Lessen van bijna 20 jaar EU-toetredingsproces Westelijke Balkan. Hoe verder?

Wouter Zweers, Instituut Clingendael - 25 mei 2022

Het debat over uitbreiding van de Europese Unie is op scherp gezet door de oorlog in Oekraïne en de daaruit voortvloeiende EU-lidmaatschapsaanvragen van Oekraïne, Moldavië en Georgië. Ondertussen staan de landen in de Balkan al jaren in de Europese wachtkamer en nemen de zorgen over Russische en Chinese invloeden in de buurlanden van de EU toe. Dit alles roept grote vragen op over de toekomstige relatie tussen de EU en de buurlanden die graag zouden toetreden. De Franse president Macron zoekt de antwoorden in een politieke samenwerking parallel aan een langdurig uitbreidingsproces. Maar is dit de juiste weg? Dit *position paper* duidt het functioneren van het toetredingsproces en bespreekt het draagvlak voor uitbreiding in de EU. Daarnaast blikt het vooruit naar de toekomst: hoe kan uitbreiding effectief worden ingericht en welke rol kan Nederland daarin spelen?

# Wat ging er mis in de Westelijke Balkan?

EU-uitbreiding is zeer succesvol geweest in het realiseren van grote economische, democratische en vreedzame transformatie op het Europees continent. Het kan echter niet worden genegeerd dat de laatste grote uitbreidingsrondes van 2004 en 2007 hun sporen hebben nagelaten in het functioneren van de EU. Het aantal verschillende perspectieven is vergroot en een aantal van de jonge democratieën die toetraden kampen met rechtsstaatsproblemen, hetgeen niet alleen de Europese waardengemeenschap, maar ook de geopolitieke weerbaarheid van de EU ondermijnt.

In de huidige uitbreidingsonderhandelingen met de Westelijke Balkan, die al sinds 2003 duren, gaat er veel mis. Het wordt vaak als volgt samengevat: *De Balkanlanden doen alsof ze hervormen en de EU doet alsof ze welkom zijn*. Inderdaad is de politieke wil in de regio volatiel. Zo blijken regeringen die nominaal pro-EU zijn niet altijd zo hervormingsgezind als gedacht. Verschillende landen vertonen trekken van *state capture*: een politiek systeem waarbij de staat is gekaapt door een elite die middels corruptie en machtsmisbruik de touwtjes in handen houdt. Daadwerkelijke democratische hervormingen gaan tegen de gevestigde belangen van zulke elites in en vinden daarom maar langzaam plaats. Ondanks formele voortgang in het uitbreidingsproces is het democratisch niveau in de regio over het algemeen in [de afgelopen 10 jaar juist gedaald](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10758216.2020.1757468).

De EU is hiervoor niet hoofdverantwoordelijk, maar is eveneens niet vrij van schuld. Op papier is het uitbreidingsbeleid steeds meer verbeterd in lijn met de Nederlandse positie. Er kwam formeel meer politieke sturing, meer betrokkenheid van de lidstaten, meer nadruk op democratische kernwaarden, en de mogelijkheid om het proces te pauzeren of terug te draaien. In de praktijk houdt de EU zich echter niet goed aan haar eigen strategie. Er is een te grote focus op het aanpassen van wetgeving en te weinig toezicht op implementatie daarvan. De EU richt zich vooral op de zittende regeringen in plaats van maatschappijen als geheel.

Daarnaast ontbreekt goede politieke sturing. EU-leiders prijzen publiekelijk de staat van hervormingen terwijl veranderingen maar mondjesmaat plaatsvinden. Ook de Europese Commissie spiegelt een te rooskleurige situatie voor in de jaarlijkse rapportages. Er zijn aanwijzingen dat de ambtelijke leiding in DG NEAR de [democratische waarden van de EU ondermijnt](https://www.politico.eu/article/oliver-varhelyi-eu-commissioner-enlargement-western-balkans-serbia-human-rights-democracy-rule-of-law/). Aan de andere kant lukt het de EU niet om landen die wel goede voortgang maken, zoals bijvoorbeeld Noord-Macedonië, te belonen. Dat komt onder andere doordat verschillende lidstaten het uitbreidingsproces misbruiken om hun eigen (gepercipieerde) vetes met buurlanden uit te vechten.

