

Rob Boudewijn
Drs. R. Boudewijn, Strategy Center, Nyenrode Business Universiteit
en directeur Boudewijn European Affairs

Vijf jaar Europees Nabuurschapsbeleid

Origineel gepubliceerd in: *Openbaar Bestuur*, nummer 5, mei 2009, p.28-31

Anticiperend op de mega-uitbreiding van 2004, ontwikkelde de Europese Commissie in 2003 op verzoek van de lidstaten een strategie om de relaties met de (nieuwe) burenen vorm te geven. Aanvankelijke heette deze strategie *Wider Europe*, in 2004 herdoopt in *European Neighbourhood Policy*, het Europees Nabuurschapsbeleid.

Nabuurschapsbeleid voorziet een *ring of friends* rondom de buitengrenzen van de Unie, die op basis van bilaterale actie-plannen zeer intensieve samenwerkingsverbanden met de EU hebben. Maar daadwerkelijk lidmaatschap is niet de bedoeling, omdat het beleid een volwaardig alternatief biedt en juist nieuwe scheidslijnen op het continent van Europa moet voorkomen.

Het was bij voorbaat duidelijk dat het de uitgebreide Unie de nodige tijd zou kosten de vijfde uitbreidingsgolf van 2004-2007, waarbij 10+ 2 nieuwe lidstaten toetraden, institutioneel te consolideren. Na deze bijna verdubbeling van het aantal lidstaten, zou (verdere) uitbreiding niet vanzelfsprekend (meer) zijn: ‘(...) whilst previous enlargements have undoubtedly been a success both for the European Union and for the member States which joined in, this is no guarantee that such accelerated pace can be sustained further.’ⁱ European Neighbourhood Policy (ENP) kan als tijdelijk stopmiddel worden beschouwd, maar wat niet kon worden voorzien is de *enlargement fatigue* en de wederopstanding van de term *absorption capacity*. De uitbreidingsmoeheid heeft op de vijftien (“oude”) lidstaten betrekking. Volgens de Eurobarometer steunt de publieke opinie wél het lidmaatschap van Noorwegen en Zwitserland, maar ligt het omslagpunt bij Kroatië, waarvan vijftig procent vindt dat toetreding niet wenselijk is, laat staan andere (potentiële) kandidaat-lidstaten.ⁱⁱ Dit gebrek aan publiek draagvlak kent zijn politieke pendant in het gebruik van de term *absorption capacity*. Die werd voor het eerst door de Europese Raad, die de Kopenhagen criteria in 1993 formuleerde, geïntroduceerd: “The Union’s capacity to absorb new members while maintaining the momentum of European integration, is an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries.”ⁱⁱⁱ Probleem met deze term, die veelvuldig in de officiële Commissiedocumenten opduikt, is dat er een eenduidige definitie ontbreekt, waardoor in de hoofdsteden politiek verschillend voor een uitbreidingsstop wordt gepleit. Toch lijkt het of het huidige moratorium op verdere uitbreiding geschraagd door de idee wordt geschraagd, dat de limiet in ieder geval tijdelijk is bereikt. De vraag welke landen op lange(re) termijn nog (kunnen) toetreden en waar de buitengrenzen van de EU liggen, speelt derhalve een geringe rol. Naast de huidige kandidaat-leden en de potentiële kandidaten op de Balkan, is door het verlies van *momentum* geen verdere uitbreiding voorzien, waardoor de verdeling tussen *intra muros* en *extra muros* stevig is verankerd.

Nabuurschapsbeleid staat open voor de Oostelijke burenen, de Zuidelijke Kaukasus, de Mediterrane landen en de burenen uit het Midden oosten. Uiteraard is het beleid niet alleen door altruïsme ingegeven, maar tevens door Europees, verlicht eigenbelang: ‘by increasing our neighbours’ prosperity, stability and security, by projecting our prosperity, stability and security beyond our borders, we increase our own.’^{iv} In deze zin, is ENP de praktische uitwerking van het Solana-paper, de op 12 december 2003

gepubliceerde *European Security Strategy*. In dit document wordt voor het eerst een coherente, strategische visie op het buitenlands beleid op globaal en regionaal niveau ontwikkeld, waarin bijna letterlijk de doelstellingen van ENP zijn verwoord: ‘It is in the European interest that the countries on our borders are well governed. (...) Our task is to promote a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations.’^v De basis voor de promotie van deze zone van welvaart, stabiliteit, rechtsstaat zijn de actieplannen van de, de uitgangspositie voor de door de EU voorgestane hervormingen.

