

Rob Boudewijn is verbonden aan het Strategy Center, Nyenrode Business Universiteit en is directeur van Boudewijn European Affairs

Nederland en de uitbreiding van de EU: koopmansgeest of strategie?

Dit artikel vormt een onderdeel van: Jan Rood, Louise van Schaik, Rob Boudewijn en Mirte van den Berge, 'Nederlandse beleidsvoorkeuren in Europees beleid: idealisme of pragmatiek?', Origineel gepubliceerd in: *Bestuurskunde*, nummer 2 (2009), p.20-32

De start van het Europees integratieproject was niet van ambities gespeend: 'Vastberaden, de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren (...) en daartoe de barrières die Europa verdelen te verwijderen (...)', aldus de zes oprichters in de preambule van de Verdragen van Rome (1957). Nederland was, uit verlicht economisch eigenbelang, groot voorstander van het ruimen van deze barrières. De Europees georiënteerde minister van Buitenlandse Zaken Jan Willem Beyen zag de schaalvoordelen in van een zo groot mogelijke interne markt. Het 'Beneluxmemorandum' dat Beyen samen met de Luxemburgse en Belgische premiers opstelde, legde de basis voor de Verdragen van Rome. Dat een groter 'Europa' goed is voor de open Nederlandse economie gaat ook 50 jaar later nog op. Het Centraal Planbureau (CPB) becijferde in 2008 dat de uitbreiding van 2004 Nederland 4-6% extra economische groei heeft opgeleverd. En volgens het onderzoeksrapport "5 years of an enlarged EU" van de Europese Commissie (februari 2009) heeft Nederland de afgelopen drie jaar 11 miljard euro verdiend aan de uitbreiding.

Naast economisch eigenbelang, bepleitte Nederland uitbreiding van de EG ook om politiek-strategische redenen. Zoals Nederland voorstander was van sterke Europese instellingen, om dominantie van grote lidstaten te voorkomen, stelde de atlanticus Luns dat het Verenigd Koninkrijk (snel) tot de EEG zou moeten toetreden om een té dominante rol van Frankrijk te compenseren. Daarnaast zou het Britse lidmaatschap de traditionele trans-Atlantische oriëntatie van Nederland borgen. Tot ontsteltenis van Nederland werd de eerste Britse lidmaatschapsaanvraag door een veto van de Franse President Charles de Gaulle getroffen en duurde het na een tweede veto tot 1973 voordat het Verenigd Koninkrijk toetrad. (2)

Ten aanzien van de eerste uitbreidingsgolven, van 6 naar 9, 10, 12 en 15 in 1995 werd bij bijna iedere uitbreiding gesteld dat dit goed was voor de Nederlandse economie in algemene zin, of voor bepaalde bedrijfssectoren. De eerste uitbreiding in 1973 betekende een 'enorm voordeel voor het Nederlandse bedrijfsleven' aldus de *Telegraaf* en in 2004 zag 'De bloemenhandel (...) grote kansen voor de export, vooral naar Polen' volgens het *Algemeen Dagblad* begin mei. De preoccupatie met het economisch eigenbelang blijkt ook uit het feit dat de toetreding van Griekenland in 1981 en Portugal en Spanje in 1986 Nederland de nodige zorgen baarde. Deze toetreding was politiek gefundeerd, want cadeau voor het afwerpen van de dictatoriale regimes. Voor het eerst was in Nederland de vrees te horen dat een golf (goedkope) arbeidskrachten naar het rijkere noorden zou trekken - dezelfde klacht die zou opspelen bij elke volgende uitbreiding. Tot begin jaren negentig was het Nederlandse uitbreidingsbeleid vooral pragmatische ad-hoc politiek. Landen die zich rond het Europese gemiddelde economisch ontwikkelingsniveau bevonden konden in de Nederlandse visie probleemloos en snel worden opgenomen.

De daaropvolgende waterscheiding in het Nederlandse beleid had twee oorzaken: de Nederlandse betalingspositie en de voorziene uitbreiding met de voormalige Sovjetsatellieten. Vanwege de hervorming van het gemeenschappelijk landbouw- en structuurbeleid werd Nederland in 1991 nettobetaler aan de EU begroting. Kort voor deze omslag was het Sovjetimperium ten onder gegaan en de voormalig communistische staten in Midden-Europa zetten op grond van geopolitieke overwegingen ('nooit meer Rusland') en economische ambitie hun zinnen op EU-lidmaatschap. Nederland was in principe, vanwege het 'historisch imperatief', voorstander om de historische tweedeling van het Europese continent ongedaan te maken. Tegelijk realiseerde Den Haag zich dat deze toetreding vanwege de enorme welvaartsachterstand van de aspirant-leden grote financiële gevolgen zou hebben. Het was dan ook geen toeval dat de minister van Financiën, Gerrit Zalm, in deze periode begon te fulmineren tegen het feit dat Nederland per capita en als percentage van het BNP de grootste betaler aan de EU was. De uitbreiding zou Nederland immers structureel nettobetaler maken. (3)

Met 10 Midden-Europese kandidaten in de wachtkamer werd de noodzaak gevoeld de toetredingseisen te expliciteren in de zogenoemde Kopenhagencriteria. Naast rechtstaat en markteconomie vereisten deze, niet onbelangrijk gezien de Nederlandse stellingname, volledige implementatie van het Europese *acquis*. De nadruk op dit laatste criterium is vooral ingegeven door de wens voor een *fair level playing field* voor het Nederlandse bedrijfsleven en extra afdrachten aan "Europa" te voorkomen. Sinds het begin van de nieuwe eeuw zijn er zo eigenlijk twee uitgangsposities in het Nederlandse uitbreidingsbeleid: kandidaten moeten *snel* toetreden, maar moeten ook *voldoen aan alle toetredingscriteria*: strikt en fair. Omdat de regering zich realiseerde dat er tussen deze twee sleutelconcepten, snelheid en kwaliteit, een intrinsieke spanning bestaat was Nederland voorstander van het 'regattamodel'. Kandidaten zouden niet groepsgewijs worden toegelaten maar individueel, op het moment dat zij aan de criteria voldeden. Tussenvormen die gezien de uitgangspositie van de kandidaten realistischer waren, zoals overname van het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voorgestelde kern-*acquis*, werden categorisch afgewezen.

