 2004 sprake was van positieve discriminatie vooral in het aangaan van associatieverdragen. Met landen die er nog net niet klaar voor waren, werd een associatieovereenkomst getekend. Wel was er een lichte negatieve discriminatie zichtbaar ten op zichte van toetredende landen. Landen die wel geschikt waren, werden nog niet toegelaten, maar dit trok zich recht in 1999 toen besloten werd tot onderhandelingen met de overgebleven vijf geschikte landen.¹² Na 2004 bestond er alleen nog maar positieve discriminatie voor de landen zoals Bosnië en Herzegovina en Montenegro, omdat deze landen nog niet helemaal voldeden aan de associatieverdragen, maar wel toegelaten werden tot deze verdragen.¹³ Daaruit concludeert Schimmelfennig dat de problemen dus niet voortkwamen uit negatieve discriminatie van de EU zijde, maar uit problemen binnen de landen zelf. De kosten van het lid worden waren te hoog om de veranderingen die nodig waren door te voeren.¹⁴ Tina Freyburg en Sovleig Richter, beargumenteren ook dat de nationale identiteitsproblemen de toetreding van de Balkanlanden en Turkije bemoeilijken. Het was daarom voor de EU niet mogelijk om het succesverhaal van de Oost Europese toetreding te herhalen in de Westelijke Balkan. In de Westelijke Balkanlanden en in Turkije zouden de voorwaarden van de EU in een direct conflict komen met de

⁹ Schimmelfennig, 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement', 919.

¹⁰ Idem, 119, 926, 927.

¹¹ Idem, 922.

¹² Idem, 924, 925.

¹³ Idem, 926.

¹⁴ Idem, 927,931,939. .

nationale identiteit en zouden die landen niet die hervormingen doorvoeren die nodig waren.¹⁵

Geoffrey Pridham legt de bemoeilijking van de toetredingsonderhandelingen op een andere manier uit. Hij legt de nadruk op de verandering van het EU-beleid. Pridham erkent ook de moeilijkheden van de kandidaatlidstaten, maar het beleid was ook significant veranderd ten opzichte van 2004. Het uitbreidingsbeleid was als sinds 1989 behoorlijk veranderd. Echter de veranderingen die na 2004 kwamen waren niet zo maar een deel van een proces dat in 1989 gestart was, maar eerder een nieuwe trend in het uitbreidingsbeleid van de EU. De relatie tussen voorwaardelijkheid en democratisering zoals die gold bij de uitbreiding van 2004 was veranderd. Het ging nu namelijk om een transitie en niet alleen om het consolideren van de EU.¹⁶ Volgens Pridham had de EU daarnaast de mogelijkheid ingebouwd om op elk moment te kunnen stoppen met het onderhandelingsproces. Dit maakte dat er een soort vicieuze cirkel ontstond. Enerzijds waren er moeilijkere landen, maar die landen hadden minder perspectief op toetreding. De beloning voor de hervormingen, het lidmaatschap was niet meer zeker, waardoor het uiteindelijk nog moeilijker werd om te hervormen voor een land. Want waarom hervormen naar EU maatstaven als lidmaatschap toch niet zeker was? Waarom zou de EU overwegen een land toe te laten als dat niet hoeft, wanneer het desbetreffende land niet hervormt naar haar eigen maatstaven?¹⁷

Bij de uitbreiding met Centraal- en Oost- Europa werd door de EU wel meer ingezet op staatsopbouw dan ooit daarvoor. Dat beleid werkte voor Oost- Europa omdat toenmalige President Romani en de Eurocommissaris voor uitbreiding; Verheugen er naar streefden om de landen in een keer toe te laten treden en daarom niet heel specifiek en gedetailleerd alle condities na probeerden te leven en zich dus veel meer richtten op het algemeen doel van staatsopbouw. Dus enerzijds werd er meer gewerkt vanuit de EU aan staatsopbouw en anderzijds zagen ze sommige details ook meer door de vingers om maar zoveel mogelijk te proberen de landen samen te laten toetreden. Dat beleid bestond echter niet meer, elk land werd nu individueel toegelaten en kon dus ook veel nauwkeuriger bekeken worden. De criteria werden daardoor strakker gehanteerd.¹⁸

Volgens Pridham was de voorwaardelijkheid en de omgang er mee ook veranderd, vooral door lessen geleerd uit de toetreding van 2004. Er waren sterkere mechanismes gekomen om te controleren wat er wel en niet gebeurden binnen de landen en als een land zich niet hield aan de afspraken konden de onderhandelingen nu makkelijker uitgesteld worden. Zoals uitstel bij Kroatië; ze voldeden nog niet aan de gestelde criteria, dus werden de onderhandelingen bevroren. Zo waren er

¹⁵ Tina Freyburg and Solveig Richter, 'National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans' *Journal of European Public Policy* 17 (2010) 263-281, 275.

¹⁶ Geoffrey Pridham, 'Change and continuity in the European Union's political Conditionality. Aims, approach, and priorities', *Democratization* 14 (2007) 446-471, 454.

¹⁷ Idem, 556.

¹⁸ Idem, 459.

meer opties gekomen tot uitstel. Dit uitstel gebeurde ook om een eventueel voorbeeld te stellen voor andere landen die wilden toetreden: de toetredingsvoorwaarden waren ernst voor de EU.¹⁹ Verschil in persoonlijk beleid tussen de Eurocommissarissen van uitbreiding speelden een belangrijke rol. Eurocommissaris Rhen, die in 2005 de positie van Verheugen overnam, voerde een voorzichtiger beleid dan dat Verheugen dat deed. Hij wilde voorzichtig zijn met uitbreiding en ook met het aangaan van nieuwe uitbreidingsonderhandelingen en verdragen, hoewel hij tegelijk wel de bestaande lidmaatschapsonderhandelingen tot een goed einde wil brengen.²⁰ Dit voorzichtigere beleid kwam ook doordat de commissaris minder vrijheid had dan voorheen, nu bemoeide het Europese Parlement en andere instituties zich ook duidelijker met het uitbreidingsbeleid. Dit betekende dat het stoppen van onderhandelingen of het uitstellen gedaan kon worden door het Europese Parlement. Het Europese Parlement, voorheen voorstander, was nu ook veel negatiever over uitbreiding. Voor landen die tegen uitbreiding waren, was deze nieuwe richting wel prettig omdat ze nu de processen konden blokkeren dan wel helemaal konden stoppen als ze wilden.²¹ Ten slotte geeft Pridham wel betekenis aan de Europese uitbreidingsvermoeidheid. Hij wijst die uitbreidingsmoeheid aan als de voornaamste oorzaak voor de afwijzing van de grondwet, hoewel hij ook stelt dat het twijfelachtig was of de uitbreiding daadwerkelijk iets met de afwijzing te maken had. Ondanks de twijfel over dat verband werd er wel sterk op gereageerd vanuit de EU en in de media. Er kwam een pessimistisch beeld over de uitbreiding van de EU en snelle uitbreiding, iedereen tegelijkertijd, was niet meer zo populair. Het woord uitbreiding werd een zeer negatief woord, synoniem voor allerlei verkeerd beleid van de EU. Deze negatieve visie op uitbreiding werd ineens erg populair.

Naast de grondwetsafwijzing speelde ook mee dat het buitenlands beleid van de EU en uitbreidingsbeleid veel overlap met elkaar kregen, mede doordat het om toetreding ging van de Westelijke Balkanlanden. Het ging hierbij om staatsopbouw en veiligheid van Europa, beleidsterreinen van het buitenlands beleid. De verantwoordelijken voor het buitenlands beleid waren minder enthousiast over uitbreiding en hielden ook makkelijker vast aan de verschillen tussen de landen, terwijl de mensen van het uitbreidingsbeleid die juist weg wilden werken. Daarnaast werden er soms op basis van de argumenten van *high politics*, ook wel eens condities niet belangrijk gevonden. Door de crisis van de constitutie werd dit argument van *high politics* steeds minder belangrijk en was de EU dan ook veel verdeelder over de uitbreiding. Het lijkt er dus op dat er een significante verandering was opgetreden in het uitbreidingsbeleid van de EU en die verandering werd vooral zichtbaar in de houding van de EU. De vraag blijft echter of dit de belangrijkste reden is

¹⁹ Pridham, 'Change and continuity in the European Union's political Conditionality', 460-461.

²⁰ Idem, 463.

²¹ Idem, 461,465.

waarom het toetredingsproces van Kroatië zo moeizaam is verlopen of dat Kroatië toch zelf een land met veel problemen is, waarvoor de kosten van lidmaatschap eigenlijk te hoog zijn.²²

De vraag is dan ook: In hoeverre hinderden de veranderingen in het uitbreidingsbeleid van de EU en/of de interne problematiek van Kroatië de toetredingsonderhandelingen van Kroatië met de EU? De vraag naar de uitbreidingsvermoeidheid is een interessante omdat het iets is wat vaak genoemd wordt, maar nooit nader verklaard in de literatuur. Het is ook de vraag in hoeverre de afwijzing van de Europese grondwet en de uitbreiding van 2004 met de Centraal en Oost- Europese landen een rol spelen bij het uitbreidingsbeleid na 2004 en wat dat voor gevolgen dit heeft voor de al bestaande verhoudingen tussen Kroatië en de EU: is daar na 2004 verandering in gekomen en welke veranderingen zijn dat?.

De toetreding van Kroatië zal daarom in verschillende fasen behandeld worden. Als eerste de preonderhandelingsfasen. Vooral zal gelet worden op de inspanningen van Kroatië met betrekking tot het proberen te voldoen aan de gestelde criteria bij het Stabiliteits- en Associatieovereenkomst en de reactie daarop. Daarna zal gekeken worden naar het begin van de onderhandelingen en de uitleg die gegeven wordt aan het afwijzen van de grondwet en het uitstel van de onderhandelingen in 2008. Daarna zal het tweede uitstel bekeken worden in 2009. Als laatste zal de laatste fase besproken worden. Hoe het na 2009 verder is gegaan en de stand van zaken op dit moment, van daaruit zal de conclusie worden getrokken. Voor de beantwoording van al deze vragen zullen vooral krantenberichten en rapporten van de Europese Commissie gebruikt worden.

²² Pridham, 'Change and continuity in the European Union's political Conditionality', 458, 459.

Hoofdstuk 1 Pre-toetredingsfase Stabilisatie en Associatie

Al in 1996 werden de eerste initiatieven genomen door Frankrijk en de V.S. om de vijf Balkanlanden; Kroatië, voormalig Joegoslavië, Servië, Macedonië, Albanië en Bosnië en Herzegovina, te stabiliseren. De landen probeerden daarmee te zorgen dat het Dayton/ Parijs en de Erdut verdragen werden nageleefd. Zij probeerden ook het door oorlog geteisterde gebied stabiliteit en voorspoed te brengen.²³ Dit deden ze door een regionale benadering van de problemen die speelden op de Balkan. In 1998 werd er een ander plan door de Europese Raad opgesteld: het Stabiliteitspact. Dit plan betekende een proactieve rol in conflictbestrijding in plaats van dat de internationale gemeenschap reactief reageerde. De Kosovocrisis van 1999 versnelde de invoer van het pact. Het pact werd ondertekend door de EU, maar ook door andere internationale organisaties waaronder de VN en de NAVO. De doelstellingen werden vaag gehouden. Als onderdeel van dit plan stelde de EU het Stabiliteit- en Associatieproces (SAp) in werking. Dit proces hield in dat er in ruil voor een eventueel lidmaatschap van de EU, de Balkanlanden democratische en stabiele instituties, een rechtstaat en een vrije economie zouden ontwikkelen. De redenering was, dat als er geen beloning was, namelijk het perspectief op toetreding, er geen prikkel zou zijn voor de landen om te hervormen. Als de landen niet zouden hervormen zou er geen stabiliteit en vrede in de regio gerealiseerd kunnen worden. Ongeveer 40 landen en organisaties waren betrokken bij het stabiliteitspact.²⁴ Het perspectief op lidmaatschap voor de landen die meededen aan het stabiliteitspact werd voor het eerst gegeven toen de Europese Raad in Santa Maria de Feira in juni 2000 een verklaring afgaf waarin stond dat alle betrokken SAp-landen potentiële kandidaten waren voor het lidmaatschap. Later werd dit perspectief op lidmaatschap nog een keer bevestigd door de Europese Raad in Thessaloniki in 2003 en opnieuw in 2005.²⁵

Naast het eventuele toekomstige lidmaatschap waren bij het SAp ook de bilaterale verhouding tussen de vijf landen belangrijk. Regionale samenwerking zou politieke stabiliteit en onderlinge vrede verstevigen. Tegelijk met deze regionale samenwerking ontstond ook erkenning

²³ Clara Marina O'Donnell Gonzalez, 'Eight Years of the stability pact for South Eastern Europe. From stabilisation to integration', <http://www.stabilitypact.org/about/spisanie.pdf>, 12 december 2007, datum bezocht 24 mei 2011.

²⁴ Stability pact, 'From a conflict prevention and confidence building initiative in South Eastern Europe to a regionally-owned Regional Co-operation Council', www.stabilitypact.org/about/SPownershipprocessPortal.asp, zonder datum, datum bezocht 24 mei 2011.