Eerste evaluatie

Na vijf jaar nabuurschapsbeleid is een eerste evaluatie van dit nieuwe instrument van het Europees buitenlands beleid mogelijk. Het eerste wat opvalt, is dat de naam Europees nabuurschapsbeleid misleidend is, aangezien het beleid niet op de Europese burens van toepassing is, maar op die van de Unie. Bovendien gaat de reikwijdte ervan verder dan alleen de burens. Het heeft ook betrekking op de burens van de burens, zoals in het geval van bijvoorbeeld de zuidelijke Kaukasus en Jordanië. De kern ervan zijn de actieplannen die op basis van bilaterale onderhandelingen tot stand komen en allemaal dezelfde structuur hebben. Ieder actieplan bevat hoofdstukken over onder andere politieke dialoog en hervormingen, economische samenwerking, samenwerking op het terrein van justitie en veiligheidsvraagstukken, sectorale onderwerpen (transport-, energie- en milieu) en de menselijke dimensie (onderwijssamenwerking). Het bilaterale karakter van de actieplannen zou tot grotere betrokkenheid van de burens moeten leiden, omdat ze medeopsteller en dus mede-eigenaar, zijn. Maar juist aan deze betrokkenheid schort het in sommige gevallen. Nabuurschapsbeleid geldt voor een ring van 16 landen, die niet alleen qua economische ontwikkeling totaal verschillend zijn, maar ook in hun (gedeelde) geschiedenis, staatsvorm (Israël, Palestijnse autoriteit) rechtsstaat en democratisch gehalte. Vooral de intensiteit van de relatie met de EU is vaak totaal verschillend, evenals de ambities.

De relatie van de Unie met de burens kan aan de hand van vier typering geïnclassificeerd worden: welwillende partners met actieplannen, passieve partners met actieplannen, weigerachtige partners en partners die van de actieplannen zijn uitgesloten.^{vi} Tot de eerste groep behoren Moldavië, Georgië, Oekraïne en Armenië in het Oosten en Marokko, Tunesië, Palestijnse autoriteit, Israël en Jordanië in het zuidoosten. Azerbadjan, Libanon en Egypte worden als passief geïnclassificeerd. Azerbadjan bevindt zich door de olievoorraden in een economisch en politiek sterke, maar vooral onafhankelijke positie, Egypte ziet zichzelf als een regionale grootmacht in het Middellandse zee gebied en Libanon is op dit moment vooral op de eigen, binnenlandse (veiligheids)ontwikkelingen geconcentreerd. De ‘weigerachtigen’ zijn hiermee vergelijkbaar: het olierijke Algerije is vergelijkbaar met Azerbadjan en Rusland beschouwd zichzelf als een grootmacht die, op nadrukkelijk eigen verzoek, niet als nabuurschapspartner geïnclassificeerd wenst te worden. De landen die vooralsnog van het nabuurschapsbeleid zijn uitgesloten, zijn Wit-Rusland, Syrië en Libië, vanwege gebrek aan democratie of vanuit politieke overwegingen (“as van het kwaad”).

Deze typering illustreert een belangrijk manco. Het nabuurschapsbeleid is weliswaar de concrete uitwerking van het Solana-paper voor nabije burens, maar het is onduidelijk of het instrumentarium afdoende is om fundamentele politieke en economische hervormingen te stimuleren, aangezien het slechts *conditionality-lite* is. Het beleid kent immers geen sancties wanneer de implementatie van de actieplannen niet wordt doorgevoerd. Het lijkt of de EU de logica heeft omgekeerd, in plaats van meet af aan de buurlanden een worst voor te houden, wordt eerst aan de landen gevraagd talrijke fundamentele hervormingen door te voeren. Pas als deze hervormingen zijn geïmplementeerd, kan de Unie intensivering van de bilaterale relaties overwegen. In het verlengde hiervan ontbreken de middelen om interne conflicten bij buurlanden daadwerkelijk op te lossen, zoals het Palestijns-Israëlische conflict, de semi-onafhankelijke republieken in Georgië en de patstelling tussen Armenië-Azerbadjan. Verder kan de EU geen oplossing leveren voor de zorgenkinderen aan de grenzen: Wit-rusland, Syrië en Libië. De belangrijkste conclusie is, dat het beleid alleen werkt, als de betrokken landen welwillend zijn én een intensievere band met de EU nastreven.

