

Grenzen aan de uitbreiding van de Europese Unie

Door: Jan Marinus Wiersma*
Augustus 2012

Het enthousiasme onder de EU lidstaten voor verdere uitbreiding van de Unie is sterk gedaald sinds de uitbreidingsrondes in 2004 en 2007. Het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie bevindt zich momenteel in een impasse en wordt geplaagd door een gebrek aan ambitie en lage prioriteit. De toetredingsprocessen met de Westelijke Balkan verlopen zeer langzaam en het vooruitzicht van EU lidmaatschap lijkt slechts een beperkt transformerend vermogen te hebben in deze landen. De onderhandelingen met Turkije hebben de geloofwaardigheid grotendeels verloren. De Nederlandse overheid steunt het officiële uitbreidingsbeleid van de EU, maar zet in op een strenge controle en strikte naleving van de aangescherpte toetredingscriteria. Daarnaast speelt het absorptievermogen van de EU een grote rol in de toetreding van nieuwe lidstaten. Het hameren op de regels door de Nederlandse regering vraagt wel om enige zelfreflectie. In de 100% Unie moeten zowel toetreders als lidstaten zich aan de regels kunnen houden.

1. Een goed jaar voor de Europese uitbreiding?

De Val van de Muur en de ineenstorting van het communistische systeem liggen alweer ver achter ons. Zij vormden de basis van de ambitie om Europa te verenigen onder het dak van de Europese Unie. Dit streven is anno 2012 nog slechts gedeeltelijk verwezenlijkt. De Unie is weliswaar fors uitgebreid, maar een belangrijke groep van landen bevindt zich nog steeds in de wachtkamer. De meest opvallende daarvan is Turkije dat al tientallen jaren via onder meer een douane-unie nauw samenwerkt met de EU. Ook de meeste landen van de Westelijke Balkan hebben weinig vooruitgang geboekt in het toetredingsproces. 'Het uur van Europa is gekomen', riep de Luxemburgse minister van Buitenlandse Zaken, Jacques Poos in 1991. De EU moest het voormalige Joegoslavië onder haar hoede nemen en het daar oploeiende conflict beëindigen, bedoelde hij ermee te zeggen. Dat daar niets van terecht kwam, hebben de bewoners van de betreffende landen op pijnlijke wijze moeten ervaren. Het was uiteindelijk de NAVO die tot twee maal toe de vrede afdwong.

Bij wijze van compensatie en omwille van de stabiliteit in de regio werd op een Eurotop in Thessaloniki – juni 2003 – aan alle landen van de Westelijke Balkan lidmaatschap van de EU in het vooruitzicht gesteld. Slovenië is echter het enige land in de Westelijke Balkan, dat daarin tot nu toe slaagde. Kroatië volgt na lange onderhandelingen

in 2013. Met IJsland wordt onderhandeld en gelet op het feit dat dit land al merendeels geïntegreerd is, is lidmaatschap niet problematisch. Althans voor de EU. In het land zelf zijn veel inwoners sceptisch. Desalniettemin presenteerde de Europese Commissie in oktober 2011 het jaarlijkse voortgangsrapport over de landen op de Westelijke Balkan, Turkije en IJsland met het nodige optimisme. Volgens Štefan Füle, de verantwoordelijke eurocommissaris, is 2011 een goed jaar geweest voor de Europese uitbreiding.¹ Het is echter de vraag in hoeverre zijn optimisme terecht is.

Dit artikel geeft een kritische analyse van het toetredingsproces tot nu toe. Speciale aandacht wordt besteed aan de verschuivingen in de opstelling van Nederland in het bijzonder en de EU meer in het algemeen, die zich aftekenden na de uitbreidingsrondes van 2004 en 2007. Het gaat natuurlijk deels om een momentopname – de EU maar ook de kandidaat-lidstaten zijn bewegende doelen – maar er is wel een duidelijke trend waarneembaar: een minder enthousiaste. De grenzen van de Europese Unie zijn niet zozeer geografisch van aard – in principe kan elk Europees land lid worden – maar worden bepaald

* Drs. Jan Marinus Wiersma is Senior Visiting Fellow bij het Nederland instituut voor internationale betrekkingen 'Clingendael'

¹ Annika Ström Melin, 'De EU breidt uit, koste wat het kost' < <http://www.presseurop.eu/nl/content/article/1053661-de-eu-breidt-uit-koste-wat-het-kost> > (13-11-2011; geraadpleegd op 11-11-2011).

door de politiek, door de absorptiecapaciteit van de EU. Ze zijn daarom tijdgebonden en flexibel.² De EU en de lidstaten zeggen vast te houden aan beloftes gedaan aan Zuidoost Europa en Turkije. Nieuwe oosterburen als Oekraïne en Moldavië kunnen hun Europese ambities vooralsnog vergeten. De EU zou voorlopig zijn grens bereikt hebben. Maar dit heeft meer te maken met de aard van deze landen dan met een principe besluit. Mochten Zwitserland en Noorwegen morgen aan de poort kloppen, dan zal de grens opeens toch weer rekbaar blijken te zijn.