²⁵ Europese Commissie 'The Western Balkan countries on the road to the European Union', http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm, Datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

voor de verscheidenheid tussen de landen van de Balkan. De politieke en economische voorwaarden zouden hetzelfde blijven voor de hulp, maar elk land kreeg een op maat gesneden pakket aan ondersteuning. Dat betekende dat het ene land hulp zou krijgen bij de wederopbouw van de door oorlog getroffen gebieden, terwijl het andere land hulp zou krijgen bij het implementeren van de Europese regelgeving. Voor de vijf landen kwam ook een financieel programma tot stand, het CARDS(Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) programma.²⁶ Hiermee werd 4,6 miljard euro uitgetrokken door de EU voor de realisatie van de doelen van het SAP in de periode van 2000 tot 2006.²⁷ Voor Kroatië betekende dit, dat het vooral ging om politieke hervormingen zoals het hervormen van de administratie, het goed laten terugkeren van vluchtelingen, goede grensbewaking en actieve misdaadbesteding. Daarnaast zouden er ook investeringen komen in de handel, het klimaat en de sociale cohesie.²⁸ In 2005 is dit programma komen te vallen onder het directoraat generaal van de uitbreiding.²⁹

Centraal in het SAP stond de Stabilisatie en Associatie overeenkomst (SAO) dat op de topontmoeting in Zagreb werd gelanceerd door de Europese Unie in 2000. Elk land kreeg een eigen Stabilisatie en Associatie overeenkomst. Om dat verdrag te kunnen tekenen moesten de landen grotendeels voldoen aan de Kopenhagencriteria; aanwezigheid van een rechtstaat, democratie, respect voor de mensenrechten en minderheden. Daarbij moesten ze de bereidheid hebben tot het onderhouden van betrekkingen met de buurlanden en het naleven van de Daytonakkoorden. Het verdrag beoogde ook om de landen klaar te maken voor de toetreding tot de Europese Unie, een preonderhandelingsfase dus. Door de SAO kon ook nu al veel beter in de gaten gehouden worden of een land problemen zou ondervinden met eventuele toekomstige toetredingsonderhandelingen. De

²⁶ Europese Commissie, 'The Western Balkan countries on the road to the European Union', http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm, Datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

²⁷ Europese Commissie, 'CARDS', http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm datum laatst gewijzigd: 30 oktober 2010, laatst bezocht 24 mei 2011.

²⁷ 'Bilateral Co-operation – Croatia', http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/bilateral_cooperation/croatia_en.htm, datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

²⁷ Europese Commissie, 'CARDS', http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm, datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum bezocht: 24 mei 2010.

²⁷ Europa.nu, 'Stabilisatie- en Associatie-Overeenkomst (SAO) – Hoofdinhoud', http://www.europa-nu.nl/id/vh7doub3atzo/stabilisatie_en_associatie_overeenkomst, Datum gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

²⁷ Europese Commissie 'Croatia - EU-Croatia relations', http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/relation/index_en.html datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum laatst bezocht: 24 mei 2010.

²⁸ 'Bilateral Co-operation – Croatia' http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/bilateral_cooperation/croatia_en.htm, datum laatst gewijzigd: 30 oktober 2010, laatst bezocht 24 mei 2011.

²⁹ Europese Commissie, 'CARDS', http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm, datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum bezocht: 24 mei 2010.

beloning voor het goed meewerken met het programma zou het openen van de toetredingsonderhandelingen betekenen.³⁰ Op 29 oktober 2001 werd deze overeenkomst getekend door Kroatië als tweede Balkanland.³¹ De SAO trad in 2005 in werking omdat de SAO eerst nog geratificeerd moest worden in de verschillende lidstaten. In afwachting van de ratificatie werd er een interim-akkoord gesloten dat al in 2002 in werking trad.³² De SAO lijkt in veel opzichten op de Europa-akkoorden gesloten met de Centraal- en Oost-Europese landen. Beiden zijn manieren om de landen voor te bereiden op toetreding. Het grote verschil is dat de SAO veel meer nadruk legt op de regionale samenwerking en politieke dialoog. Daarnaast is de SAO ook qua onderwerpen gericht op het hele spectrum van de Europese regelgeving en daardoor intensiever.³³

Opmerkelijk is dat Kroatië als tweede land dit verdrag sloot en ook mee mocht doen aan het CARDS-programma. Eerder werd Kroatië uitgesloten van financiële hulp en kreeg het alleen gunstige handelsvoorwaarden met de EU. De gewijzigde verhouding is te verklaren vanuit het feit dat Kroatië een democratische omwenteling doormaakte in 2000 en daardoor veel meer aan de eisen voldeed. Eerder was namelijk het probleem van Kroatië, volgens de rapporten van de Commissie, dat Kroatië wel een constitutie had waarin vastgelegd was dat het een democratisch land was met een meerpartijenstelsel maar in feite werd het land geregeerd door één partij de HDZ (Hrvatska Demokratska Zajednica) van Franjo Tudjman.³⁴ Hij was al aan de macht sinds de onafhankelijkheid en bleef dat tot aan zijn dood in 1999.³⁵ Dat de HDZ aan de macht bleef, kwam deels door een zwakke oppositie in het land, waardoor er geen goed haalbaar alternatief voor de regerende partij was. Anderzijds was het probleem dat de partij die regeert, naast de politieke controle, ook de controle over de media had, de tv was quasi staat gecontroleerd en de HDZ had sterke invloed op de geschreven media. Daarnaast werd de vrijheid van meningsuiting ook bedreigd door nieuwe wetten, aangenomen in 1996 die het moeilijker maakten om te protesteren. De presidentiële verkiezingen van juni 1997 werden door de OSCE zeer bekritiseerd, ze waren wel vrij maar niet eerlijk. Daarnaast werden de verkiezingsuitslagen niet altijd gerespecteerd. Andere problemen waren dat er geen

³⁰ Europa.nu, 'Stabilisatie- en Associatie-Overeenkomst (SAO) – Hoofdinhoud' http://www.europa-nu.nl/id/vh7doub3atzo/stabilisatie_en_associatie_overeenkomst, Datum gewijzigd: onbekend, datum bezocht: 24 mei 2011.

³¹ Europese Commissie 'Croatia - EU-Croatia relations' http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/relation/index_en.html datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum gewijzigd: 24 mei 2010.

³² Harald Schenker, 'The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning', *Jemie* 1 (2008) 1-18, 17.

³³ Aida Gugu, 'Main features of stabilization and association agreements And the differences with europe agreements', http://pdc.ceu.hu/archive/00002099/01/dec_2003_A_Gugu.pdf, Datum gewijzigd: onbekend, datum bezocht: 24 mei 2011, 3.

³⁴ *Commission services report. Regional approach to the countries of south-eastern europe: Compliance with the conditions set out in the council conclusions of 29 april 1997. Bosnia-herzegovina, croatia, federal republic of Yugoslavia*, Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 1997) 7.

³⁵ Freyburg en Richter, 'National identity matters', 269.

daadwerkelijke scheiding van de machten was in Kroatië, vooral de onafhankelijkheid van de rechtspraak werd bedreigd. Serviërs en dissidenten uit de oorlog werden verwijderd als rechters en de president van het hooggerechtshof werd verwijderd door de regering.³⁶ Volgens de Commissie waren er, ondanks dat Kroatië zei van niet, wel schendingen van de mensenrechten. Minderheden ervoeren ook problemen, met name bij het gebruik van de eigen taal. Daarnaast was ook de terugkeer van vluchtelingen een moeilijk punt. Kroatië deed niet genoeg haar best om de vluchtelingen en ontheemde personen op een goede manier te laten terugkeren. Onder internationale druk veranderde de Kroatische houding ten opzichte van de terugkerende Servische vluchtelingen, maar de houding bleef dubbel, de vluchtelingen werden niet beschermd bij terugkeer.³⁷ Het Erdut-verdrag werd ook niet volledig uitgevoerd en samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal was ook moeilijk. Voordat de EU verder zou gaan met financiële steun zouden er eerst grote democratische hervormingen moeten beginnen in Kroatië.³⁸ Tudjman was echter niet van plan om zijn beleid te wijzigen. Hij zag Kroatië en zichzelf als de overwinnaars van de Joegoslavische successieoorlogen. Hij vond dus ook dat hij zich helemaal niet aan de regels van de Europese Unie hoefde te houden. Daarnaast had hij een groot wantrouwen ten opzichte van supranationale instituties, hij wilde de pas verworven onafhankelijkheid niet opgeven.³⁹

Democratische veranderingen kwamen er in 2000, toen voor het eerst sinds de onafhankelijkheid van Kroatië een andere partij aan de macht kwam en Ivica Račan premier werd. Deze premier was zeer Europees gezind en was ook bezig om snel hervormingen door te voeren en die kregen steun van Stepan Mesic, de president van Kroatië.⁴⁰ Zowel de Commissie als de Europese Raad was vol lof over de hervormingen. De Europese Raad noemde in haar verklaring van Zagreb dat Kroatië een positieve toekomst tegemoet ging.⁴¹ De politieke hervormingen waren het belangrijkste argument voor de commissie om een positief advies te geven over een SAO met Kroatië. Deze democratiseringsbeweging met een nieuwe premier en een nieuwe regering leidde er mede toe dat Kroatië het SAO kon tekenen.⁴²

Kroatië werd vervolgens een succesverhaal in het SAO. Kroatië had duidelijk zijn best gedaan om de afspraken en voorwaarden uit de SAO, in totaal bijna 400, te vervullen. De verbeteringen

³⁶ *Commission service report 1997*, 7.

³⁷ *Idem*, 8,9.

³⁸ *Idem*, 12.

³⁹ Dejan Jović, 'Croatia and the European Union: a long delayed journey.' *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 8, (2006)86-103, 87.

⁴⁰ Dejan Jović, 'Croatia and the European Union', 98.

⁴¹ Europese Commissie, 'Zagreb Summit 2000 Final Declaration', http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm, datum gewijzigd: 30-10-2010, datum bezocht: 24 mei 2011.

⁴² *Report from the commission. On the feasibility of negotiating a stabilisation and association agreement with the Republic of Croatia*, Commissie van de Europese gemeenschappen (Brussel 2001)22.

werden door de Commissie in maandelijks en jaarlijkse rapporten bijgehouden. In 2002 en 2003 trof Kroatië veel voorbereidingen om de voorwaarden te implementeren en uit te voeren en ook om het CARDS-programma goed te kunnen gebruiken. Daarnaast werden diverse programma's geïnstalleerd die noodzakelijk waren om de *Acquis communautaire* in te voeren. De economie groeide en er kwamen wetten om de media te hervormen en de minderheden beter te beschermen. Af en toe kwam er een vertraging, maar niet genoeg om de deadlines niet te kunnen halen. Volgens de Commissie bleef het wel de uiterste inspanningen van Kroatië vragen om deze voortgang door te kunnen zetten.⁴³

Dit alles leidde er toe dat Kroatië al een jaar na de inwerking treden van de interim SAO, 2003, aangaf lid te willen worden van de EU.⁴⁴ In 2004 bracht de Commissie advies uit over het starten van de onderhandelingen met Kroatië. De drie criteria waar de commissie naar keek, waren de politieke criteria, de economische criteria en het vermogen van Kroatië om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die bij het lidmaatschap behoorden.⁴⁵ Positieve punten die daarbij werden genoemd waren de verkiezingen in 2000 en het feit dat Kroatië werkende democratische instituties had. Enig zorg bestond er wel om de verkiezingen van 2003, omdat toen opnieuw de HDZ de macht in handen kreeg. Het was echter positief dat de HDZ en de premier Ivo Sanadar haar vorige nationalistische politiek had losgelaten en nu ook meer op Europa gericht leek.⁴⁶ De rechtstaat functioneerde in Kroatië en de grondrechten werden geëerbiedigd, wel moest Kroatië nog beter haar best doen om de minderheden en vooral de Serviërs betere rechten te garanderen en de terugkeer van vluchtelingen moest beter mogelijk gemaakt worden. De medewerking met het Joegoslaviëtribunaal was sterk verbeterd en Kroatië werkte nu volgens het tribunaal zelf volledig mee, maar dit moest wel doorgezet worden en de oorlogsmisdadigers moesten uitgeleverd worden aan het tribunaal in Den Haag. Het justitiële apparaat moest nog wel verbeterd worden en de corruptie moest veel beter bestreden worden. Ander punt van kritiek was, dat de nog bestaande grensgeschillen opgelost moesten gaan worden met de buurlanden. Al met al voldeed Kroatië aan de politieke criteria zoals die vastgelegd waren door de Europese Raad in 1993 in Kopenhagen en aan de criteria van het SAP.⁴⁷ Ook voldeed Kroatië in grote lijnen aan de economische criteria. Kroatië had een functionerende markteconomie en was de beste werkende economie van alle SAPlanden, maar Kroatië had ondanks dat nog wel wat zwakke punten te verbeteren. Op termijn zou Kroatië in staat moeten zijn om de concurrentie binnen de EU het hoofd te kunnen bieden, mits Kroatië zich de

⁴³ Višnja Samardžija, *Croatia's Preparation for EU Accession*, http://www.wiiw.ac.at/balkan/files/GDN_EU_Samardzija_EUandCroatia.pdf, 8.