Al met al is het perspectief op toetreding verslechterd terwijl de eisen alleen maar zijn aangescherpt. Daarmee ontstaat een neerwaartse spiraal. Politici in de Westelijke Balkan zijn minder bereid moeilijke hervormingen door te voeren voor een EU-lidmaatschap dat steeds verder weg lijkt. Ook bij burgers in de regio neemt de steun voor EU-toetreding af. In Servië is voor het eerst een [meerderheid tegen toetreding](https://www.euronews.com/2022/04/22/for-first-time-a-majority-of-serbs-are-against-joining-the-eu-poll), en in Noord-Macedonië is [het vertrouwen in de EU sterk gedaald.](https://balkaninsight.com/2022/02/25/north-macedonian-faith-in-eu-influence-plummeting-survey-shows/)

# Draagvlak voor EU-uitbreiding

Draagvlak voor uitbreiding onder EU-burgers is een belangrijke voorwaarde waarop regeringen in de lidstaten zich beroepen in hun standpunt op dit thema. Gedegen onderzoek naar draagvlak onder bevolkingen is echter beperkt. De Eurobarometer stelt elk half jaar de vraag in hoeverre burgers verdere uitbreiding in de komende jaren steunen. In de laatste editie, gepeild in de maanden vóór de Russische invasie van Oekraïne, was 47% van de EU-burgers voor en 42% tegen. De volledige cijfers:

|  |
| --- |
| Further enlargement of the EU to include other countries in future years |
|  | **EU** | **Nederland** |
|  | Jan/Feb 2022 | Verschil t.o.v. half jaar eerder | Jan Feb 2022 | Verschil t.o.v. half jaar eerder |
| Voor  | 47% | +1 | 34% | +4 |
| Tegen | 42% | -1 | 58% | -9 |
| Geen Antwoord | 3% | 0 | 2% | +1 |
| Weet niet | 8% |  | 6% |  |
| Bron: [Standard Eurobarometer 96 – Data annex QB6.6](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553), Public opinion in the European Union, Winter 2021-2022. |

In Nederland is de scepsis over EU-uitbreiding hoger dan het Europees gemiddelde. In Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Luxemburg en Finland waren echter even veel of meer burgers tegen uitbreiding.

De Eurobarometer cijfers geven de oorzaken voor enthousiasme vóór of scepsis tegenover EU-uitbreiding niet goed weer. Meer gedetailleerde studies zijn schaars, maar in Frankrijk is in 2018 [een uitgebreide studie](https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/86b64122-f094-4576-a747-f493cbd86f8b/it%E2%80%99s-the-eu-not-western-balkan-enlargement-20210201.pdf) uitgevoerd door de OSF en D-Part. Daaruit bleek dat de Fransen overwegend tegen EU-uitbreiding zijn met de Westelijke Balkan. Wanneer deelnemers echter werd getoond waar de Balkanlanden op de kaart liggen en het feit dat deze regio omringd wordt door de EU, werden de cijfers een stuk positiever. Ook bleek uit deze peiling dat Fransen uitbreiding geen prioritair onderwerp vinden. Wanneer uitbreiding zou geschieden zou het dus waarschijnlijk niet tot een sterke reactie uit de samenleving leiden. Interessant is dat de Franse studie op het moment van schrijven wordt herhaald in Nederland. De eerste resultaten zijn waarschijnlijk net voor de briefing van 9 juni beschikbaar. De volledige publicatie wordt in september verwacht en Clingendael zal hier een informatieve bijeenkomst over organiseren.

Verder geeft [de uitkomst van de conferentie over de toekomst van Europa](https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/8pl7jfzc6ae3jy2doji28fni27a3?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJJXGZPDFYVOW5V%2F20220523%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20220523T085808Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=20044f5fcd195426e4ab9f773708ee702931dfd36a589306789d8987386d59cf) een indicatie van de voorwaarden die EU burgers bij uitbreiding stellen. Twee voorstellen zijn met name van belang:

* *21.4: De EU moet het eens worden over een sterke visie en gezamenlijke strategie om de eenheid en besluitvormingscapaciteit te consolideren om de EU voor te bereiden voor verdere uitbreiding*
* *25.1: Uitbreiding van de EU moet niet tot een ondermijning van het EU Acquis leiden als het gaat om fundamentele waarden en burgerrechten.*

Dit laat zien dat burgers een goed functionerende EU met besluitnemingscapaciteit en een eenduidige visie met nadruk op fundamentele waarden als voorwaarde zien voor verdere uitbreiding, en dat uitbreiding kernwaarden en burgerrechten niet zou moeten ondermijnen. Het [eindrapport van de burgerconsultaties in Nederland](https://www.kijkopeuropa.nl/documenten/verslagen/2022/03/08/kijk-op-europa-eindrapport) laat zien dat ook Nederlandse burgers vinden dat de EU eerst meer aandacht voor de huidige verschillen tussen lidstaten moet hebben, en dat uitbreiding ook meerwaarde voor de huidige lidstaten moet hebben. Nederlanders zouden bovendien graag zien dat ook andere manieren voor samenwerking met EU-buurlanden worden onderzocht. Tegelijkertijd laat een recente Eurobarometer peiling laat zien dat 62% van de Nederlanders volledig of gedeeltelijk vindt dat Oekraïne lid moet worden van de EU wanneer het daar klaar voor is. De politieke tendens om terughoudend te zijn in het bieden van een toetredingsperspectief lijkt daarom onnodig, zolang er strikte voorwaarden worden gesteld en actief wordt gewerkt aan verbetering van het functioneren van de EU.