2. Uitbreiding anno 2012

Waar staan we anno 2012 met het uitbreidingsproces? De onderhandelingen met Turkije staan op een zeer laag pitje. In 2006 is het overleg over een aantal onderhandelingshoofdstukken door de EU gestaakt omdat het land weigert het associatie-verdrag met de EU uit te breiden tot Cyprus. Dat heeft het in het geval van de andere nieuwe lidstaten de facto wel gedaan. De regering in Ankara voert als argument aan dat de Grieks-Cyprioten directe handel van het Turkse Noorden van het eiland blokkeren. Frankrijk heeft bovendien bedongen dat de EU hoofdstukken die direct aan lidmaatschap gerelateerd zijn, niet bespreekt met Turkije. De vorige regering in Parijs is tot nog toe verklaard tegenstander van een Turkse toetreding geweest en streefde naar een geprivilegieerd partnerschap met het land. De relaties tussen beide landen staan ook onder druk van de Armeense kwestie. Of dit onder president Hollande zal veranderen, is afwachten.

De geloofwaardigheid van de onderhandelingen heeft onder deze situatie zwaar te leiden. Beide kanten lijken deze niet meer serieus te nemen, wat een behoorlijk negatief effect heeft op de publieke opinie in Turkije. Steeds vaker en steeds openlijker wordt afstand genomen van de EU. Het huidige economisch succes van het land wordt vergeleken met de europrikelen van de EU. Op buitenlands politiek gebied treedt Ankara steeds zelfstandiger op: veel kritischer op Israël dan voorheen en zeer gericht op het vergroten van de Turkse invloed in de regio. Dit druist in tegen de afspraak dat kandidaat-lidstaten hun externe optreden afstemmen op dat van de EU. Kritiek op de binnenlandse politiek wordt minder geaccepteerd en ietwat provocerend heeft Turkije laten weten de relaties met de EU te bevriezen gedurende het halfjaar dat Cyprus voorzitter zal zijn van de EU. Turkije heeft zijn Europese ambities echter niet helemaal opgegeven blijkens de oprichting van een

apart Europa ministerie. De Turkse regering wijst daarnaast regelmatig op de intrinsieke waarde van het werken met EU standaarden. Maar zij toont geen haast met het openen van onderhandelingshoofdstukken waarop geen taboe rust: mededinging, sociaal beleid en aanbestedingen. De hervormingen die daarvan het gevolg zouden zijn, roepen weerstanden binnen Turkije zelf op. Waarom concessies doen zonder te weten wat je er uiteindelijk voor terug krijgt? De situatie zijnde zoals ze is, zetten Ankara en Brussel in op intensivering van de betrekkingen op gebieden die buiten het bereik van de onderhandelingen vallen, maar die het proces wel ondersteunen. Daarbij wordt gedacht aan zaken als visumbeleid, migratie en energiepolitiek. De Europese Raad van december 2011 bevestigde deze aanpak.³

De Westelijke Balkan miste in de negentiger jaren van de vorige eeuw de uitbreidingsboot, alhoewel het liberale karakter van het voormalig communistisch regiem Joegoslavië een voorsprong had bezorgd op veel andere Oostbloklanden. Na een periode van ogenschijnlijke vrede, viel Joegoslavië na 1991 met veel geweld uiteen. De nasleep van het bloedige conflict en de niet opgeloste onderhuidse spanningen belemmeren de ontwikkeling van de regio. De leiders van toen kozen voor een harde nationalistische opstelling die nog steeds resoneert. De sancties opgelegd aan Servië stimuleerden het ontstaan van criminele netwerken, die nog steeds bestaan en in de hele regio opereren. De internationale gemeenschap dwong de vrede af met de Dayton akkoorden en VN resolutie 1244/99 voor Kosovo, maar de tenuitvoerlegging daarvan is op allerlei hindernissen gestuit, waardoor regionale en etnische geschillen voortduren. Daarnaast lijkt de aantrekkingskracht van het EU lidmaatschap – het transformerend vermogen van het lidmaatschapsperspectief – minder effect te hebben in deze regio dan in de landen die in 2004 en 2007 lid werden van de Unie. Daar stonden alle neuzen in dezelfde richting, maar in de Westelijke Balkan is dit veel minder het geval.

Kroatië heeft mede vanwege deze achtergrond pas in 2011 de eindstreep gehaald. De onderhandelingen zijn in juni van dat jaar afgerond en het toetredingsverdrag werd in december 2011 getekend. Het land treedt naar verwachting in 2013 toe. Het kostte echter veel meer tijd dan oorspronkelijk aangenomen om aan de –strenge– eisen van Brussel te voldoen. Het land krijgt bovendien *voorlopig* het groene licht. Het moet voor 2013 nog een aantal zaken op orde zien te krijgen, met name op het terrein van de rechterlijke macht

² Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma, *Brussel-Warschau-Kiev. Op zoek naar de grenzen van de Europese Unie* (Amsterdam 2001) pp 163-166.

³ European Council Conclusions, 9 December 2011, EUCO 139/11

en de handhaving van fundamentele rechten.⁴ Mede op Nederlands verzoek, zal de Europese Commissie er op toezien dat Kroatië de noodzakelijke hervormingen blijft implementeren. Indien uit de halfjaarlijkse rapportages van de Commissie blijkt dat het land in gebreke blijft, kunnen ‘passende maatregelen’ worden genomen. Hieronder verstaat Nederland ook de mogelijkheid om de daadwerkelijke toetreding van Kroatië uit te stellen.⁵ In Zagreb bestonden tegelijkertijd kopzorgen over de uitkomst van het referendum over de toetreding. De EU heeft immers in de afgelopen jaren wisselende rapportcijfers gekregen in de media. De bevolking was verontwaardigd over de uitlevering van de voormalige generaal Gotovina aan het Haagse Tribunaal. Er bestaat vrees dat EU lidmaatschap ten koste zal gaan van de werkgelegenheid. Maar de ongerustheid bleek onterecht: in januari 2012 stemde tweederde van de Kroatische kiezers voor toetreding.