⁴⁴ *Vertaling brief. Verzoek van de Republiek Kroatië om toetreding tot de Europese Unie 20 februari 2003*, Ivica račan en Stjepan Mesić, Raad van de Europese Unie, (Brussel 2003).

⁴⁵ *Mededeling van de commissie. Advies inzake het verzoek van Kroatië om toetreding tot de Europese Unie*, Commissie van de Europese gemeenschappen, 4, 129.

⁴⁶ *Advies inzake het verzoek van Kroatië om toetreding tot de Europese Unie*, 13, 130.

⁴⁷ *Idem*, 128.

nodige inspanningen zou blijven getroosten om de Kroatische wetgeving aan de *Acquis* te kunnen aanpassen.⁴⁸ Het zou volgens de Commissie nog wel even duren voordat de *Acquis* op het milieubeleid zou worden ingevoerd, maar hiervoor was meer geld nodig om dat te kunnen realiseren. De commissie gaf met in achtneming van al deze overwegingen een positief advies over het starten van de onderhandelingen met Kroatië. De commissie gaf wel aan dat er een screening van Kroatië zou moeten plaatsvinden en dat er een pre-toetredingstrategie moest komen. Daarnaast kwam er een ontwerp voor een Europees Partnerschap, daarin werd vastgelegd welke prioriteiten het land bij had tijdens de voorbereidingen.⁴⁹ Kroatië kreeg in 2004 de status van kandidaat-lid toegewezen door de Europese Raad en werd ook Europese Partner. Begin 2005 zouden de onderhandelingen kunnen starten met Kroatië. Het SAp bleef het kader waarbinnen de criteria verder zouden worden geïmplementeerd.⁵⁰

De Balkanregio werd voor de EU een topprioriteit om daar stabiliteit en vrede te bewerken en een integratie in de Europese gelederen van de EU mogelijk te maken. Het jaar 2000 betekende een keerpunt in de binnenlandse politieke verhoudingen voor Kroatië en daarmee ook een keerpunt in de verhoudingen tussen Kroatië en de EU. Van een Balkanland dat weinig steun ontving van de EU, omdat die steun steeds opgeschort werd, werd Kroatië het eerste land dat kandidaat-lid werd. Zodra Kroatië dus democratische hervormingen ging doorvoeren en die hervormingen ook wist te consolideren, werd Kroatië dus beloond. In eerste instantie door het tekenen van de SAO en later door de voortgang van de hervormingen door het verkrijgen van het kandidaatslidmaatschap voor Kroatië.

⁴⁸ *Advies inzake het verzoek van Kroatië tot toetreding tot de Europese Unie*, Idem, 130-131.

⁴⁹ Idem, 132.

⁵⁰ Europese Commissie, 'Het stabilisatie- en associatieproces', http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_nl.htm, datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum bezocht: 25 mei 2011.

Hoofdstuk 2 De onderhandelingen beginnen

Op 17 maart 2005 zouden de toetredingsonderhandelingen beginnen tussen Kroatië en de Europese Unie. Het was de hoop dat als alles goed zou gaan, Kroatië dan in 2009 zou kunnen toetreden.⁵¹ In december 2004 stelde de Europese Raad als voorwaarde voor het starten van de onderhandelingen dat Kroatië volledig moest samenwerken met Joegoslavië-tribunaal. Volgens een deel van de raad werkte Kroatië echter niet voldoende met het tribunaal mee. De Raad was daarna verdeeld over de te nemen stappen. Een deel van de ministers wilde wel onderhandelingen beginnen op de afgesproken datum en een deel wilde uitstel van de onderhandelingen. Voor het starten van de onderhandelingen is echter unanimititeit nodig en omdat deze er niet was, werden de onderhandelingen toch uitgesteld. De onderhandelingen zouden nu pas beginnen wanneer duidelijk zou zijn dat Kroatië wel voldoende meewerkte met het tribunaal.⁵²

Het grootste manco bij de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal was dat de van oorlogsverdachte generaal Ante Gotovina nog niet gevonden en uitgeleverd was aan het tribunaal. Volgens de hoofdaanklager van het tribunaal, Carla del Ponte, deed Kroatië niet voldoende om de man op te sporen, terwijl er volgens del Ponte wel aanwijzingen waren dat hij daadwerkelijk nog in Kroatië was.⁵³ Daarom beschuldigde het Tribunaal in een rapport Kroatië van een slechte samenwerking. Ante Gotovina stond hoog op het prioriteitenlijstje van het Tribunaal, na Karadzic en Mladic was hij de derde gezochte man.⁵⁴ Voor deze generaal bestond al sinds 2001 een uitleveringsverzoek. Dat verzoek was geheim, maar Gotovina werd desondanks toch gewaarschuwd over het uitleveringsverzoek en dook onder.⁵⁵ Gotovina leidde operatie Storm in 1995, een operatie die leidde tot de aansluiting van Krajina, een deel van Kroatië dat eenzijdig ugeroepen was tot onafhankelijke republiek door rebellerende Serviërs. De republiek werd nooit erkend.⁵⁶ De Krajina verbond Zagreb met Dalmatië in het zuiden; een toeristisch zeer belangrijke en aantrekkelijke plek in het zuiden van het land, waar veel economische belangen mee gemoeid zijn. De Krajina was dus een

⁵¹ Daniel Dombey, 'EU gives Croatia membership ultimatum', *Financial Times*, 31 januari 2005.

⁵² Enlargement-Croatia, Council Conclusions on Croatia, 17 maart 2005, Directoraat-Generaal, (Brussel 2005) 2.

⁵³ Graham Bowly, 'EU warns Croatia to help in arrest', *International Herald Tribune*, 10 maart 2005.

⁵⁴ Ian Traynor, 'Trace fugitive general within 10 days or forget your EU ambitions. Croatia told: UK driving hardline policy on war crimes suspect as concerns grow that both sides will be the losers', *The Guardian*, 7 maart 2005.

⁵⁵ Richard Norton-Taylor, 'Serbia accused of blocking war crime trials', *The Guardian*, 25 november 2005; Daniel Simpson, 'Croatia protects a general charged with war crimes', *The New York Times*, 3 december 2002.

⁵⁶ Zonder naam, 'De slag om Krajina in 1995 echoot in Kroatië nog steeds na', *NRC Handelsblad*, 19 maart 2005.

strategisch en economisch belangrijk gebied voor Kroatië.⁵⁷ De aansluiting van de Krajina betekende het einde van de oorlog in Kroatië. Gotovina wordt verantwoordelijk gehouden voor de moord op 150 Serviërs tijdens operatie Storm. Het merendeel van de slachtoffers waren ouderen die niet konden vluchten. Daarnaast wordt hij verantwoordelijk gehouden voor het verdrijven van 150.000 mensen.⁵⁸

Volgens een deel van de landen met Groot-Brittannië en Nederland aan kop was volledige samenwerking met het tribunaal essentieel om de toetredingsonderhandelingen te starten. Groot-Brittannië blokkeerde al bijna het kandidaatslidmaatschap van Kroatië in 2003. Groot-Brittannië vond toen dat Kroatië ook niet voldoende met het tribunaal meewerkte en dat was voor Groot-Brittannië voldoende reden om de kandidatuur van Kroatië te blokkeren. Groot-Brittannië veranderde echter van mening toen zowel de Europese Commissie als het Joegoslavië-tribunaal een positief rapport uitbracht over Kroatië. Volgens het Tribunaal werkte op dat moment de Kroatische regering, onder de pas verkozen president Sanader, wel goed mee: ze leverden in korte tijd acht verdachten uit aan het Tribunaal. Een andere reden die genoemd werd is dat Kroatië in die tijd ook toestond dat de Britse inlichtingendienst M16 mee zou helpen met het opsporen van Gotovina. Deze operatie mislukte echter nadat informatie door de Kroatische inlichtingendienst gelekt was naar de pers. De verantwoordelijke voor het lek werd door Sanader uit zijn functie ontheven.⁵⁹

Groot-Brittannië wilde niet alleen Gotovina voor het tribunaal hebben, maar volgens hen ging het ook om de betrouwbaarheid van het tribunaal en over de betrouwbaarheid van het Europese uitbreidingsbeleid. Als de onderhandelingen wel zouden starten met Kroatië zonder dat Gotovina uitgeleverd was, dan zou Servië ook haast geen reden hebben om Mladic en Karadzic uit te leveren. Het tribunaal zou dan alle grote spelers kunnen vergeten, want de kans dat Servië Mladic en Karadzic zonder druk vanuit de EU zou uitleveren aan het Tribunaal was zeer minimaal.⁶⁰ Het verschil tussen Kroatië en Servië was op dat moment ook erg groot, Kroatië had wel een aantal mensen uitgeleverd, maar niet de grote spelers, terwijl Servië wel Milosevic had uitgeleverd aan het tribunaal.⁶¹ Argument van Kroatië was steeds dat ze Gotovina niet konden vinden en daarom Kroatië

⁵⁷ Misha Glenny, *The fall of Yugoslavia. The third Balkan war*, (derde druk: londen 1996)2.

⁵⁸ Zonder naam, 'De slag om Krajina', *NRC Handelsblad*, 19 maart 2005; Stephen Castle, 'Future in the eu threatened in war crime hunt', *The Independent*, 4 februari 2005.

⁵⁹ Ian Traynor, 'MI6 involved in Balkan spy plot, says Croatian paper', *The Guardian*, 27 augustus 2004 ; Nicholas Wood, 'Croatian turnaround led to arrest of general. At EU urging, hunt turned aggressive', *International Herald Tribune*, 1 januari 2006; Tim Whewell, 'BBC News: Croatia's spybusters uncovered', <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/4603991.stm>, datum laatste wijziging: 2 juni 2005, datum laatst bezocht : 7 Juni 2011.

⁶⁰ Eric Jansson, George Parker en Haig Simonian, 'EU shelves Croatia talks over war crimes dispute' *Financial times* 16 maart 2005; Daniel Dombey, 'Croatia tries to allay EU concern over war suspect membership talks', *Financial Times*, 3 maart 2005.

⁶¹ Zonder naam 'Leading article. Croatia all or nothing', *The Guardian*, 16 maart 2005.

onterecht bejegend werd: Kroatië werd gepakt op iets waar ze niets aan zouden kunnen doen.⁶² Het punt van de Engelse minister van Buitenlandse zaken was vooral dat Kroatië genoeg kansen had gehad om Gotovina wel te pakken en er weinig aan had gedaan om Gotovina te vinden. Wat Kroatië wel deed om Gotovina te vinden, kwam veel te laat.⁶³ Daarnaast speelde voor Groot-Brittannië een rol dat de VS sterk tegen de kandidatuur van Kroatië waren en nu opnieuw tegen het starten van de onderhandelingen. De inlichtingendienst van de VS beschuldigde Kroatië er ook van dat ze maar halfslachtig meewerkte en in de zaak van Gotovina helemaal te weinig deed. De VS blokkeerde de NAVO-aanvraag ook basis op van dezelfde argumenten.⁶⁴ Daarnaast was de vraag of de rechtstaat wel goed functioneerde. Blijkbaar was het netwerk rondom Gotovina sterker dan de Kroatische regering, het netwerk beschermde hem al drie jaar. Het recht kan niet zijn beloop hebben op deze manier, terwijl een goed functionerende rechtstaat een van de criteria van Kopenhagen is.⁶⁵

Nederland, Frankrijk en Duitsland voerden dezelfde argumenten aan en vonden Kroatië nog niet klaar om ook daadwerkelijk de onderhandelingen te beginnen. Tegelijkertijd was Duitsland iets gematigder in haar visie in deze zaak, zij vond namelijk dat het uitbreidingsbeleid niet bepaald moest worden door slechts een persoon, Carla del Ponte. Eerst pleitte bondskanselier Schröder om toch de onderhandelingen te beginnen. Deze visie is niet verwonderlijk omdat Duitsland in 1991 heel hard gepleit heeft voor onafhankelijkheid van Kroatië, terwijl Engeland destijds tegen was.⁶⁶ Duitsland was het er uiteindelijk mee eens dat de onderhandelingen uitgesteld zouden worden voor onbepaalde tijd. Wel kwamen de ministers overeen dat het beginnen van de onderhandelingen niet om draaide of Gotovina daadwerkelijk gevonden werd of niet maar of Kroatië er op overtuigende manier alles aan deed om Gotovina te vinden. Als Gotovina echt niet te vinden was dan lag dat immers buiten de macht van Kroatië.⁶⁷

De minderheid die voor het starten van de onderhandelingen was, bestond voornamelijk uit buurlanden van Kroatië: Oostenrijk, Hongarije, Slovenië en Slowakije. Centraal Europese landen waren altijd al meer voorstander van Kroatische toetreding tot de Noord Europese landen. Oostenrijk was de grootste pleitbezorger voor Kroatië. De reden daarvoor is dat Oostenrijk historische banden heeft met Kroatië, ze waren beiden deel van de dubbelmonarchie Oostenrijk-Hongarije. Daarbij komt

⁶² Nicholas Wood, 'European upsets Croatia with demands', *The New York Times*, 28 februari 2005.

⁶³ Nicholas wood, 'Europe Union Upsets Croatia With Demands', *The New York Times*, 28 februari 2005.

