



Factsheet UITBREIDING VAN DE EUROPESE UNIE

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

6 december 2023

Dr. Jorrit Steehouder, Universiteit Utrecht

Inleiding

In haar jaarlijkse *State of the Union* van 13 september 2023 sloot voorzitter van de Europese Commissie (EC) Ursula von der Leyen af met de woorden 'this is Europe's moment to answer the call of history'.¹ Von der Leyen beziet de Europese Unie (EU) en de Europese samenwerking als een missie die is ingegeven door de lessen uit de geschiedenis. Net als na de Tweede Wereldoorlog moeten Europese landen ook nu samenkomen om een gedeelde toekomst te waarborgen, gebaseerd op democratie, vrede en veiligheid. Uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten staat wat Von der Leyen betreft hoog op de agenda om de economische en geopolitieke uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden.

Op 8 november 2023 presenteerde de Commissie haar jaarlijkse *Enlargement Package*. Normaal gesproken is dit vooral een uiteenzetting van de gemaakte vorderingen van de kandidaat-lidstaten. Maar na de Russische invasie van Oekraïne staat het onderwerp van EU-uitbreiding weer stevig op de agenda, met als belangrijkste resultaat de aanbevelingen om de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië te starten, kandidaat-lid-status toe te kennen aan Georgië, en ook met Bosnië en Herzegovina de toetredingsonderhandelingen te beginnen zodra is voldaan aan de lidmaatschapscriteria.

De nieuwe geopolitieke werkelijkheid sinds februari 2022 zet ook de Westelijke Balkan weer in de schijnwerpers. De Commissie stelt een 'Western Balkans Growth Plan' voor, gericht op het vergroten van de zichtbaarheid van de EU in de regio en het versnellen van de economische convergentie tussen de Westelijke Balkan en de EU. Tijdens de persconferentie waarin deze plannen gepresenteerd werden herhaalde Von der Leyen haar 'call of history' en hamerde ze op de economisch en geopolitieke belangen van uitbreiding, zowel voor de EU als voor de potentiële lidstaten. Het economische groeiplan voor de Westelijke Balkan rept in dat kader van de noodzaak voor een 'determined geostrategic investment in a stable, strong and united Europe'.² Dit rapport belicht de historische achtergronden en geeft duiding bij de aanbevelingen van de Commissie d.d. 8 november. De focus daarbij ligt voornamelijk op Oekraïne, Moldavië en Georgië.

¹ '2023 State of the Union Address by President von der Leyen', 13 september 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

² 'New growth plan for the Western Balkans', 8 november 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_691_New%20Growth%20Plan%20Western%20Balkans.pdf.

Historisch perspectief op EU-uitbreiding

In de geschiedenis van de Europese Unie (EU) en haar voorlopers zijn er sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1952 in totaal zeven momenten van uitbreiding geweest. In 1973 met het Verenigd Koninkrijk (VK), Ierland en Denemarken, gevolgd door de uitbreiding naar Zuid-Europa in de jaren '80, toen Griekenland (1981), Portugal en Spanje (1986) toetraden. Na het Verdrag van Maastricht (1992) traden in 1995 Finland, Oostenrijk en Zweden toe. De grootste uitbreiding volgde in 2004, toen de voormalig communistische landen Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen, Cyprus en Malta toetraden. De meest recente uitbreidingen waren in 2007 (Bulgarije en Roemenië) en in 2013 (Kroatië). Ieder van deze uitbreidingen kende haar eigen unieke politieke en economische uitdagingen.