In het geval van Montenegro – sinds december 2010 kandidaat-lidstaat – heeft de Commissie in 2011 voorgesteld om te beginnen met de onderhandelingen over lidmaatschap. Ook hier hield de Nederlandse regering aanvankelijk een slag om de arm, omdat zij er niet van overtuigd was dat Montenegro over een geloofwaardig ‘track record’ beschikte.⁶ Zo is een groot aantal nieuwe wetten en hervormingen pas zeer recent ingevoerd, waardoor Montenegro nog niet heeft kunnen aantonen dat deze ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Verder vond de Nederlandse regering dat het land onvoldoende heeft laten zien dat corruptie en georganiseerde misdaad op adequate wijze worden aangepakt. Wel was en is zij het met Brussel eens dat bij onderhandelingen meteen de moeilijkste zaken op tafel moeten komen: de rechtsstaat, fundamentele rechten, rechtspraak, vrijheid en veiligheid.⁷ Deze les is getrokken uit de toetredingsonderhandelingen met Kroatië, waarin deze onderwerpen pas in een later stadium ter sprake kwamen en de Commissie hierover geen tussentijdse maatregelen kon treffen.⁸ De onderhandelingshoofdstukken 23 (Rechterlijke macht en fundamentele vrijheden) en 24 (Justitie, vrijheid en veiligheid) hebben absolute prioriteit gekregen. De kritiek van Nederland vond gehoor tijdens de Decembertop van 2011. De Europese Raad besloot nog geen datum voor het begin van onderhandelingen vast te stellen. Dat gebeurde wel in het juni 2012 na nieuwe

rapportages van de Europese Commissie over de hiervoor aangestipte onderwerpen. Den Haag ging akkoord omdat van vooruitgang gesproken kon worden in het dossier Montenegro.⁹

“Ook Macedonië is rijp voor onderhandelingen”, herhaalt de Europese Commissie in haar rapportage van 2011. Nederland is het dit maal met de Commissie eens. Zo is een breed pakket aan wetgeving opgesteld om de rechterlijke macht te versterken en zijn de verkiezingen in Macedonië van juni 2011 succesvol verlopen. Desondanks wijst Nederland er op dat Macedonië zorg moet dragen voor de implementatie van de hervormingen en van de aangenomen wetgeving.¹⁰ Wanneer bijvoorbeeld wordt gekeken naar de mensenrechten en de bescherming van minderheden, blijkt dat er – ondanks de toegenomen Europese inmenging in Macedonië sinds 2001 – weinig vooruitgang is geboekt.¹¹ Daarom stelt Nederland dat het land moet blijven werken aan de samenwerking met en de integratie en de sociaal economische positie van diverse etnische minderheden.¹² Verder wordt het toetredingsproces van Macedonië geremd door een voortdurend naamdispuut met Griekenland. Volgens Athene is de naam van hun buurland een verholde claim op Grieks grondgebied, omdat het verwijst naar de Griekse provincie Macedonië. Beide landen moeten samen tot een oplossing zien te komen meent Den Haag.¹³ Dit kan echter nog geruime tijd duren, ook al gezien het feit dat de Griekse overgangsregering voornamelijk in beslag wordt genomen door de schuldencrisis.¹⁴ In de huidige Griekse politieke context bestaat geen ruimte voor het maken van een politiek gebaar naar Macedonië. Daarvoor ligt de kwestie nog steeds te gevoelig.

3. Grote politieke hindernissen

Voor de overige landen in de Westelijke Balkan kan de Commissie beter van stilstand- dan van voortgangsrapportages spreken. En dit niet zozeer vanwege een totaal gebrek aan vooruitgang maar

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 5.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 987, nr. 117, pp. 3.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 9.

⁷ Ibidem, pp. 9-10.

⁸ Europese Commissie, ‘Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012’, pp. 23.

⁹ Brief van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 18 juni 2012.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 9.

¹¹ Maria Koinova, ‘Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia’ *Europe-Asia Studies* 63 (2011) 5, pp. 807-832 aldaar 808 en 822.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 9.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 9.

¹⁴ Valentina Pop, ‘Greek government collapse not helping Macedonia’ *EuObserver* < <http://euobserver.com/15/114224> > (9-11-2011; geraadpleegd op 20-11-2011).

vanwege politieke instabiliteit en onoplosbaar lijkende regionale conflicten. Albanië, Bosnië-Herzegovina, Servië en Kosovo moeten als potentiële kandidaat-lidstaten niet alleen voldoen aan de strenge EU-voorwaarden, maar hebben ook te kampen met een aantal grote politieke hindernissen. Door schade en schande wijs geworden, wil Nederland deze politieke problemen niet importeren in de EU. Het staat daarin overigens niet alleen en in feite is een nieuw element aan het begrip absorptiecapaciteit toegevoegd: deze (potentiële) kandidaat-lidstaten dienen hun onderlinge conflicten en interne politieke problemen opgelost te hebben voordat ze kunnen toetreden tot de EU. Het binnenhalen van zo'n politiek conflict gebeurde wel bij de toetreding van het verdeelde Cyprus tot de Unie in 2004. Ondanks de vele bezwaren daartegen kon dit gebeuren, omdat Griekenland grote druk uitoefende door te dreigen met een veto tegen de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen. De EU verwachtte bovendien dat de tweedeling van het eiland ten einde liep.¹⁵ Bijna 10 jaar na dit besluit is echter nog steeds geen uitzicht op een akkoord tussen de Grieks en Turks Cyprioten. Dat zal geen tweede keer gebeuren, is nu de opvatting. Regionale samenwerking is daarom een must. Overigens is het onwaarschijnlijk dat één lidstaat de rest net zo onder druk kan zetten als rond 2004 gebeurde, omdat nieuwe lidstaten nu één voor één worden toegelaten.