⁶⁴ Ian Traynor, 'Trace fugitive general within 10 days or forget your EU ambitions, Croatia told: UK driving hardline policy on war crimes suspect as concerns grow that both sides will be the losers', *The Guardian*, 7 maart 2005.

⁶⁵ Zonder naam, 'Leading article: Croatia: All or nothing', *The independent* 17 maart 2005.

⁶⁶ Ian Traynor, 'War crimes cause EU rift over Croatia', *The Guardian*, 9 december 2004.

⁶⁷ Graham Bowley, EU postpones talks with Croatia; Country is accused over war crimes trial, *International Herald Tribune*, 17 maart 2005; 'Stephen Castle, War crime row hits Croatia's EU ambitions', *The Independent*, 17 maart 2005.

dat beiden landen zeer katholiek zijn en Wenen en Zagreb goede betrekkingen onderhouden.⁶⁸ Oostenrijk ziet zichzelf en zeker na de uitbreiding in 2004 graag als het centrum van Europa, in plaats van aan de zijkant. Kroatië bevestigd dit beeld van Oostenrijk als centrum en daarbij komt dat Oostenrijk en Kroatië al nauwe banden hadden. Daarnaast vond Oostenrijk de berechting van oorlogsmisdadigers minder belangrijk.⁶⁹ Oostenrijk stelde ook een nieuwe datum voor, evenals Duitsland dat al eerder had gedaan. De toenmalige voorzitter Luxemburg wilde geen nieuwe datum hebben. De eis was en bleef volledige samenwerking met het Joegoslavië tribunaal, dan pas kon er gesproken worden over de onderhandelingen.⁷⁰

Kroatië deed pogingen om te bewijzen dat ze wel degelijk probeerde om Gotovina te vinden, bijvoorbeeld doordat ze de financiële tegoeden van Gotovina bevroren en dat premier Sanader een geldbedrag uitloofde voor degene die de tip kon geven over Gotovina. Volgens de Europese Unie kwamen deze acties veel te laat, pas vlak voordat de onderhandelingen zouden starten met de Europese Unie. Kroatië gokte erop dat de EU de eisen niet zo streng zou nemen en had daar verkeerdt op gegokt.⁷¹ Kroatië vond ook dat ze veel strenger werden bejegend dan andere landen. Kroatië ging op financieel vlak hard vooruit en voerden allerlei interne hervormingen snel door, om slechts een reden werden de onderhandelingen niet geopend.⁷² De premier dreigde ook dat dit een zeer anti-westerse houding teweeg zou brengen in Kroatië en Kroatië zou kunnen destabiliseren.⁷³

De premier had ook wel reden om aan te nemen dat Kroatië zou destabiliseren, Gotovina en het tribunaal waren zeer gevoelige onderwerpen. Terwijl Gotovina door West-Europese landen gezien werd als oorlogsmisdadiger werd hij door de Kroaten gezien als de bevrijder van het land. Volgens de Kroaten moest de generaal juist geëerd worden en niet uitgeleverd. In zijn geboortestad Zadar was hij ook een nationale held. Juist nadat de onderhandelingen werden uitgesteld werd een levensgrote poster van Gotovina opgehangen om hem te eren.⁷⁴ Deze visie op Gotovina in Kroatië hing samen met de visie op de oorlog en op de visie van de positie die Kroatië innam in Europa, dus op de nationale identiteit.⁷⁵

De nationale identiteit bepaalt welk gedrag wenselijk is en welk gedrag niet wenselijk is. De

⁶⁸ Stephen Castle, 'War crime row hits Croatia's EU ambitions', *The Independent*, 17 maart 2005.

⁶⁹ Stephen Castle, 'Austrians see accession bid as new siege by Ottomans', *The Independent*, 3 oktober 2005.

⁷⁰ Tijn Sadeé, 'EU houdt deur voor Kroatië nog dicht', *NRC Handelsblad*, 17 maart 2005.

⁷¹ Nicholas Wood, 'Europe Union upsets Croatia with demands', *The New York Times*, 28 februari 2005.

⁷² Judy Dempsey, 'Croatia impatient with 'different standards' applied for EU entry', *The International Herald Tribune*, 27 mei 2005.

⁷³ Zonder naam, 'leading article: Croatia: all or nothing', *The Guardian*, 16 maart 2005

⁷⁴ Charlotte Huisman, 'Etnische zuiveraar leerde het vak als legionair; Kroatische generaal Ante Gotovina ontdeed in 1995 de Krajina hardhandig van Serviërs', *De Volkskrant*, 9 december 2005; Peter S. Green, 'A fugitive Croatia general is a hometown favourite', *The New York Times*, 5 juni 2003.

⁷⁵ Tina Freyburg and Solveig Richter, 'National identity matters', 291.

nationale identiteit functioneert als een filter die bepaald wat gezien wordt als bedreigingen wordt.⁷⁶ Door middel van deze filtering wordt ook bepaald welke actie ondernomen moet worden bij vooronderstelde bedreigingen. Dit betekent dat als van een land bepaald gedrag wordt gevraagd door een derde partij, deze vraag gefilterd wordt door de lens van de nationale identiteit. Als dit gedrag binnen deze nationale identiteit past zal het land bereid zijn om dat uit te voeren wat gevraagd wordt, althans als het de moeite loont om dat te doen. Als dat gedrag echter niet past binnen die identiteit zal het land dit aanvoelen als een bedreiging voor de stabiliteit van het land. Dit hoeft niet echt het geval te zijn in de praktijk, maar de perceptie is voldoende. Dat betekent dan ook dat het land niet het gevraagde gedrag zal vertonen, ook al staan er duidelijke baten tegenover. De kosten worden bij voorbaat als te hoog beschouwd en de baten als te laag.⁷⁷ In dit geval betekende het dat de uitlevering van Gotovina de nationale identiteit bedreigde. De regering probeerde een pro-Europees verhaal te houden. Kroatië voelde zich niet behoren bij de Balkan, maar bij West-Europa. Toetreding tot de Europese Unie zou daar wel het ultieme bewijs van zijn, want volgens Kroatië staat de EU gelijk aan West-Europa. Kroatië wilde niet weer teruggedrongen worden in de hoek van voormalig Joegoslavië en met die landen op een lijn gesteld, daar hadden ze zich van bevrijd tijdens de oorlog. Kroatië zag zichzelf als de overwinnaar uit de oorlog. Kroatië had zich dan ook razend snel kunnen hervormen, de meeste eisen van de SAP, als kader voor der hervormingen, lagen in het verlengde van de nationale identiteit; hervormingen betekende voldoen aan de voorwaarden voor de Europese Unie en dat betekende bij West-Europa horen.⁷⁸ Echter uitlevering van Gotovina zou ook die andere nationale identiteit aantasten, die van de overwinnaar van de successieoorlogen.⁷⁹ Veel Kroaten waren minder nationalistisch geworden maar men moest vooral niet aan Gotovina komen. Als Gotovina uitgeleverd zou worden was hij ineens geen held, maar een oorlogsmisdadiger. De Kroaten waren dan geen slachtoffer die zichzelf bevrijd hadden, maar waren ook dader. Dit kwam omdat operatie Storm centraal stond in de ideeën over de oorlog. Voor veel Kroaten was een oordeel over Gotovina, een oordeel over operatie Storm en daarmee een oordeel over de gehele oorlog, ook al was het doel van het Joegoslavië-tribunaal slechts het vervolgen van Gotovina voor zijn persoonlijke verantwoordelijkheid in de oorlog.⁸⁰ Uitleveren van Gotovina betekende dus dat de Kroaten hun ideeën over de oorlog moesten gaan herzien. Dat was ook het

⁷⁶ Idem, 266.

⁷⁷ Tina Freyburg and Solveig Richter, 'National identity matters', 267

⁷⁸ Nataša Zambelli, 'A Journey Westward: A Poststructuralist Analysis of Croatia's Identity and the Problem of Cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia', *Europe-Asia Studies* 62 (2010) 1661-1682, 1665-1666.

⁷⁹ Tina Freyburg and Solveig Richter, 'National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans' *Journal of European Public Policy* 17 (2010) 263-281, 275, 291.

⁸⁰ Vjeran Pavlaković, 'Croatia, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and General Gotovina as a Political Symbol', *Europe-Asia studies* 62 (2010) 1707-1740, 1715.

probleem voor de premier Sanader en de president Mesice Stepe, die zich ten doel hadden gesteld om Kroatië de EU binnen te leiden. De twee nationale identiteiten kwamen in botsing. Enerzijds de identiteit als West Europees land met als ultiem bewijs toetreding tot de EU, anderzijds stelde diezelfde EU eisen waardoor ze ineens daders waren en geen slachtoffers of overwinnaars. Dat maakte het zo moeilijk om Gotovina ook daadwerkelijk op te pakken in Kroatië. De uiteindelijke beloning toetredingsonderhandelingen was niet voldoende om de perceptie van de bedreiging van de identiteit teniet te doen. Dat is ook de reden dat veel Kroaten vonden dat de eisen die de EU stelden onnodig hoog waren en de overheid niet bereid was om mee te werken. Wat door de EU dus als volkomen logisch werd gezien, voortvloeiend uit een goed functionerende rechtstaat en eerdere afspraken; Kroatië moest volledig samenwerken met het Tribunaal, was dat voor Kroatië niet het geval.

Problemen speelden zich ook af binnen de Europese Unie. De grondwet werd afgewezen door Nederland en Frankrijk. Volgens politieke commentatoren was het uitbreidingsbeleid een van de belangrijkste redenen waarom mensen niet op de grondwet stemden. Opvallend was dan ook dat bij de referenda de tegenstanders van de grondwet het uitbreidingsbeleid als argument noemden tegen de grondwet. Vooral de eventuele uitbreiding met Turkije werd als problematisch gezien, maar ook de sociaal economische impact die uitbreiding met de Midden en Oost Europese landen zou hebben, werd als tegenargument tegen de grondwet gebruikt.⁸¹ Politieke leiders zeiden na de uitslagen ook dat er beter moest worden nagedacht over het beleid en daar ook voorzichtiger mee omgegaan moest worden.⁸² Tegelijk wilden de politieke leiders en eurocommissaris Rhen van uitbreiding, zich ook vasthouden aan de al bestaande overeenkomsten met landen. Direct gevolg had dit dus niet voor Kroatië, het land was al kandidaatlid.⁸³ Daarnaast was ook het besluit tot uitstel van de onderhandelingen al genomen voor de referenda over de grondwet.

De toetreding van Turkije was een ander heikel punt. Groot-Brittannië was in de tweede helft voorzitter van de Europese Unie en had het tot een speerpunt van haar voorzitterschap gemaakt om de onderhandelingen met Turkije te laten beginnen. Die onderhandelingen zouden beginnen op 3 oktober 2005.⁸⁴ Oostenrijk was dit keer juist tegen het starten van de onderhandelingen, dat hadden ze al voor het grondwetdebat laten weten en bleef bij dit standpunt. Ondanks dat de EU al

⁸¹Jan Cienski e.a., 'Enlargement risks being biggest casualty of vote accession talks', *Financial Times*, 31 mei 2005; George Parker, Daniel Dombey en Vincent Boland, 'After the votes: Europe's leaders confront the consequences of 'the wrong answer'', *Financial Times* 3 juni 2005.

⁸²Bertrand Benoit en Daniel Dombey, 'A threat to the vulnerable Balkans. German election may be pivotal for entry hopes Europe', *Financial Times* 21 juni 2005.

⁸³Judy Dempsey, 'German warns EU it may lose strength; Fischer fears 'conflict-ridden' bloc', *International Herald Tribune*, 21 juni 2005.

⁸⁴Stephen Castle and Colin Brown, 'Britain to put treaty on ice as Europe warms to delay', *The Independent*, 3 juni 2005.

overeengekomen was dat de onderhandelingen met Turkije zouden starten, wilde Oostenrijk niet beginnen met de onderhandelingen. Alle grote partijen binnen Oostenrijk waren tegen toetreding van Turkije.⁸⁵ Oostenrijk wilde in het eventuele onderhandelingsverdrag laten opnemen dat Turkije niet per se lid werd, maar wel een speciale plaats in zou nemen in de EU betrekkingen als alternatief voor volwaardig lidmaatschap. Turkije wilde daar niets van weten en wilde alleen onderhandelingen starten als er kans was op volledig lidmaatschap.⁸⁶ Groot-Brittannië vond dat Oostenrijk bij moest draaien, maar Oostenrijk deed dat niet. Oostenrijk deed iets anders en verbond Kroatië en Turkije aan elkaar, door te stellen dat de onderhandelingen alleen met Turkije konden beginnen als de onderhandelingen met Kroatië ook konden beginnen.⁸⁷ In feite had het begin van beide onderhandelingen niets met elkaar te maken. Voor Oostenrijk echter wel, die argumenteerde dat als Turkije wel onderhandelingen mochten starten en mensenrechten mochten schenden, dan mocht Kroatië zeker ook onderhandelingen beginnen, want daar was het maar een generaal die niet gevangen genomen kon worden.⁸⁸ Het starten van de onderhandelingen met Kroatië was belangrijk voor Oostenrijk omdat als die kon beginnen dan was het starten van de onderhandelingen met Turkije makkelijker te verkopen in het binnenland. Immers de Oostenrijkse regering was het in ieder geval gelukt om een land binnen te halen wat meer op Oostenrijk leek, de regering had dus een succes geboekt, in ruil voor Turkije.⁸⁹ Het probleem werd nog groter toen de partijen uit de Oostenrijkse regering ook nog is moesten inleveren bij de provinciale verkiezingen, de zondag voordat de onderhandelingen met Turkije begonnen.⁹⁰ De onderhandelingen leken op elk punt vast te zitten. Het probleem leek ook niet te verbeteren toen de hoofdaanklager van het Tribunaal, Carla Del Ponte, in de eerste week van oktober nog liet weten dat Kroatië nog altijd niet voldoende meewerkte. Groot-Brittannië bleef er dus bij dat Kroatië niet kon starten met de onderhandelingen. Een week later werd er echter besloten dat zowel Kroatië als Turkije kon beginnen met de onderhandelingen.⁹¹

Allerlei theorieën deden de ronde wat er gebeurd was. In eerste instantie leek het starten van de beide onderhandelingen een politieke deal tussen Oostenrijk en Groot-Brittannië. Daarna werd bekend dat Carla del Ponte haar mening volledig had herzien en nu beweerde dat Kroatië wel volledig meewerkte met het tribunaal.⁹² In december 2005 werd Gotovina gevangen genomen op

⁸⁵ Stephen Castle, 'Britain warns of clash of civilisations in row over Turkey' *The Independent*, 2 oktober 2005.