Historisch gezien is uitbreiding sterk verankerd in de verdragen van de EU en haar institutionele voorgangers. Ieder Europees land dat de kernwaarden van de Europese Unie onderschrijft, zoals menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, het belang van een sterke rechtstaat, mensenrechten en rechten van minderheden, kan in potentie lid worden.³ Er staat zo gezien geen natuurlijk rem op de uitbreiding van de EU. Deze waarden zijn ook verankerd in de Copenhagen Criteria van 1993, waaraan landen die lid van de EU willen worden moeten voldoen. Volgens Frank Schimmelfennig veroorzaakt deze historische verankering in de verdragen een 'rhetorical entrapment'. De belofte van lidmaatschap voor landen die de Europese waarden onderschrijven lonkt en creëert een eigen politieke dynamiek. Het is immers lastig om landen die deze waarden onderschrijven en er een beroep op doen het lidmaatschap op voorhand te ontzeggen.⁴ Het is daarom des te opvallender dat de strategie van EU-uitbreiding niet alleen als een ideële, op waarden gebaseerde keuze wordt verwoord, maar nadrukkelijk ook als een 'strategische keuze', zowel van de landen in kwestie als van de EU.

De laatste twintig jaar was er, als gevolg van de grote uitbreiding van 2004 en 2007, sprake van 'enlargement fatigue'. Bezwaren tegen uitbreiding uitte zich vooral in de angst dat de Unie onbestuurbaar zou worden, of dat zij zou leiden tot economische problemen.⁵ Een gevolg van verdere uitbreiding naar Oost-Europa en de Westelijke Balkan zou bijvoorbeeld zijn dat de huidige netto-ontvangers van EU-gelden minder ontvangen, of zelfs nettobetalers worden.⁶ In plaats van verdere uitbreiding kwam de Commissie in 2003 daarom met de *European Neighborhood Policy*, dat het raamwerk bood voor de verbetering van de relaties met de landen grenzend aan de EU na de uitbreiding van 2004.

Aan de randen van de EU bleef de wens van toenadering en zelfs toetreding tot de EU echter bestaan. De Oekraïense strategie van toenadering tot het Westen, en dan vooral tot de EU, gaat verder terug dan februari 2022, en is op diverse momenten inzet geweest

³ Marc Maresceau, 'EU Enlargement: Origins and Practice', in: *The Cambridge History of the European Union. Volume 2: European Integration Inside-Out*, eds. Mathieu Segers en Steven van Hecke (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), 411-455.

⁴ Frank Schimmelfennig, 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union', *International Organization* 55:1 (2001), 47-80, 66-68.

⁵ Anna Szołucha, 'The EU and Enlargement Fatigue: Why has the European Union not been able to counter enlargement fatigue?', *Journal of Contemporary European Research* 6:1 (2010), 1-16.

⁶ Carlo Bastasin, 'Want Ukraine in the EU? You'll have to reform the EU, too', juli 2023, Brookings Institute, <https://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/>.

van binnenlandse politieke strijd en zelfs revoluties. Voor het eerst was dit het geval na de Oekraïense verkiezingen van 2004. President Leonid Koetsjma had in de laatste jaren van zijn bewind een pro-Russische koers gevaren en de Oekraïense bevolking wenste hierin verandering: meer toenadering tot de Europese Unie en het Westen was het devies. Nadat de door Koetsjma gesteunde Viktor Janoekovitsj de verkiezingen op oneigenlijke gronden leek te winnen, ontstonden protesten. Demonstranten dwongen in december 2004 nieuwe verkiezingen af, die werden gewonnen door de meer op het Westen georiënteerde Viktor Joesjtsjenko. Deze periode staat ook wel bekend als de Oranje-revolutie.⁷ In 2013-2014 voltrok zich een vergelijkbare confrontatie, nadat de inmiddels toch aan de macht gekomen Viktor Janoekovitsj weigerde het associatieverdrag met de EU te tekenen. Nauwere banden met Rusland kwamen daarvoor in de plaats en dus kwam de Oekraïense bevolking weer in opstand. De draai naar de Europese Unie, is dus op twee momenten in de geschiedenis afgedwongen doordat de Oekraïense bevolking de straat op ging.

