

Nieuw EU-Uitbreidingsmodel na Oekraïne?

Kroatië was in de zomer van 2013 het laatste land dat lid werd van de Europese Unie (EU). Sindsdien wordt verdere uitbreiding van de EU door de regeringsleiders weliswaar met de mond beleden, voornamelijk ten aanzien van de kandidaat-leden op de Balkan die een “Europees perspectief” moet worden geboden, maar staat verdere uitbreiding niet op de politieke agenda. Weliswaar probeerden lidstaten als Bulgarije en Kroatië het uitbreidingsproces tijdens hun respectievelijke EU-voorzitterschap weer momentum te verschaffen, maar verder dan algemene, obligate uitspraken van de overige lidstaten leidde dit niet. Op de eerste plaats werd dit veroorzaakt door de ervaring met sommige lidstaten die in 2004 dan wel 2007 toetraden: sommige nieuwe leden namen het niet nauw met de regels van een rechtsstaat, een functionerende economie of het bestrijden van georganiseerde misdaad en corruptie. Ten tweede was naar aanleiding van deze uitbreidingsgolven en de gepercipieerde misstanden in sommige lidstaten een Enlargement fatigue ontstaan onder met name de bevolking van de “oude 15”. Dit vertaalde zich onder de voorafgaande Commissie Juncker tot het opheffen op 1 januari 2015 van DG Enlargement, dat werd vervangen door DG Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Een duidelijk politiek signaal van Juncker: in zijn commissieperiode zouden er geen nieuwe landen toetreden tot de EU. De grenzen van de (verdere) groei van de EU waren bereikt en feitelijk was dit al eerder duidelijk geworden met de introductie van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) in hetzelfde jaar als de Big Bang uitbreiding van 2004. Kern van het nabuurschapsbeleid is dat alle buurlanden van de EU in principe vrije toegang hebben tot de Europese markt en de Europese waarden en normen respecteren en overnemen, inclusief de vier vrijheden, maar nooit lid kunnen of mogen worden van de EU, met als doel stabiliteit aan de buitengrenzen van de EU te creëren.

Ondanks de toenemende Russische assertiviteit in de 21ste eeuw, waarbij Poetin op weg leek het gevallen Sovjet-imperium te willen herstellen met de annexatie van twee provincies in Georgië en de Krim en de huidige oorlog in Oekraïne, was er in Europese ogen geen noodzaak om landen perspectief te bieden op EU-lidmaatschap. Dit veranderde dramatisch na de Russische inval in Oekraïne op 22 februari 2022. Het land stond plotseling letterlijk in de frontlinie om de Europese waarden en normen te verdedigen en reeds op de vierde oorlogsdag, 27 februari, verklaarde Commissievoorzitter Von Der Leyen: “Ze (Oekraïne) zijn een van ons en we willen ze erbij”, waarop Oekraïne prompt de volgende dag officieel lidmaatschap van de EU aanvraagde. Deze toetredingsambitie werd meteen onderschreven door het Europees Parlement en kreeg verder vorm toen Von Der Leyen tijdens haar bezoek aan Kyiv op 8 maart President Zelensky de vragenlijst overhandigde die als eerste stap kan worden beschouwd in het proces van toetreding. Vanuit Oekraïne werd vanaf dat moment gepleit voor een speciale, versnelde procedure om toetreding tot de EU zo spoedig mogelijk te realiseren. Dit streven werd ondersteund door meerdere oostelijke EU-lidstaten. Valt deze ambitie op korte termijn te realiseren? Tot 1989 speelde deze vraag in het geheel niet. Europa was verdeeld in een Sovjetgedeelte en het vrije Westen, waarbij het Westen de Sovjetsatellieten opriepen om het Sovjetjuk van zich af te werpen en terug te keren in de democratische moederschoot van het Westen. Na de val van de Muur en het communisme bleek deze oproep gehoor te vinden in Oost-Europa, waardoor de EU zich genoodzaakt zag voorwaarden voor lidmaatschap in het leven te roepen.