Differentiatie

Het nabuurschapsbeleid is voor de omringende landen wisselend. Dat rechtvaardigt de vraag of de holistische benadering, *one-size-fits-all*, niet door een gedifferentieerde moet worden vervangen. Die zou uit een regionale benadering kunnen bestaan met een zuidelijke en oostelijke dimensie. De zuidelijke grens van de EU ligt sinds 1987 vast. In dat jaar werd de Marokkaanse lidmaatschapsaanvraag voor de EU niet ontvankelijk verklaard, omdat de Raad Marokko geen Europees land vond. Sindsdien is de Middellandse Zee de zuidgrens van de Unie en streeft Marokko samen met een aantal andere mediterrane partners naar een zo hecht mogelijke samenwerking met de EU, zonder lidmaatschapsperspectief. Dit perspectief vormt de topprioriteit in het buitenlands beleid van Moldavië en Oekraïne.

Voor beide landen staat het buiten kijf dat ze tot het Europees continent behoren, maar ze hebben in de huidige omstandigheden geen lidmaatschapsperspectief, ook al stelt artikel 49 van het verdrag dat 'iedere Europese democratie in aanmerking komt voor lidmaatschap'. Deze zinsnede geeft de essentie weer van de kritiek vanuit Kiev: het land behoort tot Europa en niet tot de nabuurschap. Vooral Oekraïne beschouwt dat beleid slechts als een tussenfase en opstap naar volwaardig EU-lidmaatschap. De Oekraïense perceptie maakt duidelijk dat er zich een enorme kloof bevindt tussen de uitbreidingsstrategie van de Unie en het nabuurschapsbeleid. Deze kloof dient te worden opgevuld om aan de verwachtingen van de Oostelijke burenen tegemoet te komen, waarbij is te voorzien dat zelfs een versterkt nabuurschapsbeleid niet toereikend is.

De aandacht voor de zuider- en oostburenen houdt de Unie al langer verdeeld, waarbij het lijkt of de pendule met enige regelmaat zuidwaarts en dan weer oostwaarts uitzwaait. Toen in de tweede helft van 2002 bijvoorbeeld de mega-uitbreiding werd goedgekeurd, drongen Scandinavië en Engeland aan op een Europees initiatief voor de toekomstige nieuwe oostelijke burenen. De mediterrane lidstaten stonden er echter op, dat dit nieuwe beleid ook de zuidelijke buurlanden zou omvatten, hetgeen dus resulteerde in *Wider Europe*. Poging in 2007 van het Duitse voorzitterschap tot (oostelijke) differentiatie in de vorm van een ENP Plus, waarbij een gedeelte van het *acquis communautaire* oostwaarts wordt geëxporteerd, werd onmiddellijk gevolgd door de plannen van de Franse President Sarkozy om een Mediterrane Unie op te richten. Volgens de originele blauwdruk zouden alleen landen tot Club Med kunnen toetreden die aan de Middellandse Zee grenzen. Op basis van de Duitse kritiek is dit plan inmiddels verwaterd. Het wachten is op de Polen, die met een nieuwe voorstel voor een *Ostpolitik* zouden komen.

Tot voor kort was het concept van differentiatie niet bespreekbaar voor de Commissie. Naast het feit dat zij als neutrale actor geen partij voor oostelijke of zuidelijke kampioenen kan kiezen, is de gedachte hierachter dat de bilaterale actieplannen al genoeg ruimte voor differentiatie bieden. Indien het echter gaat om de structuur van de actieplannen, met alle een identieke indeling, dan is de ambitie van wat de EU bij de burenen wil bereiken, uiteindelijk overal identiek, maar verschilt slechts de fasering. De idee van de Commissie dat de huidige vorm van het nabuurschapsbeleid differentiatie toestaat, is van tijdelijke aard, uiteindelijk is het streven dat er een stabiele *ring of friends* rond de buitengrenzen ontstaat. Voor sommige landen zal dit een aantal jaren duren, voor andere een aantal decennia, differentiatie in tijdsduur, afhankelijk van de intensiteit van de relaties met de EU.

Gezien de *one-size-fits-all* benadering, was het verassend dat Commissaris Benita Ferrero-Waldner liet weten dat nabuurschapslanden die het beste presteerden op het gebied van democratische hervormingen, economische integratie en de strijd tegen corruptie, een opwaardering in de bilaterale betrekkingen krijgen, inclusief hogere financiële ondersteuning. Met Moldavië, Israël en Marokko komt er een nauwere vorm van samenwerking die verder gaat dan de huidige Partnership and Cooperation Agreements. Met Oekraïne, waarmee de relatie in maart 2007 al was geïntensiveerd met de start van de onderhandelingen over een gemeenschappelijke vrije handelsmarkt, wordt een energiepartnerschap afgesloten. De Commissie volgt dus niet de meer logische, geografische differentiatie, maar kiest alleen voor een grotere worst als beloning voor goed gedrag.