Dit bracht de Nederlandse regering in een lastig parket toen de Europese Raad uiteindelijk koos voor een 'big bang-uitbreiding' (10+2). Bestonden er in 2004 al twijfels of alle toetreders volkomen *Europaproof* waren, dit gold helemaal voor Bulgarije en Roemenië. Als onderdeel van de 'Big Bang package' werd voor deze twee landen enige extra tijd ingeruimd. De Nederlandse tweeslachtigheid hierover werd verwoord door minister Bot: "een jaar uitstel leidt niet noodzakelijkerwijs tot verbetering. Het kan ook het effect hebben dat ze zeggen: in 2008 moeten ze ons toch toelaten, dat hebben ze nu eenmaal in het toetredingsverdrag als uiterste datum beloofd, dus doen we niets meer." (4) Het resultaat van alle kritiek op de volgens velen te snelle toetreding van Bulgarije en Roemenië is dat er mede onder Nederlandse druk door de EU geen toetredingsdata meer worden gesteld, dat kandidaten voortaan op hun individuele merites zullen worden beoordeeld en dat de criteria strikt, maar fair worden toegepast. Illustratief voor deze lijn was de Nederlandse opstelling jegens Servië. Ondanks druk van vrijwel alle lidstaten, weigerde Nederland het Stabiliteitspact voor dit land te ratificeren, totdat het zou voldoen aan alle criteria, in dit geval: volledige medewerking aan het Joegoslavië-Tribunaal.

Het oorspronkelijke uitgangspunt 'kwaliteit van het uitbreidingsproces staat dus nog recht overeind in het Nederlandse uitbreidingsbeleid, maar 'snelheid' lijkt te zijn gesneuveld. Daarbij zijn twee nieuwe criteria geïntroduceerd. Nederland stelt zich de laatste jaren dan ook op het standpunt dat uitbreiding alleen mogelijk is, indien dit breed gedragen wordt door de bevolking. De *wake-up call* van het verworpen EU referendum in 2005 deed de regering inzien dat publieke steun voor Europese integratie, inclusief verdere uitbreiding, geen vaststaande zaak is. Volgens de *Eurobarometer* heeft de Nederlandse bevolking (en die van de 'oude 15') geen problemen met Zwitserse of Noorse toetreding, maar ligt het omslagpunt bij Kroatië. (5). Een ander criterium is dat uitbreiding de slagvaardigheid van de Unie zelf niet mag aantasten. De in Kopenhagen (1993) geformuleerde 'absorptiecapaciteit' wordt in de *Staat van de Europese Unie* vertaald als 'integratiecapaciteit', waarmee wordt bedoeld dat zonder institutionele hervormingen verdere uitbreiding niet (meer) mogelijk is. Onlosmakelijk hiermee verbonden is het debat over de 'grenzen van Europa'. Het ministerie van Buitenlandse Zaken verzuchtte onlangs dat het

eenvoudiger is om te definiëren wat Europa niet is, dan wat het wel is. Over verdere (oostwaartse) uitbreiding vervolgt de notitie: “uiteindelijk zal deze vaststelling in wezen een politieke keuze van de lidstaten zijn, die met verschillende argumenten kan worden onderbouwd.” (6) Worsteling met de grenzen van de Unie bracht de regering Balkenende tot de introductie van het begrip ‘partenariaat’, in essentie dicht bij het Franse ‘geprivilegieerd partnerschap’ en als aanvulling op het in 2004 geïntroduceerde Europees Nabuurschapsbeleid.

In concreto komt het ‘partenariaat’ het dichtst bij het Noorse model van participatie in de Europese Economische Ruimte: wel aan alle verplichtingen voldoen en toegang tot de interne markt, maar daadwerkelijk lidmaatschap is uitgesloten, alhoewel de deur op een kier blijft staan. Alles in ogenschouw nemende lijkt de Nederlandse regering anno 2009 met begrippen als ‘absorptiecapaciteit’, ‘draagvlak onder de bevolking’, ‘kwaliteit van de uitbreiding’ en ‘partenariaat’ een pas op de plaats te willen maken in het uitbreidingsproces, zonder dat proces tegelijkertijd geheel te willen stopzetten.

Concluderend kan gesteld worden dat het voordien tamelijk eendimensionale Nederlandse uitbreidingsbeleid, dat in de eerste vier decennia werd gedomineerd door een nuchtere kosten-batenanalyse (wat levert het Nederland op?) het afgelopen decennium tot wasdom is gekomen. Met name na de val van de Muur en het Sovjet-imperium komen een aantal nieuwe overwegingen op. Voor Nederland wordt implementatie van het *acquis* een harde eis, ook vanwege budgettaire factoren als nettobetalder. De meest recente loten aan de stam van het Nederlandse uitbreidingsbeleid zijn de zorgen over de ‘absorptiecapaciteit’, de ondefinieerbare grenzen van Europa en het publieke draagvlak voor verdere uitbreiding. Daarmee loopt het Nederlandse uitbreidingsbeleid momenteel nagenoeg synchron met identiek aan de Brusselse overwegingen op dit gevoelige beleidsterrein.