Over de criteria voor lidmaatschap werd in 1993 overeenstemming bereikt onder Deens voorzitterschap van de EU en vandaar dat die bekend staan als de Kopenhagen criteria. Wil een land toetreden tot de EU, dan moet het aan een aantal voorwaarden voldoen:

1. Het einddoel, de finalité van de EU, wordt onderschreven;
2. Het land heeft een functionerende democratie en rechtsstaat, de rechten van de minderheden zijn gewaarborgd en het kent geen doodstraf;
3. Het land heeft een functionerende markteconomie, die in staat is de concurrentie op de interne markt aan te kunnen;
4. Het land dient het gehele pakket aan EU-wetgeving, het acquis communautaire, over te nemen én te implementeren.

Wanneer de situatie in Oekraïne in ogenschouw wordt genomen, dan vormt de eerste voorwaarde geen probleem: over de finalité bestaat immers binnen de EU zelf geen enkele consensus en het betreft hier dan ook een louter politieke uitspraak. Wanneer de overige voorwaarden in ogenschouw worden genomen, dan is het duidelijk dat het land nog volstrekt niet voldoet aan de toetredingscriteria: het land kent pas een prille democratische traditie en de primaire beginselen van de rechtsstaat zijn pas recentelijk van een vrij elementair fundament voorzien. Met de vele staatsbedrijven kan Oekraïne amper een functionerende markteconomie worden genoemd en overname van het EU-acquis alleen is niet afdoende: Oekraïne dient (nog) diverse structuren op te zetten om dit acquis ook daadwerkelijk te implementeren en te handhaven, zoals bijvoorbeeld een nationale mededingingsautoriteit, een arbeidsinspectie etc. Van een speciale, of versnelde toetredingsprocedure kan dan ook geen sprake zijn. Te meer omdat andere kandidaten al lang in de wachtkamer staan, zoals Noord-Macedonië dat kandidaat-lid werd in 2005 en de toetredingsonderhandeling pas startte in 2020 of Montenegro, officieel kandidaat sinds 2010 dat de onderhandelingen in 2012 opende. Voor de nieuwste lidstaat Kroatië duurden de toetredingsonderhandelingen meer dan 8 jaar, terwijl eerdere uitbreidingen in de 20ste eeuw gemiddeld 2 tot 5 jaar vergden.

Toetreding tot de EU is dus een kwestie van lange adem geworden door meerdere oorzaken. Op de eerste breidt het acquis zich gestaag uit: iedere dag wordt er in Brussel nieuwe wetgeving aangenomen, waardoor de kandidaten steeds meer EU-wetgeving moeten overnemen en implementeren. Ten tweede spelen een aantal meer politieke redenen. Bij de Big Bang van 2004 konden al vraagtekens geplaatst worden bij de vraag in hoeverre de nieuwe lidstaten écht gereed waren voor lidmaatschap. Deze vraagtekens werden nog versterkt met de daaropvolgend toetreding van Bulgarije en Roemenië (2007) en Kroatië. Vandaar dat de lat hoger werd gelegd: na de laatste uitbreidingen moeten kandidaat-lidstaten 100% voldoen aan de Kopenhagen criteria en worden geen (politieke) uitzonderingen meer geduld. Premier Rutte illustreerde dit meerdere malen met zijn opmerkingen “dat de Balkan er voorlopig echt niet bijkomt”. Deze toetredingshuiver werd verder nog gevoed door het feit dat sommige nieuwe EU-lidstaten een meer autocratisch pad kozen en de aanhoudende berichten over corruptie, nepotisme, georganiseerde misdaad en gesjoemel met EU-fondsen. Al met al genoeg voedsel voor de Enlargement fatigue onder de bevolking, dat haaks staat op het extra uitbreidingscriterium dat “verdere uitbreiding gesteund moet worden door een meerderheid van de EU-bevolking”. In dit licht valt dan ook de uitspraak van de Franse Macron te plaatsen dat het Oekraïense lidmaatschap niet een kwestie is van jaren, maar van decennia.