Integratie

Het is duidelijk dat het nabuurschapsbeleid voor landen rondom de Middellandse Zee een werkzaam kader voor intensivering van de relaties met de EU heeft geschapen. Op het Europese continent wordt het beleid echter door een paradox gekenmerkt. De huidige lidstaten zien het uitdrukkelijk als een alternatief voor lidmaatschap, terwijl de Europese burenen het juist als een opstap naar daadwerkelijk lidmaatschap

beschouwen. Een uitweg biedt wellicht de huidige benadering: vooralsnog participeren de oosterburen volop en tegelijkertijd wordt de deur naar eventueel lidmaatschap niet definitief dichtgegooid. Het lidmaatschapsperspectief is geen eenrichtingsverkeer. De oostelijke burens zullen zelf ook moeten laten zien dat ze werk maken van de implementatie van de hervormingen. Hier doet zich een tweede paradox voor: De methodiek van het nabuurschapsbeleid is op *conditionaliteit* gebaseerd, met als belangrijkste verschijningsvorm de implementatie van (een gedeelte van) het *acquis* en de bijbehorende regels en verplichtingen. In die zin kan het beleid met het transformatieproces uit het midden van de jaren negentig worden vergeleken, dat de mega-uitbreiding van 2004 mogelijk maakte. Binnen het nabuurschapsbeleid bestaat een causaal verband tussen hervormingen en uiteindelijk lidmaatschap. Indien de landen hun actieplannen succesvol implementeren, zijn ze beter op het lidmaatschap van de Unie voorbereid. Indien deze weg wordt gevolgd en de oostelijke burens verder als gewone Europese landen worden behandeld, die op termijn aan de Kopenhagencriteria voldoen, is een lidmaatschapsaanvraag in de toekomst niet ondenkbaar.

Besluit

Hiermee komt de vraag over de grenzen van Europa weer op de politieke kaart te staan. Stel dat Oekraïne en Moldavië tot de Unie zullen toetreden, wat kan daarna? Kan Georgië na eerst het NAVO-lidmaatschap te hebben binnengesleept, voor de hoofdprijs, het EU-lidmaatschap, gaan? Of zijn er alternatieven in tussenvormen van lidmaatschap denkbaar?

Deze tussenvormen kunnen niet alleen als *extra muros* opties worden beschouwd, aangezien de Unie zelf intern, *intra muros*, ook een meer gedifferentieerde verschijningsvorm heeft. De grens tussen lidmaatschap en niet-lidmaatschap wordt diffuser.

Alle tussenvormen hebben gemeen dat ze vergelijkbaar zijn met de Europese Economische Ruimte, waarvan Noorwegen het meest bekende lid is. Als dit model naar het oosten wordt geëxporteerd, dient de douane-unie voor de burens te worden opengesteld.

Andere opties zijn het partiële of het gelimiteerde lidmaatschap. Het eerste impliceert dat een land tot een aantal deelgebieden toetreedt en volledig verantwoordelijk is voor de implementatie van het *acquis* op die terreinen. De tweede optie betekent dat een land wel lid kan worden, maar buitengesloten wordt van delen van samenwerking, zoals op het gebied van de vier vrijheden. In de onderhandelingen met Turkije is een tendens waarneembaar die op de tweede vorm van lidmaatschap duidt. Indien deze vorm eenmaal is geëffectueerd, zal het voor toekomstige kandidaten acceptabeler zijn het gelimiteerd lidmaatschap te accepteren.

ⁱ European Parliament, Committee on Foreign Affairs, *Draft report on the Commission's 2007 enlargement strategy paper* (3 April 2008) p.3

ⁱⁱ *Eurobarometer 67 Public Opinion in the European Union*, November 2007, p. 188-189. Verdere uitbreiding wordt slechts door 43% van de bevolking van de "ode 15" ondersteund, met als uitschieters naar beneden respectievelijk Frankrijk, Oostenrijk en Luxemburg, waar respectievelijk slechts 32%, 28% en 25% van de bevolking verdere uitbreiding steunt. In de 12 nieuwe lidstaten wordt verdere uitbreiding van de Unie ondersteund door 68% van de bevolking.

ⁱⁱⁱ European Council Meeting in Copenhagen, 21-21 June 1993

^{iv} Eneko Landaburu, 'From neighbourhood to integration policy: are there concrete alternatives to enlargement?', *CEPS Policy Brief* No. 95 (March 2006)

^v The European Security Strategy (ESS), *A secure Europe in a better world*, Brussels, 12 December 2003, p. 7-8

^{vi} Michael Emerson, Gergana Noutcheva, Nicu Popescu, 'European Neighbourhood Policy two years on: time indeed for an "ENP Plus"', *CEPS Policy brief*, Nr. 126 (March 2007) p. 10