Welke zijn de (politieke) obstakels? Allereerst dreigt Albanië de risee van het uitbreidingsproces te worden door de aanhoudende politieke polarisatie en de daardoor veroorzaakte patstelling in het land. Nederland deelt de kritiek van de Commissie over het gebrek aan vooruitgang in het land en spreekt van een verloren jaar voor Albanië.¹⁶ Daarnaast is het toetredingsproces van Bosnië-Herzegovina in een impasse belandt, vanwege de voortdurende onenigheid tussen de drie etnisch religieuze groepen: de Bosniakken (moslims), de Kroaten (rooms-katholiek) en de Serviërs (orthodox). De politieke leiders hebben er na de verkiezingen van oktober 2010 15 maanden over gedaan om een nieuwe centrale regering te vormen, waardoor de broodnodige hervormingen in het land ernstige vertraging hebben opgelopen.¹⁷ In Servië daarentegen is een groot obstakel weggenomen door de arrestatie en overdracht van de laatste twee oorlogsmisdadigers – Ratko Mladic en Goran Hadzic – aan het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag. De Europese Commissie is tevreden over

het tempo van de hervormingen in het land. Toch dreigde vorig jaar de kwestie Kosovo de volgende serieuze hindernis te worden om de status te verwerven van kandidaat-lid van de EU.¹⁸

De Europese Commissie, daarin gesteund door Nederland, eiste dat aan de kandidaat-status het op gang komen van een positieve dialoog tussen Servië en Kosovo vooraf moest gaan.¹⁹ De Europese Raad oordeelde in december 2012 dat daarvan onvoldoende sprake was en stelde een besluit over de status van Servië uit. Op de valreep van de top van maart 2013 bereikten Belgrado en Pristina een akkoord over technische samenwerking en de deelname van Kosovo aan regionale conferenties. Daarmee was het laatste obstakel voor de Servische kandidatuur uit de weg geruimd. Maar daarmee is de Kosovo-kwestie niet opgelost. Ondanks dat 22 Europese lidstaten de onafhankelijkheid van Kosovo hebben erkend, blijft Servië vasthouden aan de oorspronkelijke status van het land als (autonome) provincie.²⁰ Het moeizaam bereikte compromis over deelname van Kosovo aan regionale conferenties is daarvan een voorbeeld. De naam van het land mag gebruikt worden maar met een verwijzing naar het feit dat dit niet als een formele erkenning mag worden beschouwd. Het is echter ondenkbaar dat onderhandelingen tussen Belgrado en Pristina kunnen leiden tot herstel van de *status-quo-ante*. De Albanese Kosovaren zullen hier nooit vrijwillig mee akkoord gaan en een gewelddadige oplossing is uitgesloten vanwege de aanwezigheid van een internationale troepenmacht. Er is een patstelling ontstaan die tot pijnlijke situaties in Noord-Kosovo heeft geleid. Enerzijds wil Belgrado de Servische Kosovaren in het Noorden steunen die het centrale gezag in Pristina weigeren te accepteren. Anderzijds wil Servië ook voldoen aan de eisen van de Europese Commissie om zo na de kandidaat-status de onderhandelingsfase te bereiken.²¹ Doordat de EU intern verdeeld is over de Kosovo-politiek en de Servische regering beweert dat het te weinig invloed heeft in Noord-Kosovo, lijkt het onwaarschijnlijk dat een van beide partijen, Servië en EULEX, bereid zal zijn om in te grijpen en de orde in en rond de stad Mitrovica te herstellen.

¹⁸ 'The pull of Brussels. At least the western Balkans is still starry-eyed about the European Union' *The Economist* < <http://www.economist.com/node/21532306> > (15-10-2011; geraadpleegd op 20-11-2011).

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 11.

²⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken in Kosovo, 'Countries that have recognized the Republic of Kosova' < <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33> > (geraadpleegd op 20-11-2011).

²¹ 'The pull of Brussels. At least the western Balkans is still starry-eyed about the European Union' *The Economist* < <http://www.economist.com/node/21532306> > (15-10-2011; geraadpleegd op 20-11-2011).

¹⁵ Meltem Müftüler-Bac, 'The Cyprus debacle: what the future holds' *Futures* 31 (1999) 6, pp. 559-575 aldaar 571.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 11.

¹⁷ Europese Commissie, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012', pp. 16.

Momenteel heerst er een machtsvacuüm in het Noorden van deze stad wat tot allerlei uitwassen leidt.

Deze situatie wordt handig uitgebuit door lokale en corrupte politici. Hierin kan alleen verbetering komen wanneer Servië en Kosovo - met steun van de VN, de NAVO en de EU - laten zien dat men door praktische samenwerking een aantal problemen kan oplossen zoals wederzijdse erkenning van diploma's en douaneafspraken. Belgrado moet bereid zijn samen met EULEX, de 'rule of law' operatie van de EU, recht en orde te herstellen in Noord Kosovo.