⁸⁶ Stephen Castle, EU enlargement: Turkey's talks with EU blocked, *The Independent*, 5 oktober 2005.

⁸⁷ Graham Bowley, 'European talks on Turkey stall as Austria insists on lesser role', *The New York Times*, 3 oktober 2005.

⁸⁸ Daniel Dombey, Raphael Minder en Haig Simonian, 'Austrian leader claims "double standards" over Croatia talks ft interview Wolfgang Schussel', *Financial Times*, 29 september 2005.

⁸⁹ Nicholas Watt, 'EU warns Austria over its resistance to Turkey talks' *The Guardian*, 1 oktober 2005.

⁹⁰ Graham Bowley, 'European talks on Turkey stall as Austria insists on lesser role', *The New York Times*, 3 oktober 2005.

⁹¹ Nicholas Watt, 'EU warns Austria over its resistance to Turkey talks', *The Guardian*, 1 oktober 2005.

⁹² Anthony Browne, 'Last-minute deal paves way for EU talks on Turkey', *The Times (London)*, 4 oktober 2005.

Tenerife en overgebracht naar het Tribunaal. Kroatië had wel de benodigde informatie gegeven aan het Tribunaal om hem te kunnen vangen. Dit resulteerde in het positieve advies van Del Ponte.⁹³ Het gevangen nemen van Gotovina leidde wel tot protesten in Kroatië, maar niet tot de enorme problemen die eerder waren voorzien.⁹⁴ De reden daarvoor; hij was niet in Kroatië gevangen genomen, maar in het buitenland waardoor de regering niet al te veel gezichtsverlies leed bij de bevolking. Tegelijk zorgde de regering er op deze manier ook voor dat ze aan de EU lieten zien dat het ernst was met het toetreden tot de EU. Het uitstel van de onderhandelingen zorgde ervoor dat de Kroatische regering beseftte dat de EU ook daadwerkelijk voet bij stuk hield wat betreft haar eisen. Kroatië wist daarop toch een soort compromis te bereiken tussen haar twee nationale identiteiten en dit zorgde voor de doorbraak.⁹⁵ De EU honoreerde deze daad met het starten van de onderhandelingen met Kroatië. Duidelijk wordt dus dat de toetreding van Kroatië uiteindelijk in de handen lag van Kroatië zelf. Op het moment dat Kroatië zich aan de eisen hield, samenwerking met het Tribunaal, kon Kroatië starten met de onderhandelingen.

⁹³ Ian Traynor, 'Capture of war crimes suspect paves Croatia's way to EU entry: Tribunal coup as fugitive general arrested in Spain: Accused of killing 150 and expelling 150,000 Serbs', *The Guardian*, 9 december 2005.

⁹⁴ Marlise Simons, 'Hague fugitive hailed as a hero as Croats protest arrest', *International Tribune*, 15 december 2005.

⁹⁵ Freyburg and Richter, 'National identity matters', 274, 275.

Hoofdstuk 3 Veranderen en opschorten

Elk jaar presenteert de Europese Commissie de uitbreidingsplannen voor het komende jaar aan de Raad. Zo ook presenteerde de Europese Commissie haar nieuwe uitbreidingsstrategie in 2006, deze strategie nam de Raad over.⁹⁶ Opmerkelijk is echter dat de uitbreidingsstrategie in 2006 veel nieuwe elementen veranderingen bevatte en daarmee een koerswijziging inzette in het uitbreidingsbeleid. Een van de belangrijkste punten is strengere voorwaarden voor toetreden. Kandidaat-landen moeten nu volledig voldoen aan de toetredingseisen.⁹⁷ Eerder werden er nog wel eens bepaalde punten door de vingers gezien.⁹⁸ Daarnaast vond de Commissie dat de corruptiebestrijding en hervormingen van het juridisch systeem onderwerpen zijn die eerder aan de orde moeten komen in het onderhandelingsdebat en niet pas op het laatste moment.⁹⁹

Een derde punt dat de Commissie introduceerde zijn de zogenaamde ijkpunten in de toetredingsonderhandelingen. Doordat de Commissie ijkpunten introduceerde kwamen er meerdere meetmomenten in het onderhandelingsproces. Deze metingen konden leiden tot uitstel van de onderhandelingen als er niet wordt voldaan door een land aan de verschillende ijkpunten.

De onderhandelingen waren en zijn bedoeld om overeenstemming tussen een kandidaat-lidstaat en de EU te bereiken over de te volgen strategie om de integratie makkelijker te maken. Tevens boden de onderhandelingen de kandidaat-lidstaat de gelegenheid om te laten zien dat ze de nodige hervormingen konden doorvoeren en aan het lidmaatschap konden voldoen. Om het doel te bereiken werden er strategieën opgezet die het makkelijker voor een kandidaat-lidstaat moesten maken om de volledige *acquis* en de verdragen te onderschrijven. Dit hele proces begon door het screenen van de hoofdstukken uit het onderhandelingskader door de Commissie samen met een kandidaat-lidstaat en experts. Hierbij werd gekeken welke mate van aanpassing noodzakelijk was en welke uitvoeringsplannen een kandidaat-lidstaat had om de *acquis* te kunnen invoeren. Na de

⁹⁶ Zonder Naam, 'Europese top scherpt eisen toetreding aan; Toetredingsonderhandelingen moeten in toekomst met moeilijkste onderwerpen beginnen', *Het Financieele Dagblad*, 15 december 2006.

⁹⁷ *Mededeling van de commissie aan het Europees parlement en de Raad. Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006–2007 Inclusief het speciaal verslag over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen*. Commissie van de Europese gemeenschappen, (Brussel 2006)7.

⁹⁸ Zonder Naam, 'Europese top scherpt eisen toetreding aan; Toetredingsonderhandelingen moeten in toekomst met moeilijkste onderwerpen beginnen', *Het Financieele Dagblad*, 15 december 2006.

⁹⁹ *Mededeling van de commissie aan het Europees parlement en de Raad. Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006–2007*, 17.

screening keek de Commissie naar welke hoofdstukken voor onderhandeling geopend konden worden en bracht dit als advies uit naar de Raad. De Commissie keek ook naar de hoofdstukken die nog niet geopend konden worden. De Commissie liet weten aan welke ijkpunten voldaan moest worden voor het desbetreffende hoofdstuk. Pas als aan die ijkpunten werd voldaan konden de onderhandelingen over dat hoofdstuk starten. De ijkpunten waren meetbaar en gekoppeld aan diverse hoofdpunten van het desbetreffende hoofdstuk van de *acquis*, het ging dan vaak om voorbereidende stappen om de wetgeving aan de *acquis* aan te passen en contractuele verplichtingen die corresponderen met het hoofdstuk zelf. Dat was het eerste nieuwe meetmoment aan de hand van ijkpunten in het onderhandelingsproces. Het tweede moment gebeurde door de Raad. De Raad stelde bij het openen van de onderhandelingen duidelijk vast welke ijkpunten behaald moesten worden, alvorens het hoofdstuk gesloten kon worden. Dit waren ijkpunten die te maken hadden met wetgevingsmaatregelen, bestuurlijk of justitiële instanties en de prestaties met betrekking tot overname van de *acquis*.¹⁰⁰ Deze ijkpunten werden ingevoerd in 2006 om de meetbaarheid te vergroten, maar daar waren ook duidelijke consequenties aan verbonden, zoals de commissie dat zelf verwoordt:

Voldoet een kandidaat-lidstaat voor een onderhandelingshoofdstuk niet langer aan de initiële ijkpunten, dan kan de Commissie voorstellen de onderhandelingen over dat hoofdstuk op te schorten. Voldoet een kandidaat-lidstaat voor een onderhandelingshoofdstuk niet langer aan de afsluitende ijkpunten, dan kan de Commissie de lidstaten voorstellen de onderhandelingen over dat hoofdstuk te heropenen.¹⁰¹

Daarnaast konden toetredingsonderhandelingen opgeschort worden als de beginselen van democratie, vrijheid, de rechten van de mens en de rechtstaat ernstig worden geschonden. Daarnaast rapporteerde de Commissie regelmatig over de vorderingen die gemaakt waren en in hoeverre de kandidaat-lidstaten aan de politieke en economische eisen voldeed. Het succes van de veranderingen werd vastgelegd bij de toetredingsonderhandelingen. Op deze manier hoopte de commissie dat de landen eerder de problemen die te maken hadden met de politieke en economische criteria aangepakt zouden worden. Het bracht een extra stimulans voor de kandidaat-lidstaten om te hervormen. Niet voldoen aan de ijkpunten betekende ook daadwerkelijk niet verder kunnen met de toetredingsonderhandelingen. De kwaliteit van de toetredingsonderhandelingen kond daardoor worden verbeterd en problemen eerder gesignaleerd.¹⁰² De reden voor deze

¹⁰⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement strategy and Main challenges 2006-2007 *Mededeling van de commissie aan het Europees parlement en de Raad. Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006-2007* 6-7.

¹⁰¹ Idem, 7.

¹⁰² Idem, 7.

veranderingen in het beleid waren de lessen die werden getrokken uit de onderhandelingen met Roemenië en Bulgarije, die in 2007 zouden gaan toetreden. Bij dezen twee landen werd pas heel laat bepaalde hervormingen doorgevoerd en de Commissie deelde op het laatste moment stevige waarschuwingen uit aan Bulgarije en Roemenië. Een deel van de hervormingen in Bulgarije en Roemenië moest zelfs nog doorgevoerd worden nadat de landen toetraden in 2007.¹⁰³

Dit had als consequentie voor Kroatië dat ze makkelijker tot een halt konden worden geroepen, omdat er duidelijkere regels waren en eerder de onderhandelingen opgeschort dan wel stopgezet konden worden. De EU had dus een soort uitweg voor zichzelf in de onderhandelingen ingebouwd, waardoor het proces vertraagd kon worden. Daarbij kwam ook dat de Commissie niet meer zoveel landen tegelijk wilde laten toetreden als in 2005 gebeurd was. Elk land werd nu op haar eigen merites bekeken. Dit kwam ook voort uit het feit dat er grote verschillen bestonden tussen de landen die wilden toetreden tot de EU, het werd daardoor haast onmogelijk om die landen samen te laten toetreden. Naast strikte voorwaarden waren consolidatie en communicatie twee andere punten uit de nieuwe uitbreidingsstrategie. Consolidatie betekende terughoudend bij het aangaan van nieuwe verplichtingen. Dus voorzichtig zijn met toekennen van de kandidaat-lidstatus aan een nieuw land. Tegelijk betekende het wel het dat de al bestaande verbintenissen tussen de EU en de kandidaat-lidstaten gehonoreerd werden.¹⁰⁴ Voor Kroatië was dit gunstig omdat zij al in het proces zat en dus de EU haar verplichtingen wilde nakomen tegenover Kroatië. Het derde punt communicatie ging voornamelijk over de communicatie van de EU naar haar burgers, omdat duidelijk was geworden dat voor veel burgers het uitbreidingsproces veel te snel ging.¹⁰⁵ De Commissie wijdde dit vooral aan communicatie, omdat volgens haar het uitbreidingsproces wel een succes was.¹⁰⁶

Het is duidelijk dat de discussie over het uitbreidingsbeleid naar aanleiding van de afwijzing van de grondwet nog niet over was. Verder uitbreiding stond nog wel ter discussie en ondanks het dat de Commissie de uitbreiding van 2005 een succes noemde, werd dat idee niet gedeeld door de oudere lidstaten. Tegelijk bleven veel landen wel positief over uitbreiding van Kroatië, maar dat was dan ook voorlopig het laatste land dat zou mogen toetreden. Wel moest er volgens veel lidstaten eerst een nieuw verdrag komen, nu de grondwet niet was doorgedaan. Dit verdrag was nodig om te zorgen dat de EU ook de bestuurlijke capaciteit moest blijven behouden om Kroatië goed te kunnen laten integreren.¹⁰⁷ Dit verdrag kwam er ook in de vorm van het verdrag van Lissabon dat in 2009 in

¹⁰³ *Mededeling van de commissie aan het Europees parlement en de Raad. Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006–2007*, 3,7.