Hoe verloopt het toetredingsproces tot nu toe? Het toetredingsproces is vooral een lang, bureaucratische en technocratisch proces. Op hoofdlijnen betekent het dat de aanvraag voor het kandidaat-lidmaatschap door alle lidstaten gehonoreerd dient te worden. Vervolgens kunnen de toetredingsonderhandelingen geopend worden, als dit opnieuw unaniem door de lidstaten wordt besloten op advies van de Commissie. Waar in het verleden de kandidaat-status een automatisme voor daadwerkelijk lidmaatschap betekende, is dit in het geval van Turkije doorbroken: kandidaat-lidmaatschap is dus geen garantie meer voor daadwerkelijke toetreding. Hoewel Nederland recentelijk een ommezwaai maakte ten aanzien van verdere uitbreiding, het stoplicht staat nu op groen, maakt dit de opstelling van Rutte c.c. in het voorafgaande decennium onbegrijpelijk. Immers, het toetredingsproces kan op elk ogenblik afgebroken worden en voor iedere fase -van kandidaat tot daadwerkelijk lidmaatschap- is unanimité vereist! De daadwerkelijke onderhandelingen houden in dat de kandidaat met de Commissie de onderhandelingen opent over de 35 hoofdstukken waarin het acquis is opgedeeld en die alle aspecten van de Kopenhagen criteria afdekken. Deze hoofdstukken worden afzonderlijk geopend en indien een kandidaat voldoende progressie heeft geboekt bij de implementatie, voorlopig weer afgesloten. Vooral de hoofdstukken 23 en 24 van het acquis, die respectievelijk betrekking hebben op rechterlijke macht en fundamentele vrijheden en justitie, vrijheid en veiligheid, krijgen van Europese zijde begrijpelijkerwijs extra aandacht om het democratisch fundament van een nieuwe lidstaat te garanderen. Dat dit enorm veel tijd vergt, wordt geïllustreerd door Montenegro, dat de toetredingsonderhandelingen in 2012 startte en alle 35 hoofdstukken opende, maar waarvan slechts drie na 10 jaar onderhandelingen konden worden afgesloten. Na het afsluiten van alle hoofdstukken, kan een kandidaat, na wederom unanieme goedkeuring van alle lidstaten, toetreden.

Het is duidelijk dat dit uitbreidingsmodel in de 21ste eeuw niet meer voldoet. Het is voor potentiële kandidaten niet meer op te brengen decennia in de wachtkamer te staan om aan alle technocratische vereisten van de EU te voldoen, terwijl de wereld verder en sneller polariseert met een uitermate assertief Rusland en de groeiende economische invloed van China. Schijnbaar zijn er alternatieven voor EU-lidmaatschap, gezien de pro-Russische houding in Servië, waar met demonstraties het beleid van Poetin gesteund wordt en de groeiende hoeveelheid projecten op de Balkan die door China gefinancierd worden. Dit vraagt dus om een slagvaardiger (en ook sneller) uitbreidingsbeleid. Wat zouden alternatieven kunnen zijn?

Een eerste alternatief werd reeds in 2001 door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geopperd in haar rapport "Naar een Europa-brede Unie". Hierin stond de vraag centraal aan de vooravond van de grote uitbreiding van de EU, of de toetredende landen wel in staat zijn de regels van de EU, het acquis, in volle omvang over te nemen. De conclusie was dat er een onderscheid moest worden gemaakt tussen een niet-onderhandelbaar kernacquis en een restacquis waarvoor een geleidelijke invoering zou moeten gelden. Dit idee zou in de praktijk betekenden dat nieuwe leden wél moeten voldoen aan de vier vrijheden (kapitaal, goederen, diensten en personen) die het Europees integratieproces economisch tot een succes hebben gemaakt, maar dat voor meer afgeleide wetgeving, die het functioneren van de interne markt minder raken, overgangstermijnen mogelijk moeten zijn. Zo zou de toetreding van nieuwe kandidaten mogelijk zijn, zonder dat belangrijke verworvenheden van de Unie worden aangetast. Een aanvulling op dit idee vormde het rapport "Europese variaties" van dezelfde WRR uit 2018, waarbij lidstaten in de behoeften van burgers moet voorzien, maar niet overal op dezelfde manier: variatie biedt mogelijkheden om onderwerpen die Europese samenwerking vereisen, zo aan te pakken dat nationale democratieën hun eigen rol kunnen blijven spelen. Hiermee worden feitelijk de sociale, culturele maar ook bijvoorbeeld klimatologische verschillen binnen de EU erkend in lijn met de Europese slogan "Eenheid in verscheidenheid" en tegelijkertijd de angst voor "Europese eenheidsworst" weggenomen. In de periode tussen beide rapporten kwam de discussie over een Europa van meer snelheden, of Europa à la carte, waar het hier feitelijk om gaat, op gang. Ook de Commissie Juncker publiceerde in 2017 vijf scenario's over de toekomst van Europa, waarvan het scenario van een Europa van meer snelheden een optie was.