Servië zal niet tot de EU kunnen toetreden zonder dat er overeenstemming is over de status van Kosovo. Daarbij heeft het land twee opties: Kosovo erkennen als onafhankelijke staat of een andere volkenrechtelijke formule. De eerste optie wordt stevast van de hand gewezen en de tweede zal door Pristina met een veto getroffen worden. De ironie wil dat de EU beide mogelijkheden openlaat. Binnen de EU willen 22 lidstaten in feite dat Kosovo erkend wordt en sommige daarvan zullen zeker een Servisch lidmaatschap van de EU blokkeren wanneer dat niet gebeurd is. De vijf overige zullen proberen te voorkomen dat de EU een dergelijke eis zal stellen. Het is dus niet alleen Servië dat een keuze moet maken die de deur opent naar de EU. Hetzelfde geldt voor de Unie. Zolang dit niet geschiedt, zullen de bookmakers het land weinig kans geven.

In maart van dit jaar verleende de EU Servië de kandidaat status. Daaraan lag mede een politieke overweging ten grondslag: de hoop dat dit positieve besluit gunstig zou uitpakken voor de pro Europese partijen bij de verkiezingen van dat voorjaar. Dat bleek niet het geval. De in Brussel populaire president Boris Tadić moest het veld ruimen. In zijn plaats kwam de nationalistische Nikolić die na de parlementsverkiezingen een verbond sloot met de Socialistische Partij die de nieuwe premier mocht leveren. Het land wordt nu geleid door twee politici die ooit met Milošević samengewerkt hebben. Beiden beweren dat ze zich aan de afspraken met de EU zullen houden maar dat zal moeten blijken.

4. Weinig ambitieus

De voorgaande analyse rechtvaardigt niet het optimisme van de Commissie over de voortgang in de Westelijke Balkan landen en Turkije. Zelfs in het meest positieve geval van Kroatië heeft de EU een voorbehoud gemaakt. Daarnaast blijkt uit het financieel meerjarencader voor de periode 2014 - 2020, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, dat de EU geen versnelling van het toetredingsproces verwacht noch kans ziet om dit

te stimuleren door extra investeringen.²² Voorstellen van kandidaat-lidstaten om meer geld uit te trekken zijn genegeerd.

Tijdens een bijeenkomst met de Tweede Kamer maakte de toenmalige Servische vice-premier Bozidar Djelic gewag van een gezamenlijk voorstel van de landen van de Westelijke Balkan voor de financiering van de uitbreiding van de Europese Unie in de jaren 2014 - 2020.²³ Twee punten uit zijn betoog trekken de aandacht. Er is een groot verschil tussen de bedragen die kandidaat-lidstaten ontvangen via het Instrument voor Pre-toetredingssteun (IPA) en wat ze daarna als nieuwe lidstaten kunnen claimen uit de structuur- en cohesiefondsen van de EU. Daardoor kan de situatie ontstaan dat ze voor toetreding minder geld krijgen dan ze kunnen besteden en daarna teveel. Het kan zelfs gebeuren dat ze bij gebrek aan absorptiecapaciteit netto-betaler worden, wat eerder voorgekomen is. De regio denkt daar voor een oplossing te hebben door de kandidaten als het ware voor toetreding de mogelijkheid te geven de grote EU fondsen te benutten met als bijkomend voordeel dat ze op tijd met de complexe financiële regels van de EU leren omgaan. Dit zou natuurlijk een verhoging van de pre-accessie steun met zich meebrengen, die evenwel later - na toetreding - kan worden terugverdiend met lagere uitgaven uit de fondsen. Het voorstel van Servië is blijkbaar niet in goede aarde gevallen. Het wordt niet genoemd in het ontwerp voor een financieel meerjarencader dat in juni 2011 door de Europese Commissie in Brussel is gepresenteerd. Dit ontwerp gaat niet verder dan het voorstel om de steun aan de kandidaat lidstaten te laten lijken op die welke ze later eventueel uit de EU-fondsen krijgen. Brussel wil de hand op de knip houden en het naar voren halen van uitgaven betekent een verhoging nu van de uitgaven zonder dat duidelijk is wanneer die terugverdiend kunnen worden. Het is immers onduidelijk wanneer de landen van de Westelijke Balkan lid zullen worden.

Het tweede plan lijkt echter ook interessant. Geef de kandidaat-lidstaten de kans deel te nemen aan het zogeheten Europees semester. Dit is een nieuwe regeling van de EU - en uitvloeisel van de eurocrisis - die de Europese Commissie in staat stelt elk jaar de financiële huishouding van de lidstaten en hun economische beleid onder de loep te nemen, eventueel correcties voor te stellen en zelfs sancties op te leggen. Deelnemende kandidaat-lidstaten zouden zo kunnen laten zien dat ze een fiscaal solide en economisch verantwoord beleid voeren. In ruil daarvoor zou de EU moeten meewerken aan het opzetten van een

²² Com (2011) 500/1 Final

²³ Address by H.E. Bozidar Djelic, 10 november 2011, Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer

garantieregeling voor de Westelijke Balkan die het voor de regio gemakkelijker en goedkoper zou moeten maken geld te lenen op de financiële markten. De garanties zouden in omvang beperkt moeten zijn. De huidige EU regeling voor macro-economische steun aan de regio kan de basis vormen. De kandidaat lidstaten zouden zo twee vliegen in één klap slaan: een door Brussel 'gecertificeerd' degelijk financieel en economisch beleid en goedkoper lenen. Er is echter niet enthousiast gereageerd op dit voorstel. De Eurozone (en daarmee de EU) zit tot over de oren in de Eurocrisis en heeft al genoeg garanties moeten afgeven voor de schuldenlanden binnen de Eurozone. Garanties – ook al hoeven ze niet te worden ingeroepen – komen in de boeken terecht en zijn daarmee feitelijk een uitgavenpost. En daar zit Brussel blijkbaar niet op te wachten.