¹⁰⁴ *Idem*, 6.

¹⁰⁵ *Idem*, 3.

¹⁰⁶ *Idem*, 5.

¹⁰⁷ Zonder Naam, 'Oostwaartse uitbreiding valt EU zwaar', *Het Financieele Dagblad*, 30 december 2006; Zonder Naam, 'Komen er weer wat landen bij de EU? Roemenië en Bulgarije treden maandag toe tot de Europese Unie', *De Volkskrant*, 30 december 2006.

werking trad.¹⁰⁸

Ondanks de strengere eisen ging Kroatië voortvarend te werk in haar hervormingen. In 2008 was de Commissie erg positief over Kroatië en liet het weten dat Kroatië in de laatste fase van de onderhandelingen zat. 21 van 35 hoofdstukken van de *acquis* waren geopend. Bijna alle beginjipunten voor de nog liggende hoofdstukken waren voldaan door Kroatië. De nog liggende hoofdstukken konden ook langzaamaan geopend worden. Daarnaast ging de implementatie van de SAO door zonder dat daar grote problemen bij te benoemen waren. Volgens de commissie moest het mogelijk zijn om tegen het einde van 2009 de onderhandelingen af te ronden, als Kroatië alle noodzakelijke voorwaarden doorgevoerd had en op dit tempo bleef hervormen. De belangrijkste en moeilijkste punten waren nog corruptie en misdadbestrijding, hervormingen in de juridische en publieke sector en Kroatië moest de benodigde documenten aan het Joegoslaviëtribunaal geven. Als Kroatië aan al deze voorwaarden voldeed konden de onderhandelingen afgerond worden.¹⁰⁹

Echter in 2008 gooide Slovenië roet in het eten. Slovenië blokkeerde de verdere onderhandelingen met Kroatië met haar vetorecht. Slovenië wilde de onderhandelingen pas hervatten als een langlopend grensgeschil tussen Kroatië en Slovenië opgelost werd.¹¹⁰ Dit grensgeschil stamt al uit de tijd van de Joegoslavische successieoorlogen aan het begin van de jaren '90. In de tijd van Joegoslavië waren de grenzen tussen de republieken vervaagd, ze bestonden nog wel maar omdat het regionale grenzen betrof waren ze niet heel sterk getrokken. Datzelfde gold voor de zeegrenzen, Sloveense schepen voeren door Kroatische wateren om de Sloveense havenstad te bereiken. Door het uiteenvallen van Joegoslavië werden die grenzen ineens geen regionale grenzen meer maar formele internationale grenzen. Dit leverde een aantal grensgeschillen op tussen de landen uit voormalig Joegoslavië.¹¹¹ Bij dit grensgeschil tussen Kroatië en Slovenië gaat het om de baai van Piran, een strook van 20 km langs de kust van Kroatië. Deze strook behoort formeel bij Kroatië, maar Slovenië eiste deze strook op. Slovenië wil deze strook omdat ze dan vrij toegang heeft vanaf de internationale wateren tot haar havenplaats. Nu moesten ze steeds door Kroatische of door Italiaanse wateren varen om Slovenië te bereiken. In de praktijk leverde dit ook na het uiteenvallen van Joegoslavië geen enkel probleem op voor de scheepvaart. Desondanks wilde Slovenië wel dat zij

¹⁰⁸ Sander Luitwieler, 'Treed burger over EU open tegemoet', *Het Financieele Dagblad*, 16 december 2010.

¹⁰⁹ Commission staff working document .Croatia 2008 progress report accompanying the communication from the commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2008-2009 brussel 2008, Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2008) 5.

¹¹⁰ Commission staff working document .Croatia 2008 progress report accompanying the communication from the commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2008-2009 brussel 2008, Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2008) 5: Zonder Naam, ' Kort Europees', *NRC Handelsblad*, 25 juni 2009.

¹¹¹ Europa Nu, 'Toetreding Kroatië tot de Europese Unie', http://www.europa-nu.nl/id/vh9idcqe1eng/toetreding_kroatie_tot_de_europese_unie, datum laatst gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

officieel een corridor naar de zee kregen.¹¹² Kroatië wilde hier echter niets van weten en wilde dat dit grensgeschil tussen Joegoslavië en Kroatië los gezien werd van de onderhandelingen met de EU. Daar wilde Slovenië dan weer niets van weten en blokkeerde de onderhandelingen. De EU deed verwoede pogingen om tot een politieke oplossing te komen. Deze pogingen mislukten echter en in december van 2008 werden de onderhandelingen uitgesteld, voor onbepaalde tijd.¹¹³ Slovenië maakte gebruik van haar vetorecht. Pas in oktober 2009 werden de onderhandelingen hervat, na bemiddeling van de Zweedse voorzitter. Slovenië en Kroatië gingen akkoord met internationale arbitrage om te beslissen over de grens. Daarmee was het Sloveens veto van de baan.¹¹⁴

Bij voorgaande onderhandelingen waren er al eerder wel eens meningsverschillen tussen buurlanden en liepen de onderhandelingen moeizaam. Dit is echter de eerste keer dat ze leidden tot uitstel van de onderhandelingen voor onbepaalde tijd. Slovenië maakte gebruik van haar positie als lidstaat binnen de EU om Kroatië te dwingen om dit stuk land op te geven. Kroatië was echter niet van plan om Slovenië het stuk land te geven. Slovenië kon ook haar veto uitspreken wegens de uitbreidingsmoeheid. Lidstaten binnen de EU werden veel terughoudender met uitbreiden en hadden meer een voor wat hoort mentaliteit. 'Als Kroatië wilde toetreden, moet ze daar wat voor doen' volgens Slovenië, namelijk hun een stuk land geven. Individuele lidstaten en ook kleine lidstaten traden steeds individueel op en maakten steeds sneller gebruik van hun vetorecht. Dit is niet alleen zichtbaar in de Kroatische onderhandelingen maar ook bij de onderhandelingen met IJsland.¹¹⁵ Een andere verklaring waarom het mogelijk was voor Slovenië om de onderhandelingen te blokkeren lag in het feit dat de EU de toetreding nu per land bekeek en het rustiger aan wilde doen. Cyprus deed en doet precies hetzelfde en speelt haar vetes met Turkije uit over uitbreiding.¹¹⁶

Daarbij komt dat de andere lidstaten een dubbele houding hadden ten aanzien van de Sloveense blokkade. Enerzijds was daar de reactie van frustratie van de lidstaten over de houding van Slovenië. Het hele grensconflict leek een onbeduidend iets, juist ook met het oog op toetreding van Kroatië tot de Europese Unie.¹¹⁷ Daarnaast was de vraag ook hoe het zal gaan bij vervolgotoetredingen, hoe zouden Kroatië en Slovenië de onderhandelingen ingaan als Servië wil toetreden tot de EU? Gaan die landen hun oude vetes uitspelen via de EU?¹¹⁸ Tegelijk kwam het de

¹¹² Michiel Goudswaard, 'Schijn bedriegt in Kroatië', *Het Financieele Dagblad*, 22 augustus 2009.

¹¹³ Zonder naam, 'Kroatië ver weg van EU-toetreding', *De Volkskrant*, 25 juni 2009.

¹¹⁴ Marloes de Koning, 'Kleurloze vrouw die wel vuist kan maken. Nieuwe Kroatische premier Kosor forceert doorbraak in toetreding tot Europese Unie', *NRC Handelsblad*, 15 september 2009.

¹¹⁵ Han Dirk Hekking 'De uitbreidingstrein rijdt nog, maar stopt bij elke grote boom', *Het Financieele Dagblad*, 19 Juni 2010.

¹¹⁶ Han Dirk Hekking, 'De uitbreidingstrein in de EU blijft ondanks alles doorrijden', *Het Financieele Dagblad*, 13 juni 2009.

¹¹⁷ Bert Lanting, 'Kroatië haalt deadline EU niet', *De Volkskrant*, 25 Juni 2009.

¹¹⁸ Han Dirk Hekking 'De uitbreidingstrein rijdt nog, maar stopt bij elke grote boom', *Financiële Dagblad*, 19 Juni 2010.

landen ook wel enigszins goed uit. Het uitbreidingsbeleid stond al ter discussie en nu kon er even een pauze ingelast worden, de uitbreiding ging zo niet te snel, zonder dat de lidstaten daar verder al te veel voor hoefden te doen. Toch bleef ook voor de meest lidstaten het argument bestaan dat de Balkanlanden bij de EU moesten komen om de regio stabiel te behouden en Kroatië vervulde daar een voorbeeldrol in.¹¹⁹ Als Kroatië zou toetreden tot de EU laat dat andere landen zien dat het mogelijk is voor een land van de Balkan om toe treden. Dit zou de hervormingen stimuleren in andere landen. Het toetredingsperspectief werd een duidelijk perspectief, als de landen maar hun best deden.

In dit grensconflict tussen Slovenië en Kroatië werd zichtbaar dat de EU ook erg was veranderd in haar uitbreidingsbeleid en dat de dynamiek binnen de EU veranderd was. De eisen waren strenger geworden voor toetreding tot de Europese Unie. Belangrijker voor Kroatië was dat Slovenië, inspelend op de uitbreidingsmoeheid en op de nieuwe eisen, de onderhandelingen kon blokkeren. Een situatie die voor 2005 niet tot uitstel zou hebben geleid zorgde nu wel voor bijna een jaar vertraging. Dit had duidelijke consequenties voor Kroatië. Het betekende namelijk dat er verscheidende hoofdstuk niet afgesloten werden uit het onderhandelingsverdrag, terwijl die technisch wel afgesloten waren. Het betekende ook dat bepaalde onderhandelingshoofdstukken niet geopend konden worden, ondanks dat wel had gekund als Slovenië dat niet had geblokkeerd. Het conflict tussen Slovenië en Kroatië betekende dus forse vertraging in de toetredingsonderhandelingen voor Kroatië.¹²⁰

¹¹⁹ Michiel Goudswaard, 'Schijn bedriegt in Kroatië', *Het Financieele Dagblad*, 22 augustus 2009.

¹²⁰ *Croatia 2009 progress report accompanying the Communication from the commission to the European parliament and the council. Enlargement strategy and main challenges 2009-2010*. Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2008).

Hoofdstuk 4 Afronding van de onderhandelingen

Uiteindelijk kondigde de Commissievoorzitter Emmanuel Barroso op vrijdag 10 juni 2011 aan dat Kroatië klaar was voor de toetreding tot de Europese Unie. Interessant is dat Barroso zelf aangeeft dat de onderhandelingen streng waren.¹²¹

The Commission has negotiated hard but fair over the last years, applying strict conditionality and making sure that all EU criteria and benchmarks are fulfilled. This firm commitment has paid off: Croatia is now ready to move ahead. EU enlargement is about credibility: Credibility from candidate countries in respecting the criteria and enforcing the required reforms, and credibility on the EU side in moving forward once the agreed conditions have been met.¹²²

Interessant is ook dat hij zegt dat Kroatië nu echt klaar is voor toetreding en heeft voldaan aan alle eisen voor toetreding. Een paar maanden daarvoor was de Commissie nog uiterst kritisch over Kroatië. Kroatië voldeed aan de meeste eisen politieke en economische criteria. De politieke instituties waren stabiel en hoewel Kroatië onder de economische crisis had geleden bleken Kroatische banken veerkrachtig en kwam de economie er langzaam weer bovenop. Kroatië werd in staat geacht om de concurrentiedruk aan te kunnen met de interne markt van de EU.¹²³ De grootste hordes die Kroatië nog moest nemen lag op het gebied van juridische hervormingen, corruptiebestrijding en fundamentele mensenrechten. Daarnaast bleef samenwerking met het Joegoslavië- Tribunaal cruciaal.¹²⁴ De EU bleef op het juridisch apparaat en de corruptiebestrijding letten omdat dat een van de prioriteiten was geworden in 2006 en ook het standpunt bleef staan dat Kroatië pas kon toetreden tot de EU als Kroatië aan alle eisen voldeed. Kroatië kreeg dus duidelijk te maken met strengere toetredingseisen van de EU.

¹²¹ Europese Unie, 'Statement by President Barroso on Croatia – Commission proposes to close the last "Chapters" in the accession talks', <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/397&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, datum laatst gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

¹²² Europese Unie, 'Statement by President Barroso on Croatia – Commission proposes to close the last "Chapters" in the accession talks'.

¹²³ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2009-2010*, Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2011) 11.

¹²⁴ *Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation chapter 23)* Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2011)8.