De optie van gedifferentieerde integratie was reeds in het Verdrag van Amsterdam vastgelegd en resulteerde in de praktijk in een Schengen-zone, waaraan niet alle EU-landen deelnemen, maar bijvoorbeeld niet EU-landen als Noorwegen en Zwitserland wél, een Eurozone met 19 landen (20 in 2023) en 27 lidstaten en samenwerking op het terrein van defensie tussen bepaalde lidstaten. Het antwoord op de vraag dat een Europa van meer snelheden ook tot desintegratie kan leiden, immers, lidstaten doen mee aan wat hun uitkomt en is dat nog een Unie, is nog niet bevredigend beantwoord. Kern van deze discussie is dat landen zouden kunnen toetreden, of in ieder geval een soort B-lidmaatschapsstatus kunnen krijgen, als ze wél de hardcore elementen van het acquis overnemen, om het functioneren van de interne markt niet te belemmeren, en voor andere gedeelten van de EU-wetgeving overgangs- en/of uitzonderingsposities krijgen. Hierbij blijft de vraag levensgroot overeind of dit wenselijk is indien het idee van een Unie serieus wordt genomen, maar het zou het toetredingsproces wezenlijk versnellen.

Wellicht realistischer is het als de EU naast deze theoretische modellen eens een kijkje neemt in het eigen instrumentarium dat ter beschikking staat en waarmee in de praktijk al ervaring is opgedaan. Een eerste voorbeeld zou de Europese Economische Ruimte (EER) kunnen zijn. De EER omvat alle EU-landen en Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Laatstgenoemde drie landen zijn geen EU-lid, maar participeren wél volledig op de Europese interne markt, inclusief implementatie van het acquis, de vier vrijheden, en een bijdrage aan het EU-budget, echter zonder een stem in de besluitvorming. In deze vorm gaat het dus om volledige economische participatie op de interne markt, zonder enige vorm van politieke bevoegdheden. Deze vorm zou ook recht doen aan de (interne) angst dat de besluitvorming zou haperen met de opname van nieuwe leden. Eerst louter economische samenwerking en dus een soort B-lidmaatschap. Het associatieakkoord tussen de EU en Oekraïne, over toegang tot de Europese interne markt, kan als een eerste stap in deze richting worden gezien. In een later stadium, die ook om interne verandering in de EU vraagt, zou volledige politieke participatie dan onderwerp van discussie kunnen zijn. Een tweede instrumentarium is het Europees Nabuurschapsbeleid dat in 2004 van start ging en betrekking heeft op alle buurlanden aan de buitengrenzen van de EU. Dit beleid moet de burens verdergaande samenwerking met de EU bieden, ten dele vergelijkbaar met de EER, zoals toegang tot de interne markt met vergaande economische integratie en overname in de betrokken landen van de Europese normen en waarden. Het idee is om stabiliteit en promotie van de democratie in de EU-buurlanden te stimuleren, maar dit kan uiteraard niet worden afgedwongen: de landen wordt een wortel voorgehouden, maar kunnen niet gedwongen worden tot deelname. Het resultaat is een mengvorm: sommige burens, met name in het Oosten, en Marokko, zijn actieve en enthousiaste deelnemers, met het idee dat dit het betrokken land zo dicht mogelijk bij daadwerkelijk EU-lidmaatschap brengt of zelfs een eerste stap daartoe is, terwijl het uitdrukkelijk een alternatief voor daadwerkelijk lidmaatschap vormt, en andere landen die in het geheel niet participeren. Het oorspronkelijke nabuurschapsbeleid voorzag een eenvormig beleid voor alle burens, maar al snel werd de conclusie getrokken dat het model van “one size fits all” niet werkbaar was, waarna een onderscheid werd gemaakt tussen de zuidelijke en oostelijke dimensie van het nabuurschapsbeleid, wat in feite betekende dat de oostelijke burens meer privileges kregen dan de zuidelijke burens. Verder kunnen twee ideeën uit de Franse koker wellicht als inspiratie dienen. Het eerste betreft de Union Méditerranée, opgericht in 2008 op initiatief van de toenmalige Franse President Sarkozy. Deze Union, met als leden de 27 EU-lidstaten en 15 leden uit de landen rondom de Middellandse Zee met een secretariaat in Barcelona, identificeert en steunt concrete regionale samenwerkingsprojecten en sinds 2012 zijn er meer dan 60 regionale samenwerkingsprojecten opgestart. Feitelijk is deze Union een intensivering van de zuidelijke dimensie van het Europees nabuurschapsbeleid, waarbij het oorspronkelijke (politieke) idee van Sarkozy nauwelijks onverbloemd blijft: deze Union zou met name Turkije een waardig alternatief moeten bieden voor daadwerkelijk EU-lidmaatschap.