In juni 2010 is een rapport over de toekomstige financiering van de uitbreiding gepubliceerd - op verzoek van de Europese Commissie opgesteld door een evaluatieconsortium van GHK en Technopolis.²⁴ Daarin zijn vier opties onderzocht. De meest vergaande is een nuloptie waarin het IPA wordt afgeschaft en de kandidaat-lidstaten terugvallen op het financiële programma voor de buurlanden van de EU. De tweede gaat uit van voortzetting van het huidige beleid met min of meer dezelfde bedragen. Alleen nog geld uittrekken voor steun bij het voldoen aan de toetredingsvoorwaarden en niets meer voor sociaaleconomische ontwikkeling is optie drie. De voor de kandidaten meest aantrekkelijke variant is een verhoging van de bedragen voor sociaaleconomische ontwikkeling. De opstellers van het rapport achten de goedkopere opties onwenselijk en de duurdere politiek onhaalbaar; dit wegens voorspelbaar verzet van de landen die nettobetalers aan de EU zijn. Dus kiest men voor continuering van het bestaande beleid.

De Europese Commissie is tot dezelfde conclusie gekomen en heeft voor de periode 2014 – 2020 ongeveer gelijke bedragen uitgetrokken als opgenomen in het huidige meerjarenkader. Voor het geheel van extern beleid wordt 100 miljard uitgetrokken en - daarbinnen - voor uitbreiding ruim 12,5 miljard Euro in zeven jaar.

In de reactie van de Nederlandse regering op de eerste voorstellen van de Europese Commissie wordt met geen woord gerept over de kosten van de uitbreiding.²⁵ Men mag aannemen omdat zij instemt met de aanpak. De regering is echter wel kritisch over het geheel van buitenlanduitgaven - er worden te weinig keuzes gemaakt. Nederland wil

dat er prioriteiten gesteld worden: het nabuurschapbeleid, armoedebestrijding en stabiliteit, veiligheid en crisisbeheersing.

Het kan natuurlijk zijn dat andere lidstaten het vaandel van de kandidaat-lidstaten oppakken, maar men mag er van uitgaan dat de onderhandelingen over het meerjarenkader zich zullen toespitsen op andere kwesties. Wat mag de omvang van de EU begroting zijn? Kan deze beter worden afgestemd op de nieuwe prioriteiten zoals innovatie? Mogen in dat verband de landbouwuitgaven omlaag? Mag de EU eigen middelen gaan heffen bijvoorbeeld in de vorm van een financiële transactiebelasting? En – last but not least – wat staat er te gebeuren met de kortingen die sommige lidstaten nu krijgen? In het harde gevecht dat hiermee gepaard zal gaan, zullen de belangen van de kandidaat-lidstaten weinig aandacht krijgen. En daarmee heeft de Europese Commissie al rekening gehouden. Jammer voor de creativiteit van Djelic en de zijnen.

Met de gekozen opstelling onderschrijft de Commissie in feite de stellinginname van de Nederlandse regering van 2011: "De weg naar daadwerkelijk lidmaatschap is lang, zeer lang".²⁶

5. Impasse

De huidige impasse in het Europese toetredingsproces, lijkt op de situatie in het jaar 2000 toen werd geconstateerd dat de onderhandelingen met de twaalf kandidaten maar langzaam op gang kwamen. De reactie hierop was destijds echter compleet anders dan nu. Rond de eeuwwisseling stelde de Nederlandse regering dat het toetredingsproces de vaart erin moest houden, zodat alle kandidaten een concreet perspectief op Europese integratie zouden houden en geen achterstand zouden oplopen ten opzichte van de zich steeds verder ontwikkelende EU.²⁷ Het structureren van het toetredingsproces via een 'roadmap' en 'timetable' werd wenselijk geacht om de eerste onderhandelingen eind 2002 te kunnen afronden. "Voorkomen moet worden dat een zogenaamde 'holdup' situatie ontstaat, waarbij door het uitblijven van zichtbare vooruitgang beide partijen hun motivatie voor het proces als geheel verliezen", schreef de toenmalige Nederlandse regering.²⁸ Toentertijd was er dus behoefte aan zowel duidelijke politieke sturing als steun voor de achterblijvers om de trein op snelheid te houden.²⁹

²⁴ *Evaluation to support the preparation of pre-accession financial instruments beyond 2013*. (13 juni 2011)

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 21501-20, nr. 53.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 3.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 987, nr. 3, pp.

²⁸ Ibidem, pp. 5.

²⁹ Ibid., pp. 6.