Kroatië deed haar best om te bewijzen dat ze de corruptievraagstukken aanpakte en het juridische systeem hervormd werd. De bestrijding van corruptie probeerde ze te bewijzen door de voormalige premier Sanader op te pakken. Sanader werd onder andere beschuldigd van het creëren van zwartgeldfondsen voor zijn partij, de HDZ.¹²⁵ Sanader was plotseling in juli 2009 afgetreden zonder verklaring. Een jaar later wilde hij terugkeren in de politiek, omdat volgens hem de partijleiding van zijn partij, de HDZ niet goed functioneerde. Sanader werd echter geroeyd uit de partij.¹²⁶ Na het aftreden van Sanader in 2009 lanceerde zijn opvolger Jadranka Kosor een grootschalige campagne tegen corruptie. Ivo Josipovic, die in 2010 president werd maakte anti- corruptiebeleid het centrale thema van zijn campagne.¹²⁷ In maart van 2011 werd Bojan Milkovic, de directeur van het energiebedrijf INA opgepakt wegens corruptie.¹²⁸ Volgens de EU was dit allemaal wel de goede weg, maar moest Kroatië nog veel meer doen. Vooral om te zorgen dat er corruptiezaken van betekenis onderzocht zouden worden en berecht zouden worden. Daarnaast moesten Kroatië ook meer onafhankelijke rechters benoemen en verder het juridische apparaat blijven hervormen.¹²⁹ Omdat de hervormingen pas zo recent waren kon Kroatië ook niet goed laten zien dat de hervormingen ook daadwerkelijk goed functioneerden. Kroatië moest ook beter zorgen voor teruggekeerde vluchtelingen en ook oorlogsmisdadigers beter bestraffen.¹³⁰

Kroatië zorgde twee maanden na dit rapport ervoor dat de laatste onderdelen wel voldoende gereed waren en dat de laatste hoofdstukken bijna gesloten kon worden. Volgens de Europese Commissie was duidelijk dat Kroatië hervormingen doorgevoerd had in het juridische systeem die onomkeerbaar waren. Kroatië opereerde volgens de Commissie naar tevredenheid en naar de maatstaven van de EU, daarom adviseerde de Commissie ook de Raad aan om de onderhandelingen af te sluiten.¹³¹ Het Europees Parlement reageerde enthousiast op de afronding van de onderhandelingen.¹³² De Raad was nog wel enigszins kritisch. Vooral Nederland

¹²⁵ Zonder auteur, 'Ex-premier Kroatië gearresteerd', *NRC Handelsblad*, 11 december 2010.

¹²⁶ Zonder auteur, 'Kroatië: terugkeer ex-premier Sanader niet gewenst', *Trouw*, 5 januari 2010.

¹²⁷ Zonder auteur, Croatia's challenge; The fight against corruption must be won before EU entry, *Financial Times*, 14 januari 2010.

¹²⁸ Zonder auteur, 'Directeur opgepakt wegens corruptie. Kroatië', *De Volkskrant*, 26 maart 2011.

¹²⁹ Neil MacDonald en Neil Buckley, 'Croatian leader trumpets progress on corruption', *Financial Times* 31 maart 2011; Neil MacDonald en Neil Buckley, 'Pace of reform sets back Croatia's EU hopes', *Financial Times* 3 maart 2011; Zonder auteur, 'Croatia in baulk; EU should admit Zagreb only once it has dealt with graft', *Financial Times*, 22 december 2010.

¹³⁰ Europese Parlement, 'Kroatië nadert toetreding EU', <http://www.europarl.europa.eu/nl/pressroom/content/20110124IPR12358/html/Kroati%C3%AB-nadert-toetreding-EU>, datum laatst gewijzigd: 27 januari 2011, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

¹³¹ Marc Peperkom, 'Kroaten kunnen begin 2013 tot de Europese Unie toetreden', *De Volkskrant*, 11 juni 2011; Marloes de Koning, 'Kroatië mag van Brussel bij de EU', *NRC Handelsblad*, 10 juni 2011.

¹³² Europese Parlement, 'EU enlargement: MEPs praise Croatia's progress, Serbia urges EU to be "tough, but fair' <http://www.europarl.europa.eu/nl/pressroom/content/20110614IPR21330/html/MEPs-praise-Croatia's->

en Groot-Brittannië waren er nog niet van overtuigd dat Kroatië kon toetreden. Nederland wilde invoeren dat Kroatië steeds gescreend werd op de toetredingseisen tussen het sluiten van de toetredingsonderhandelingen en de daadwerkelijke toetreding van Kroatië tot de EU. Als Kroatië in die periode niet meer voldeed aan de voorwaarden dan zou de EU passende sancties moeten nemen.¹³³ Dit voorstel werd overgenomen door de Europese Raad.

Einde van 2011 worden de onderhandelingen dan afgesloten, maar wel zal de Europese Commissie toezicht houden op de hervormingen van Kroatië tot op het moment dat Kroatië toe zal treden tot de Europese Unie. Eind 2011 hoop t de EU een toetredingsverdrag te tekenen met Kroatië. Daarna zal dat verdrag nog geratificeerd moeten worden door de parlementen van de lidstaten en zal het als een referendum worden voorgelegd aan de Kroatische bevolking. De mogelijke toetredingsdatum wordt dan 1 juli 2013.¹³⁴

[progress-Serbia-urges-EU-to-be-tough-but-fair](#), datum laatst gewijzigd: 16 juni 2011, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

¹³³ Han Dirk Hekking, 'Nederland eist garanties bij toetreding van Kroatië; EU-noodstop moet mogelijk zijn, *Het Financieele Dagblad*, 7 juni 2011 Stanley Pignal EU to set a date for Croatian entry, *The Financial Times* (London) 7 juni 2011.

¹³⁴ NOS, 'EU akkoord over toetreding Kroatië' <http://nos.nl/artikel/250896-eu-akkoord-over-toetreding-kroatie.html>, datum gewijzigd: 24 juni 2011, datum laatst bezocht, 26 juni 2011.

Conclusie

De toetreding van Kroatië was een lang proces, met nogal wat hordes die genomen moesten worden, voordat de onderhandelingen afgerond konden worden. In hoeverre dat aan de interne problematiek binnen Kroatië lag en in hoeverre dat aan een veranderde uitbreidingsstrategie van de EU lag is per periode erg verschillend gebleken. In de beginfase van de onderhandelingen lag de verantwoordelijkheid duidelijk bij Kroatië. Dit was al te zien tijdens de SAO ondertekening, de pretoetreding fase. Op het moment dat Kroatië een nieuwe regering kreeg en democratische hervormingen doorvoerden, konden ze de SAO ondertekenen en kreeg Kroatië financiële steun van de EU in de vorm van het CARDS-programma. Verdergaande democratisering werd duidelijk beloond met steun vanuit de EU. Deze houding was ook te zien bij het starten van de onderhandelingen. Samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal werd beloond met het starten van de onderhandelingen. De eisen waren streng voor Kroatië, juist omdat samenwerking met het tribunaal en vooral de uitlevering van Gotovina een botsing betekende tussen twee identiteiten; Kroatië dat zichzelf als Westers land zag en een Kroatië dat zichzelf als overwinnaar in een rechtvaardige oorlog zag. Het ultieme bewijs voor Kroatië dat het behoorde bij het Westen, toetreding tot de EU, werd gedwarsboemd doordat diezelfde EU van Kroatië vroeg om de in Kroatische ogen rechtvaardige oorlog ook als etnische zuivering te zien. Uitstel van de onderhandelingen was een unicum in de geschiedenis van het uitbreidingsbeleid. De EU was ook niet unaniem over het uitstel vanwege allerlei eigenbelangen die speelden bij de lidstaten, toch is dit beleid consistent met voorgaande uitbreidingen. De eis van samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal en de uitlevering van Ante Gotovina gingen terug op de Kopenhagencriteria, namelijk die van het respecteren van de rechtstaat. Daarnaast had de EU al duidelijk gemaakt dat samenwerking met het Tribunaal essentieel was om te kunnen toetreden. Door dit uitstel werd Kroatië wakker geschud, ze moesten echt aan de eisen voldoen die de EU stelde. Kroatië wist uiteindelijk een compromis te bereiken door het Joegoslavië-tribunaal de benodigde informatie te geven over Gotovina, maar hem wel te laten oppakken buiten Kroatië. Zodra vastgesteld werd dat Kroatië meewerkte met het tribunaal, kon Kroatië beginnen met onderhandelen. Duidelijk werd dat de EU nog steeds hervormingen beloonde die Kroatië doorvoerde.

In 2005 is wel een omslag merkbaar in de EU met betrekking tot het enthousiasme over het uitbreidingsbeleid. Deze omslag kwam na aanleiding van de afwijzing van de grondwet. Een van de verklaringen die voor de afwijzing wordt gegeven is dat het uitbreidingsbeleid te snel ging voor de burgers. Daarna trad er een soort uitbreidingsmoeheid in en kwam het uitbreidingsbeleid ter discussie te staan. Toch ontkomt Kroatië grotendeels aan deze discussie, deels omdat ze al kandidaat-lidstaat was en al begonnen was met de onderhandelingen toen de discussie in de EU losbarste, deels omdat de meeste lidstaten toch aangaven Kroatië er wel bij te willen hebben. In 2006 presenteerde de Commissie een nieuwe uitbreidingsstrategie en daarmee kreeg Kroatië te maken met strengere eisen. Die eisen waren ook gebaseerd op eerdere lessen uit de toetredingen van Bulgarije en Roemenië en op de vermeende klacht van de Europese burger. Ook hier ontkwam Kroatië grotendeels aan de gevolgen van de uitbreidingsmoeheid. De strengere eisen golden wel voor Kroatië, maar doordat het beleid ook ging over consolidatie en de Europese Commissie aangaf de verplichtingen ten opzichte van bestaande verbintenissen, dus ook die met Kroatië, na te willen komen. Op een andere manier kreeg Kroatië wel te maken met de uitbreidingsmoeheid en dat is doordat landen nu vaker gebruik maakten van hun vetorecht. Kroatië kreeg Slovenië tegenover zich die een veto uitsprak over de toetredingsonderhandelingen vanwege een grensgeschil. Slovenië maakte gebruik van het feit dat landen nu individueel werden beoordeeld. Daarnaast werd er een tendens zichtbaar dat kleine landen hun veto vaker gebruikten bij uitbreiding en er een voor wat hoort mentaliteit was gekomen bij de Europese Unie. Die nieuwe mentaliteit kwam er ook mede dankzij de uitbreidingsmoeheid. Dit was de eerste keer dat de onderhandelingen werden uitgesteld om een bilateraal geschil tussen twee landen. De onderhandelingen liepen 9 maanden vertraging op. Ook kreeg Kroatië te maken met de strengere eisen en in het bijzonder golden die voor corruptiebeleid en hervormingen in dit beleid, dat bleek de laatste horde die Kroatië moest nemen, een lastige horde, omdat corruptie wijdverspreid was in Kroatië. Toch deed Kroatië er alles aan om te bewijzen dat ze ook daadwerkelijk de corruptie onder controle hadden en het lukte uiteindelijk ook om deze horde te nemen.

Concluderend kan dus gesteld worden dat Kroatië interne problemen had die opgelost moesten worden en dat die problemen voor vertragingen zorgden. Tegelijk is ook duidelijk geworden dat de EU ook veranderd is in haar beleid en ook in haar uitbreidingsmentaliteit en dat maakt het voor land wel degelijk moeilijker om toe te kunnen treden, ook al ontspringt Kroatië grotendeels deze dans. De vraag is natuurlijk wel of het heel erg is dat het uitbreidingsbeleid veranderd is en strenger geworden is voor de toetredende landen tot de EU. Het beleid is er nu op gebaseerd om landen toe te laten treden op het moment dat ze er ook daadwerkelijk klaar voor zijn, in plaats van dat ze nog moeten hervormen als ze eenmaal toegetreden zijn. Dat strengere beleid kan dus ook gunstig zijn voor de kandidaat-lidstaat, immers het heeft meer reden om te hervormen en te

stabiliseren dan wanneer het zomaar toegelaten wordt. Dat strengere beleid moet dan wel gekoppeld blijven aan een daadwerkelijk perspectief.

Een andere vraag is welk effect het nieuwe beleid heeft en ook de nieuwe mentaliteit van de EU op de landen die wel willen toetreden, maar nog geen kandidaat-lidstaat zijn. Kroatië is een apart geval doordat ze al met onderhandelen waren begonnen terwijl de uitbreidingsmoeheid toesloeg in de EU. Daarnaast is een vraag is Kroatië een land die daadwerkelijk als voorbeeld zou kunnen dienen voor andere Balkanlanden en helpt het Kroatische toetredingsperspectief de EU om te bewijzen dat ze nog steeds een geloofwaardig toetredingsperspectief bestaat ook voor landen van de Balkan. Zou dat de toetreding van Kroatië andere landen op de Balkan helpen om hervormingen door te voeren. Allerlei vragen liggen is er dus nog open om te beantwoorden. Deze thesis laat zien dat de toetredingseisen strenger zijn geworden, maar dat het desondanks toch mogelijk blijft voor een land om toe te kunnen treden, ook al is die weg wel met veel meer hobbels dan in het verleden het geval was.

Literatuurlijst

RAPPORTEN

Commission services report. Regional approach to the countries of south-eastern Europe: Compliance with the conditions set out in the Council conclusions of 29 April 1997. Bosnia-herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia. Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 1997).

Commission staff working document. Croatia 2008 progress report accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2008-2009. Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2008).

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2009-2010. Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2009).

Croatia 2009 progress report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement strategy and main challenges 2009-2010. Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2008).

Enlargement-Croatia, Council Conclusions on Croatia 17 maart 2005, Directoraat-Generaal, (Brussel 2005).

Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation chapter 23). Commissie van de Europese Gemeenschappen. (Brussel 2011).

Mededeling van de Commissie. Advies inzake het verzoek van Kroatië om toetreding tot de Europese Unie, Commissie van de Europese gemeenschappen (Brussel 2003).

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006–2007 Inclusief het speciaal verslag over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen. Commissie van de Europese gemeenschappen, (Brussel 2006).

Report from the Commission. On the feasibility of negotiating a stabilisation and association agreement with the Republic of Croatia, Commissie van de Europese Gemeenschappen (Brussel 2001).

Vertaling brief. Verzoek van de Republiek Kroatië om toetreding tot de Europese Unie 20 februari 2003, Ivica račan en Stjepan Mesić, Raad van de Europese Unie. (Brussel 2003).

SECUNDAIRE LITERATUUR:

Cini, Michelle en Nieves Pérez-Solórzana Borrágán, *European Union politics*, (New York 2010).

Freyburg, Tina en Solveig Richter, 'National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans' *Journal of European Public Policy* 17 (2010) 263-281.

Glenny, Misha *The fall of Yugoslavia. The third Balkan war*, (derde druk: londen 1996).

Jović, Dejan 'Croatia and the European Union: a long delayed journey.' *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 8, (2006)86-103.

Pavlaković, Vjeran, 'Croatia, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and General Gotovina as a Political Symbol', *Europe-Asia studies* 62 (2010) 1707-1740.

Pridham, Geoffrey, 'Change and continuity in the European Union's political Conditionality. Aims, approach, and priorities', *Democratization* 14 (2007) 446-471.

Schenker, Harald, 'The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning', *Jemie* 1 (2008) 1-18.

Schimmelpfennig, Frank, 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness' *Journal of European public policy* 15 (2008)918-937, 918.

Schimmelpfennig, Frank en Ulrich Sedelmeier, 'Governance by conditionality: EU rule transfer tot the candidate countries of central and Eastern Europe', *Journal of European public policy* 11 (2004).

Zambelli, Nataša, 'A Journey Westward: A Poststructuralist Analysis of Croatia's Identity and the Problem of Cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia', *Europe-Asia Studies* 62 (2010).

WEBSITES:

Euractiv, 'Croatia's last stretch', <http://www.euractiv.com/en/enlargement/confusion-reigns-croatias-stretch-eu-news-505089>, datum gewijzigd: 24 mei 2011, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

Europese Commissie, 'Bilateral co-operation – Croatia', http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/bilateral_cooperation/croatia_en.htm, datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum laatst bezocht 24 mei 2011.

Europese Commissie 'CARDS', http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm datum gewijzigd: 30 oktober 2010, laatst bezocht 24 mei 2011.

Europese Commissie, 'Croatia - EU-Croatia relations', http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/relation/index_en.html datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum bezocht: 24 mei 2010.

Europese Commissie, 'Het stabilisatie- en associatieproces' http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_nl.htm, datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum bezocht: 25 mei 2011.
Europese Commissie 'The Western Balkan countries on the road to the European Union', http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm, Datum gewijzigd: 30 oktober 2010, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

Europese Commissie, 'Zagreb Summit 2000 Final Declaration', http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm, datum gewijzigd: 30-10-2010, datum bezocht: 24 mei 2011.

Europese Parlement, 'EU enlargement: MEPs praise Croatia's progress, Serbia urges EU to be "tough, but fair' <http://www.europarl.europa.eu/nl/pressroom/content/20110614IPR21330/html/MEPs-praise-Croatia-s-progress-Serbia-urges-EU-to-be-tough-but-fair>, datum gewijzigd: 16 juni 2011, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

Europese Parlement, 'Kroatië nadert toetreding EU', <http://www.europarl.europa.eu/nl/pressroom/content/20110124IPR12358/html/Kroati%C3%AB-nadert-toetreding-EU>, datum gewijzigd: 27 januari 2011, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

Europa Nu, 'Stabilisatie- en Associatie-Overeenkomst (SAO) – Hoofdinhoud', http://www.europa-nu.nl/id/vh7doub3atzo/stabilisatie_en_associatie_overeenkomst, Datum gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

Europa Nu, 'Toetreding Kroatië tot de Europese Unie', http://www.europa-nu.nl/id/vh9idcqe1eng/toetreding_kroatie_tot_de_europese_unie, datum gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

Europese Unie, 'Statement by President Barroso on Croatia – Commission proposes to close the last "Chapters" in the accession talks', <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/397&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, datum laatst gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 26 juni 2011.

Gugu, Aida, 'Main features of stabilization and association agreements And the differences with europe agreements', http://pdc.ceu.hu/archive/00002099/01/dec_2003_A_Gugu.pdf. Datum laatst gewijzigd: onbekend, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

NOS, 'EU akkoord over toetreding Kroatië', <http://nos.nl/artikel/250896-eu-akkoord-over-toetreding-kroatie.html>, datum gewijzigd: 24 juni 2011, datum bezocht, 26 juni 2011.

O'Donnell Gonzalez, Clara Marina, 'Eight Years of the stability pact for South Eastern Europe. From stabilisation to integration', <http://www.stabilitypact.org/about/spisanie.pdf>, datum gewijzigd: 12 december 2007, datum bezocht 24 mei 2011 .

Samardžija, Višnja, *Croatia's Preparation for EU Accession*,
[Http://www.wiiv.ac.at/balkan/files/GDN_EU_Samardzija_EUandCroatia.pdf](http://www.wiiv.ac.at/balkan/files/GDN_EU_Samardzija_EUandCroatia.pdf) datum gewijzigd:
onbekend, datum laatst bezocht: 24 mei 2011.

Stability pact, 'From a conflict prevention and confidence building initiative in South Eastern Europe to a regionally-owned Regional Co-operation Council',
www.stabilitypact.org/about/SPownershipprocessPortal.asp, zonder datum, datum bezocht 24 mei 2011.

Whewell, Tim, 'BBC News: Croatia's spy busters uncovered',
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/4603991.stm>, datum gewijzigd: 2 juni 2005,
datum laatst bezocht : 7 Juni 2011.

KRANTENARTIKELEN

Benoit Bertrand, and Daniel Dombey, 'A threat to the vulnerable Balkans. German election may be pivotal for entry hopes Europe', *Financial Times*, 21 juni 2005.

Bowley, Graham, 'EU postpones talks with Croatia; Country is accused over war crimes trial',
international Herald tribune, 17 maart 2005.

Bowly, Graham, 'EU warns Croatia to help in arrest', *International Herald tribune*, 10 maart 2005.

Castle, Stephen, 'Austrians see accession bid as new siege by ottomans', *The Independent*, 3 oktober 2005.

Castle, Stephen, 'Britain warns of clash of civilisations in row over Turkey', *The Independent*, 2 oktober 2005.

Castle, Stephen, 'Future in the EU threatened in war crime hunt', *The Independent*, 4 februari 2005.

Castle, Stephen 'War crime row hits Croatia's EU ambitions', *The Independent*, 17 maart 2005.

Castle, Stephen en Colin Brown, 'Britain to put treaty on ice as Europe warns to delay', *The Independent*, 3 juni 2005.

Ciensi, Jan e.a., 'Enlargement risks being biggest casualty of vote accession talks', *Financial Times*, 31 mei 2005.

Dempsey, Judy, 'Croatia impatient with 'different standards' applied for EU entry', *International Herald Tribune*, 27 mei 2005.

Dempsey, Judy, 'German warns EU it may lose strength; Fischer fears 'conflict-ridden' bloc', *The International Herald Tribune*, 21 juni 2005.

Dombey, Daniel 'Croatia tries to allay EU concern over war suspect membership talks', *Financial Times*, 3 maart 2005.

Daniel Dombey, 'EU gives Croatia membership ultimatum', *Financial Times*, 31 januari 2005.

Goudswaard, Michiel 'Schijn bedriegt in Kroatië', *Het Financieele Dagblad*, 22 augustus 2009.

Green, Peter S., 'Tension builds in Balkans as Hague casts net ever wider. A fugitive Croatia general is a hometown favourite', *The New York Times*, 5 juni 2003.

Hekking, Han Dirk, 'De uitbreidingstrein in de EU blijft ondanks alles doorrijden', *Het Financieele Dagblad*, 13 juni 2009.

Hekking, Han Dirk, 'De uitbreidingstrein rijdt nog, maar stopt bij elke grote boom', *Het Financieele Dagblad*, 19 Juni 2010.

Hekking, Han Dirk, 'Nederland eist garanties bij toetreding van Kroatië; EU-noodstop moet mogelijk zijn', *Financieele dagblad*, 7 juni 2011.

Huisman, Charlotte, 'Etnische zuiveraar leerde het vak als legionair. Kroatische generaal Ante Gotovina ontdeed in 1995 de Krajina hardhandig van Serviërs', *De Volkskrant*, 9 december 2005.

Jansson, Eric, George Parker en Haig Simonian, 'EU shelves Croatia talks over war crimes dispute', *The Financial Times*, 16 maart 2005.

Koning, Marloes de, 'Kleurloze vrouw die wel vuist kan maken. Nieuwe Kroatische premier Kosor forceert doorbraak in toetreding tot Europese Unie', *NRC Handelsblad*, 15 september 2009.

Koning, Marloes de 'Kroatië mag van Brussel bij de EU', *NRC Handelsblad*, 10 juni 2011.

Lanting, Bert, 'Kroatië haalt deadline EU niet', *De Volkskrant*, 25 Juni 2009.

Luitwieler, Sander, 'Treed burger over EU open tegemoet', *Het Financieele Dagblad*, 16 december 2010.

MacDonald, Neil en Neil Buckley, 'Croatian leader trumpets progress on corruption', *Financial Times* 31 maart 2011.

MacDonald, Neil, en Neil Buckley, 'Pace of reform sets back Croatia's EU hopes', *Financial Times* 3 maart 2011;

Norton-Taylor, Richard, 'Serbia accused of blocking war crime trials', *The Guardian*, 25 november 2005;

Parker, George, Daniel Dombey en Vincent Boland, 'After the votes: Europe's leaders confront the consequences of 'the wrong answer'' *Financial Times*, 3 juni 2005.

Peperkom, Marc, 'Kroaten kunnen begin 2013 tot de Europese Unie toetreden', *De Volkskrant*, 11 juni 2011;

Pignal, Stanley, 'EU to set a date for Croatian entry', *Financial Times* 7 juni 2011.

Sadeé, Tijn, 'EU houdt deur voor Kroatië nog dicht', *NRC Handelsblad*, 17 maart 2005.

Simons, Marlise, 'Hague fugitive hailed as a hero as Croats protest arrest', *The International Tribune*, 15 december 2005.

Simpson, Daniel, 'Croatia protects a general charged with war crimes', *New York Times*, 3 december 2002.

Traynor, Ian 'MI6 involved in Balkan spy plot, says Croatian paper' *The Guardian*, 27 augustus 2004.

Traynor, Ian, 'Trace fugitive general within 10 days or forget your EU ambitions, Croatia told: UK driving hardline policy on war crimes suspect as concerns grow that both sides will be the losers', *The Guardian*, 7 maart 2005.

Traynor, Ian, 'War crimes cause EU rift over Croatia', *The Guardian*, 9 december 2004.

Wood, Nicholas, 'Croatian turnaround led to arrest of general; At EU urging, hunt turned aggressive', *International Herald Tribune*, 1 januari 2006.

Wood, Nicholas, 'Europe Union Upsets Croatia With Demands', *The New York Times*, 28 februari 2005.

Zonder naam, 'Croatia's challenge; The fight against corruption must be won before EU entry', *Financial Times*, 14 januari 2010.

Zonder naam, 'Croatia in baulk. EU should admit Zagreb only once it has dealt with graft', *Financial Times*, 22 december 2010.

Zonder naam, 'De slag om Krajina in 1995 echoot in Kroatië nog steeds na', *NRC Handelsblad*, 19 maart 2005.

Zonder naam, 'Directeur opgepakt wegens corruptie. Kroatië', *De Volkskrant*, 26 maart 2011.

Zonder naam, 'Europese top scherpt eisen toetreding aan. Toetredingsonderhandelingen moeten in toekomst met moeilijkste onderwerpen beginnen', *Het Financiële Dagblad*, 15 december 2006.

Zonder naam, 'Ex-premier Kroatië gearresteerd', *NRC Handelsblad*, 11 december 2010.

Zonder naam, 'Komen er weer wat landen bij de EU? Roemenië en Bulgarije treden maandag toe tot de Europese Unie' *De Volkskrant*, 30 december 2006.

Zonder naam, 'Kort Europees', , *NRC Handelsblad*, 25 juni 2009.

Zonder naam, 'Kroatië: terugkeer ex-premier Sanader niet gewenst', *Trouw*, 5 januari 2010.

Zonder naam, 'Kroatië ver weg van EU-toetreding', *De Volkskrant*, 25 juni 2009.

Zonder naam, 'Leading article: croatia: all or nothing', *The Guardian*, 16 maart 2005.

Zonder naam, 'Leading article: Croatia: All or nothing', *The Independent* 17 maart 2005.

Zonder naam, 'Oostwaartse uitbreiding valt EU zwaar', *Het Financieele Dagblad*, 30 december 2006.