Het meewegen van (een gebrek aan) binnenlands draagvlak in de standpuntbepaling omtrent uitbreiding in Nederland is logisch, maar tegelijkertijd problematisch. Van politici in (potentiële) kandidaat-landen wordt verwacht dat ze voorbij de bezwaren van de eigen achterban gaan om hervormingen door te voeren, terwijl binnenlands draagvlak in Nederland als legitiem argument wordt aangedragen tegen voortgang in het uitbreidingsproces.

# Is de herziene uitbreidingsmethodologie goed genoeg?

De herziene uitbreidingsmethodologie heeft het uitbreidingsbeleid en bijbehorende procedures ten goede veranderd. De monitoring van hervormingen in de (potentieel) kandidaatlanden is enigszins verbeterd omdat de lidstaten meer invloed hebben. Monitoring die Nederland zelf uitvoert, bijvoorbeeld middels het Rule of Law netwerk in de ambassades in de regio, wordt meegenomen in de jaarlijkse Commissierapportages. De uitgebreide vetorechten in het uitbreidingsbeleid stellen Nederland verder goed in staat om een vinger aan de pols te houden. Dit maakt dat kandidaten niet kunnen toetreden zonder de noodzakelijke hervormingen, ook wanneer andere lidstaten hier minder belang aan hechten.

De implementatie van de herziene uitbreidingsmethodologie schiet echter sterk te kort, waardoor het proces niet effectiever is geworden. Zo worden kritische noten in de concept voortgangsrapportages in de praktijk afgevlakt in de eindversies. Ook van het doel dat “beide partijen meer leiderschap moeten tonen en hun respectieve verplichtingen openlijk moeten nakomen” komt weinig terecht zolang de politieke wil ontbreekt om dit te doen. De impasse is dus gebleven.

Voor echte verbeteringen in het uitbreidingsbeleid is een aanpassing van de methodologie dus niet voldoende. Daarvoor zal de EU betere politieke sturing moeten bieden. Het zou helpen als er meer debat tussen EU-lidstaten over uitbreiding zou plaatsvinden, bijvoorbeeld tussen politici, denktanks, *civil society* enzovoorts. Dit kan bijdragen aan meer gezamenlijke uitgangspunten. Het is daarnaast van belang om de *mixed messages* vanuit de EU tegen te gaan die uitbreiding troebleren. Het belangrijkste in de publieke communicatie is dat publieke beoordelingen van hervormingen eerlijker worden. Als regeringsleiders van kandidaten uitspraken doen die ingaan tegen EU-waarden of zelfs openlijk de EU afkraken, is duidelijke publieke tegenspraak vanuit de EU gewenst en dit zou vaker gepaard kunnen gaan met het ophouden van fondsen of andere maatregelen.

Naast betere politieke sturing kan ook in de uitvoering van de herziene uitbreidingsmethodologie veel worden verbeterd. EU-voortgangsrapportages kunnen toegankelijker worden gemaakt en zouden een feitelijker beeld moeten verschaffen van de staat van hervormingen. Daarnaast zou de EU beter kunnen communiceren welke hervormingen het verwacht en wat er gebeurt wanneer tijdlijnen niet worden gehaald. Meer concrete aanbevelingen zijn te vinden in het recente Clingendael rapport “[The EU as a promoter of democracy or ‘stabilitocracy’ in the Western Balkans?](https://www.clingendael.org/pub/2022/the-eu-as-a-promoter-of-democracy-or-stabilitocracy/)”.

# Innovatieve voorstellen voor EU-uitbreiding

De afgelopen tijd hebben verschillende voorstellen om het uitbreidingsbeleid verder te hervormen tractie gekregen. De meest van deze voorstellen zijn gebaseerd op het concept van een gefaseerde integratie, bijvoorbeeld door [deelname aan de interne markt als tussenstap](https://www.esiweb.org/proposals/open-eu-single-market-balkans), of door landen [per sector te integreren](https://ecfr.eu/article/commentary_flatter_and_faster_new_western_balkans_pathways_to_the_eu/). Twee denktanks, CEP en CEPS, hebben [een uitgebreid voorstel](https://www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/) gedaan voor gefaseerde integratie, waarvan ze stellen dat het hervormingen en nauwere samenwerking aanjaagt terwijl waarborgen voor democratie en rechtstaat behouden blijven. De huidige ‘binnen of buiten’ benadering krijgt, gezien de omvang van de benodigde hervormingen, al snel het karakter van een langdurige wachtkamer. Dat wordt nog versterkt door het slechte functioneren van het proces. Gefaseerde integratie kan dus een manier zijn om kandidaten sneller dichter aan de EU te binden zonder in te leveren op principiële waarden.