Hoe anders klinkt het nu. De Nederlandse regering acht zichzelf anno 2011 strikt en fair, waarbij het motto 'Eerst de rode lijnen en dan pas de rode lopers' leidend is geworden. Hiermee wordt bedoeld dat Nederland "de toetreding van nieuwe lidstaten slechts kan goedkeuren, wanneer zij voldoen aan strikte criteria, met name de Kopenhagen-criteria, waaronder het absorptievermogen van de EU en aangescherpte uitbreidingscriteria van 2006".³⁰ Daarnaast ziet Nederland er streng op toe dat de nieuwe wetgeving en hervormingen ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Dit is impliciet natuurlijk kritiek op de wijze waarop eerder werd omgegaan met de uitbreidingen van 2004 en 2007. Dat zou een kwestie geweest zijn van het afvinken van wetten zonder voldoende oog voor implementatie en 'track records'.³¹

De omslag van het politieke klimaat rond de uitbreiding is echter niet van recente datum. De uitbreiding van 2004 en vooral die van 2007 stuitten ook al op veel onbegrip en kritiek in de publieke opinie. Ook een mogelijk lidmaatschap van Turkije schoot velen in het verkeerde keelgat. Het verzet tegen een verdere expansie van de EU vormde één van de argumenten waarom een meerderheid van het Nederlandse volk tegen het grondwettelijk verdrag stemde in 2005.³² Met dit 'nee' werd op harde wijze de stilzwijgende instemming van de bevolking met de verdieping en uitbreiding van de Europese integratie doorbroken. En dit gebeurde niet alleen in Nederland. Veel regeringen zagen zich door de toenemende bezwaren van de kiezers gedwongen om een kritischer toon aan te slaan ten opzichte van het uitbreidingsproces. Mede op verzoek van Nederland werd daarom gedurende de Top van Madrid in 2006 afgesproken om de toetredingscriteria aan te scherpen. Dit betekende een veel grotere nadruk op de capaciteit van de kandidaten om het *acquis* – vooral op het terrein van justitie en binnenlandse zaken – te implementeren. Daarnaast werden de steun van de publieke opinie (in de EU en de toetredende lidstaat) en de absorptiecapaciteit van de EU (om nieuwe lidstaten op te nemen) als nieuwe criteria geformuleerd. Absorptiecapaciteit is overigens een vaag begrip en heeft betrekking op het vermogen van de EU nieuwe lidstaten te integreren. Dat kan op het institutionele vlak liggen (verbreden van de samenwerking moet gelijk opgaan met verdieping), op het financiële (wordt het niet te duur?), op het sociale (bijvoorbeeld ongewenste arbeidsmigratie) of het wordt gekoppeld aan de publieke acceptatie

van uitbreiding. In de praktijk leggen de huidige EU lidstaten verschillende accenten wanneer ze aan het begrip invulling geven. Het criterium is nog nooit gebruikt om een toetreding te blokkeren. In het geval van het meest recente aankomende lid, Kroatië, heeft het argument geen rol gespeeld. Dat zal wellicht in het geval van Turkije anders liggen, want eventuele toetreding van dat (veel grotere) land kan wel gevolgen hebben op verschillende terreinen. De publieke opinie speelt daarentegen wel veel meer dan voorheen een rol, maar daaraan wordt vooral tegemoet gekomen door het veel strenger hanteren van de toetredingsvoorwaarden.

Na 2006 werden nieuwe stappen in het toenaderingsproces alleen gezet, indien de Raad unaniem oordeelde dat voldaan was aan de gestelde criteria. Door meer de nadruk te leggen op de objectieve toepassing van toetredingscriteria, probeerde de EU het proces te depolitiseren. Morele en politieke argumenten verdwenen daarmee naar de achtergrond en werden vervangen door economische overwegingen: wat levert de uitbreiding op?

De evolutie van het Nederlandse standpunt kan men ook goed illustreren aan de hand van de regeringsprogramma's van de afgelopen twintig jaar. In 1994 kondigde de nieuwe regering aan dat zij zich wilde concentreren op het tot stand brengen van een grotere Europese Unie. Vier jaar later stond er dat de EU een open, op integratie gericht beleid diende te voeren ten aanzien van Oost-Europa. Het eerste kabinet Balkenende (2002) sloeg voor het eerst een meer kritische toon aan door de nadruk te leggen op het scherp vasthouden aan de toetredingsvoorwaarden. Deze regering maakte zich zorgen over een gebrek aan maatschappelijke betrokkenheid bij kwesties als de uitbreiding van de EU. Een jaar later gaat het vooral over vrijwaringclausules en het nakomen van aangegane verplichtingen door de kandidaten. In 2007 wordt geconstateerd: "De Europese Unie staat voor een nieuwe fase in haar ontwikkeling. Verdere uitbreiding en verdieping zijn geen vanzelfsprekende motoren voor de Europese samenwerking in de komende decennia."³³ Tenslotte in 2010 de volgende zinnen: "Toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU vindt plaats wanneer zij voldoen aan de strikte criteria daarvoor, met name de Kopenhagen-criteria, waaronder het absorptievermogen van de EU, en de uitbreidingsstrategie van 2006. De Europese Unie kan echter niet onbepikt uitbreiden."³⁴ Een blik op de meest recente verkiezingsprogramma's van Nederlandse politieke partijen en raadpleging van hun websites laat ook deze verschuiving zien. De PVV is wel geen nieuwe toetreders en meent dat

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, pp. 3.

³¹ Ibid., pp. 4.

³² P. van Grinsven, M. van Keulen en J. Rood, *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid* (Den Haag 2006) pp. 6.