Net als veel van zijn kiezers voorzag Joesjtsjenko in 2004 al een Oekraïense toekomst binnen de EU. Vanuit de EU kwamen er ambivalente signalen over Oekraïens lidmaatschap. Al voor Joesjtsjenko gekozen werd stelde Eurocommissaris voor Uitbreiding van de EU Günter Verheugen in 2002 dat Oekraïens lidmaatschap weliswaar aan de horizon gloorde, maar dat het nog lang zou duren. In 2005 stelde Juan Manuel Barroso 'the future of Ukraine is in Europe', terwijl hij gelijktijdig de deur voor lidmaatschap sloot.⁸ Als gevolg van de grote EU-uitbreiding in 2004 ontstond binnen de EU de angst voor een te snelle uitbreiding.⁹ Vooral in Duitsland leefde dit idee sterk. De relatie van de EU met Oekraïne en andere landen aan de randen van de EU werd daarom vormgegeven binnen het raamwerk van de *European Neighborhood Policy*.

Binnen het *Eastern Partnership* (2009, onderdeel van de *Neighborhood Policy*) werden vervolgens de economische en politieke banden tussen de EU en Oekraïne verder aangehaald. Ook Moldavië en Georgië waren hier onderdeel van. Binnen deze samenwerking was echter geen sprake van een duidelijk pad naar EU-lidmaatschap, en ook binnen de associatieverdragen die tussen 2014-2017 tot stand kwamen tussen de EU, Oekraïne, Moldavië en Georgië was hier geen sprake van. Desondanks erkende de EU wel de Europese ambities van deze landen. Volgens Marc Maresceau kan de houding van de EU ten opzichte van verdere uitbreiding naar Oost-Europa daarom als uitermate 'terughoudend' gekarakteriseerd worden.¹⁰

Deze terughoudendheid tegen EU-uitbreiding naar Oost-Europa is te verklaren aan de hand van de eerdergenoemde 'enlargement fatigue', maar heeft ook zijn oorsprong in economische en geopolitieke overwegingen, en in ideële zorgen met betrekking tot de rechtstaat en vrije pers (vooral na de ervaringen met Polen en Hongarije na de uitbreiding van 2004). Ook het electorale succes van diverse Eurosceptische politieke partijen in vooral west-Europese landen bemoeilijkte de discussie over uitbreiding. Gevreesde spanningen in de relaties met Rusland en interne weestand tegen uitbreiding van de EU waren belangrijke oorzaken van de dubbelzinnige houding van de EU tegenover uitbreiding. Gedurende zijn presidentschap van de Commissie stelde Jean-Claude Juncker daarom meermaals dat er in de nabije toekomst zeker geen sprake van EU-uitbreiding kon zijn.

⁷ Serhii Ploky, *The Gates of Europe. A History of Ukraine* (New York: Basic Books, 2021), 334.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_05_84

⁹ Ploky, *The Gates of Europe*, 334.

¹⁰ Maresceau, 'EU Enlargement: Origins and Practice', 448-9.

Na de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 ging deze terughoudendheid van de EU overboord. Nadat Oekraïne enkele dagen na de invasie op 28 februari het EU-lidmaatschap aanvroeg, volgden op 3 maart 2022 ook Moldavië en Georgië. De nieuwe geopolitieke constellatie, waarin Rusland met geweld haar macht probeert uit te breiden, heeft ervoor gezorgd dat het min of meer neutrale 'grensland' tussen de EU en Rusland verdwijnt. Tegelijkertijd was er al die jaren ondanks de terughoudendheid van de EU wel sprake geweest van toenadering, meest recentelijk door middel van de diverse associatieverdragen. Deze verdragen waren bovendien al sterk gericht op 'integratie' in economische zin, en hebben bijgedragen aan meer economische convergentie tussen de EU en de beoogde nieuwe lidstaten.¹¹

Steun voor Commissie-aanbevelingen

Hoewel de aanvragen van Oekraïne, Moldavië en Georgië historisch gezien ongekend snel hebben geleid tot het voorstel om de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië (nadat zij in juli 2023 het kandidaat-lidmaatschap ontvingen) te openen en Georgië als kandidaat-lid aan te nemen, is niet te verwachten dat de aanbevelingen uit het *Enlargement Package* van de Commissie even gemakkelijk worden overgenomen door de Raad. Onder de diverse lidstaten leven ook zorgen over het vooruitzicht van uitbreiding, vooral op de langere termijn.