Daarvoor zijn echter wel een aantal voorwaarden van belang. Ook deze voorstellen werken alleen met betere politieke sturing. Het bieden van snellere integratie op deelniveau moet geen politieke *lock-in* effecten van autocratische tendensen veroorzaken. De centrale voorwaarde voor het naar voren halen van beloningen moet dus een blijvende inachtneming van rechtstaat en democratie zijn (toetredingshoofdstukken 23/24). Tussenstappen kunnen daarnaast geen alternatief zijn voor volledige uiteindelijke toetreding. Het idee van gefaseerde integratie is dat de voordelen van EU-integratie voor kandidaten bereikbaarder worden en het probleem oplossen dat daadwerkelijke toetreding een proces van jaren is. Het verder verzwakken van het toetredingsperspectief zal dus juist negatieve effecten hebben.

In dit licht moet ook [het voorstel van de Franse president Emmanuel Macron](https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/) voor een politieke samenwerking voor EU-buurlanden buiten het uitbreidingskader om worden bezien. Zoals Macron aangeeft kan dit model een manier zijn om naast uitbreiding sneller politieke binding te bereiken met kandidaten. Het is echter duidelijk dat een dergelijke samenwerking door EU-buurlanden als teleurstelling zal worden ervaren als het een alternatief wordt voor toetreding. Snellere politiek binding binnen het uitbreidingsbeleid, bijvoorbeeld door toepassing van gefaseerde toetreding, heeft dan ook de voorkeur.

Als laatste wordt er geregeld gesteld dat het vetorecht in EU-uitbreiding moet worden afgeschaft. Dit zou als voordeel hebben dat individuele lidstaten het proces op basis van oneigenlijke unilaterale belangen niet meer kunnen troebleren, maar tegelijkertijd brengt dit gezien de staat van de rechtsstaat binnen de EU risico’s met zich mee voor het waarborgen en bevorderen van rechtstaat en democratie. Immers, bij invoering van *Qualified Majority Voting* kunnen Nederland en andere lidstaten minder invloed uitoefenen op het verloop van het toetredingsproces.

# Nederland: van Dominee naar Strateeg

Op basis van Clingendael onderzoek kan worden geconcludeerd dat het nuttig is om implementatie van het huidige beleid te verbeteren en enkele genoemde nieuwe elementen toe te voegen, maar ook aan de slag te gaan met de ontwikkeling van een nieuwe methodologie voor gefaseerde integratie. Het ontwikkelen van een dergelijke strategie heeft tijd nodig, waardoor het niet opportuun lijkt om dit direct in het proces met Oekraïne, Moldavië en Georgië te implementeren. Belangrijker is dat de EU in eerste instantie perspectief biedt en daarbij betere politieke sturing in acht neemt. Technische hervormingen zoals het verbeteren van de voortgangsrapportages kunnen eveneens direct worden ingevoerd, terwijl een model voor gefaseerde toetreding eerst beter dient te worden uitgewerkt.

Voor de geloofwaardigheid van de EU is het verder belangrijk om 1) de interne rechtstaatsproblemen te lijf te gaan, 2) de neutraliteit van de Europese Commissie (DG NEAR) te waarborgen, en 3) individuele lidstaten die dwarsliggen om oneigenlijke redenen tot de orde te roepen. In de praktijk betekent dat dat toetredingsonderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië spoedig van start dienen te gaan. Voor Oekraïne en Moldavië zou kandidaatstatus een noodzakelijk politiek signaal afgeven dat bovendien weinig risico’s/kosten met zich meebrengt voor de EU. Voor Georgië ligt dit lastiger gezien de grote interne politieke polarisatie en het afglijden van de rechtstaat in de afgelopen jaren.

Als laatste, Nederland profileert zich in toenemende mate als een lidstaat die strikt is op de centrale eisen van democratie en rechtsstaat, maar tegelijkertijd (politiek) betrokken is door middel van MATRA-projecten en het ambassadenetwerk. De Nederlandse technische benadering waarbij democratie en rechtstaat centraal staan kan echter worden versterkt met een beter uitgewerkte politieke visie op uitbreiding. Juist door een combinatie van publiekelijk politiek perspectief bieden op toetreding, een strikte benadering van de toetredingscriteria, en actieve en constructieve betrokkenheid kan de meeste invloed worden verkregen. Meer politieke prioritering en een meer open narratief van Nederland over de EU en EU-uitbreiding kan de invloed van Nederland verbeteren en zal het functioneren van het uitbreidingsbeleid ten goede komen.