³³ Regeerakkoord 2007

³⁴ Regeerakkoord 2010

de onderhandelingen met Turkije worden stopgezet. Dat vindt ook de VVD wanneer het land blijft weigeren Cyprus te erkennen. De liberalen constateren voorts dat de komende jaren na Kroatië geen verdere uitbreidingen te verwachten zijn. Het CDA pleit voor terughoudendheid. De SP stelt dat de Balkan landen welkom zijn mits ze aan de voorwaarden voldoen maar wil dat verdere uitbreidingplannen via een referendum aan de bevolking worden voorgelegd. GroenLinks en PvdA menen dat de EU zich aan gemaakte afspraken over de voorwaarden en gedane toezeggingen moet houden. Achteraf kan men vaststellen dat het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004 de laatste daadkrachtige bijdrage van Nederlandse kant aan het uitbreidingsproces is geweest. Onder leiding van de toenmalige premier Balkenende stelde de EU toen het onderhandelingskader voor Turkije vast.

4. De 100% Unie

De Nederlandse benadering van de EU-uitbreiding heeft dus een bijzondere ontwikkeling doorgemaakt. Terwijl in 2000 de Nederlandse regering nog de hand uitstak naar de aspirant-leden, werd tien jaar later de bal voornamelijk bij de (potentiële) kandidaat-lidstaten neergelegd. “De Europese Unie moet zich geen probleem eigenaar laten maken van zaken die primair de verantwoordelijkheid zijn van de uitbreidingslanden zelf”, is nu de heersende opvatting van de Nederlandse regering.³⁵ Ook de toon van het debat is verhard. Zo streefde het Nederlandse kabinet in 2000 nog naar een richtdatum voor feitelijke toetreding om “aan beide kanten het momentum te behouden”.³⁶ De huidige regering is uitgesproken tegenstander van het vroegtijdig gebruik van streefdata, en toont zich bovendien zeer kritisch over de opvatting van de Europese Commissie om gaandeweg het proces de kandidaten tastbare resultaten te bieden zoals visaliberalisering. “We zijn ze geen cadeautjes verplicht”, meent Den Haag.³⁷

Het uitbreidingsproces op de Westerse Balkan begint op deze manier langzamerhand te lijken op een langebaanwedstrijd waarbij de dynamiek van eerdere rondes wordt gemist. Ooit bestond in de regio de ambitie om rond 2015 met alle landen tegelijk toe te treden tot de EU. Daarvan is niets terechtgekomen. Door eigen toedoen maar ook door gebrek aan politieke ambitie van de kant van de EU. Nederland bevindt zich bijgevolg in het

kamp van landen die het veel langzamere tempo van uitbreiding wel best vinden. Voor zover dit is veroorzaakt door een strengere toepassing van de toetredings-voorwaarden, lijkt deze opstelling gerechtvaardigd. De EU is een gemeenschap gebaseerd op regels en aspirant-leden moeten daar maar aan wennen. De nadruk heeft teveel gelegen op lid worden en niet op lid *zijn*. Tegelijk heeft de EU de verplichting haar eigen regels na te leven. Of dat overal voor 100% lukt, valt te betwijfelen zoals de eurocrisis duidelijk heeft gemaakt. Enige bescheidenheid bij de presentatie van het Nederlandse beleid is daarom gewenst: niet alleen de toetreders moeten zich aan de regels kunnen houden.

Nederland gold lange tijd als een steunpilaar van het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie. Met een actief bilateraal optreden, gefinancierd middels het MATRA programma, voegde ons land een extra dimensie daaraan toe. Dat is verleden tijd. De kritische en soms harde opstelling van de afgelopen jaren heeft afbreuk gedaan aan het positieve imago in de Westelijke Balkan. De eenzijdige opstelling van Nederland in het Schengen dossier – het blokkeren van de toetreding van Bulgarije en Roemenië – draagt evenmin bij aan de Nederlandse reputatie in de regio. Nederland wordt verweten uit binnenlandspolitieke motieven het uitbreidingsproces te traineren. Dat is natuurlijk een kwestie van perceptie van de betrokkenen, maar het is ook het gevolg van een ongelukkige presentatie van het ‘strikt maar fair’ beleid van Den Haag. De regering zou zich meer moeten inspannen om de indruk weg te nemen dat zij weliswaar van mening is dat de EU haar toezeggingen aan de regio gestand moet doen maar daar zelf te weinig energie in steekt. Nederland zou zijn reputatie kunnen opvijzelen o.a. door meer actief te helpen bij het zoeken naar een oplossing voor de regionale conflicten die een zware hypotheek op het uitbreidingsproces vormen.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011. 23 987, nr. 112, pp. 7.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 987, nr. 3, pp. 8.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011. 23 987, nr. 112, pp. 7.

About **eu**forum

Euforum.nl is a project of the Netherlands institute for International Relations 'Clingendael' on the European Union. The euforum.nl website aims to give new insights by means of analyses and opinions on the context, bottlenecks and longer term perspectives of a number of important EU themes. Euforum.nl not only focuses on Dutch perspectives, but put these national debates into a wider European context. To have a broad and objective overview, EU experts from different fields, left- and right-wing politicians, think tanks, and other organisations are invited to shed their light on certain issues.

The Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" is platform which aim it is to enhance knowledge and insight in international relations. Clingendael acts as a think tank as well as a diplomatic academy. The activities of Clingendael Research focus on the European Union, security and conflict issues, diplomacy and the changing geopolitical landscape, with particular attention for Asia and the Middle East.