Een laatste idee betreft een proefballon van de Franse President Macron, gelanceerd op de Dag van Europa in 2022, over een nieuwe Europese Politieke Gemeenschap, speciaal bedoeld voor landen die niet klaar zijn om lid te worden, maar wel intensief met de EU willen samenwerken. Dit nog weinig uitgewerkte idee zou in de ogen van Macron inhouden dat landen politiek samenwerken op gebieden als energie, veiligheid, transport, investeringen en burgers de mogelijkheid bieden zich vrij in andere landen te vestigen. Aansluiting bij deze nieuwe gemeenschap zou moeten vooruitlopen op daadwerkelijk EU-lidmaatschap en verder merkte hij op: "Ook mag deze gemeenschap niet gesloten zijn voor hen die de Unie hebben verlaten", een duidelijke uitnodiging naar het Verenigd Koninkrijk.

Wat de theoretische modellen en het eigen beleidsinstrumentarium van de EU gemeen hebben, is dat beide benaderingen voortborduren op een Unie met verschillende soorten lidmaatschappen, ofwel een Unie van meer snelheden, Europa à la carte of een Europa van concentrische cirkels of welk etiket hierop ook geplakt mag worden. Duidelijk is dat het huidige uitbreidingsbeleid geen werkzame optie meer is: (potentiële) kandidaten dient een alternatief geboden te worden waarbij een mengvorm van theorie en een reeds daadwerkelijk bestaand instrumentarium de beste optie lijkt: volwaardig lidmaatschap van de EU zit er op korte termijn niet in, maar waarom kandidaten geen volledige toegang bieden tot de interne markt, een soort B-lidmaatschap om ze alvast ervaring te laten opdoen met de Europese economische samenwerking als een soort opmaat naar daadwerkelijk lidmaatschap, met de bijbehorende politieke verantwoordelijkheden, in een later stadium. Het EU-uitbreidingsbeleid in het verleden is een van de grote succesverhalen van de Unie gebleken, waarvoor de EU ook de Nobelprijs voor de Vrede ontving. Kandidaat-lidstatus heeft een stabiliserende werking: waar zou het conflict tussen Kosovo en Servië staan in het geval dat beide landen geen EU-aspiraties zouden hebben? Maar deze status dient wél een realistisch perspectief op verdere, nauwere samenwerking te bevatten, met als einddoel uiteindelijk volledig EU-lidmaatschap. Dit verschaft de EU tegelijkertijd de mogelijkheid om te anticiperen op verdere uitbreiding door intern te reorganiseren en met name de besluitvormingsprocedures te stroomlijnen. Gedifferentieerde integratie lijkt dus het antwoord op toekomstige uitbreiding(en). In het geval van Oekraïne lijkt de associatieovereenkomst een eerste, goede stap in de richting en zou het de EU er niet van moeten weerhouden, indien de oorlog eenmaal beëindigd is, om het land een dergelijke vorm van alternatief lidmaatschap aan te bieden.

Geschreven door: *Rob Boudewijn is verbonden aan de opleiding European Studies van de Thorbecke Academie van de Hogeschool NHL-Stenden en is tevens directeur training van het Europa-instituut.nl*