De eerste zorg valt onder wat bekend staat als de 'absorptiecapaciteit' van de EU. Centraal staat de vraag in hoeverre de huidige EU in staat is om nieuwe leden te accommoderen binnen de bestaande financieel-economische en verdragsrechtelijke kaders. Kort gezegd staan 'bestuurbaarheid' en 'betaalbaarheid' daarbij centraal. In het verleden leefden vergelijkbare zorgen, bijvoorbeeld toen de Franse president Charles de Gaulle het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk tegenhield in de jaren zestig. Of in de jaren tachtig, toen er zorgen waren of het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) nog gefinancierd kon worden als Portugal en Spanje toetraden.

Oekraïne is een landbouwgrootmacht, en toetreding tot de EU zou de druk op andere landen met een sterke agrarische sector verhogen. Als gevolg van het wegvallen van belangrijke afzetmarkten buiten Europa kwam het goedkopere Oekraïense graan in het voorjaar van 2023 via Polen en Hongarije de EU binnen. Dit leidde tot een importstop van Polen, Hongarije en Slowakije, met als doel de eigen graansector te beschermen. Duidelijk is dat EU-uitbreiding (en dus economische integratie) ook een prijs heeft voor de huidige lidstaten.

Interne verdeeldheid in de EU is eveneens een obstakel, bijvoorbeeld waar het de normatieve waarden van de EU betreft. Viktor Orbán heeft bedreigd de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne te blokkeren omdat zijn land – dat nauwe banden heeft met Rusland – er geen belang bij zou hebben. De achterliggende strijd is hier tussen Orbán en de Commissie, die miljarden euro's aan EU-gelden weigert over te maken naar Hongarije als gevolg van de ondermijning van de rechtstaat en vrije pers. In het verleden heeft de Commissie Orbán kunnen doen meebewegen door steeds delen van deze gelden vrij te geven. Zo bezien levert uitbreiding van de EU levert niet alleen Orbán

¹¹ Zie ook: G. van der Loo en P. van Elsuwege, *The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose* (European Policy Center, 2022), https://www.epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf.

(en potentieel anderen) een extra arena op voor zijn strijd tegen de Commissie, maar bergt zij ook het risico in zich – zeker als het huidige tempo met Oekraïne en Moldavië doorzet – dat deze ‘strategische keuze’ van EU-uitbreiding prevaleert boven de rechtstatelijke en democratische waarden die EU-lidmaatschap vereisen. Indirect legitimeert de Commissie de antirechtstatelijke en antidemocratische tendensen in landen als Hongarije, doordat rechtstatelijke hervormingen ondergeschikt worden aan EU-uitbreiding.

Op de langere termijn zijn ook politieke vraagstukken van belang – de bestuurbaarheid van de EU speelt hierin een grote rol. Er is spanning tussen ‘verbreding’ (EU-uitbreiding) en ‘verdieping’ (verdergaande integratie) van de EU. Bestaande politieke, economische en sociale verschillen tussen lidstaten zullen alleen maar toenemen als de EU de landen van de Westelijke Balkan en Oost-Europa opneemt. Interne verdeeldheid ligt op de loer, wat het voor landen die de Europese integratie verder willen doorvoeren lastig maakt. Hoe blijft de EU op dat moment bestuurbaar? Het vraagstuk van institutionele hervorming via een eventuele verdragswijziging zal zonder meer opspelen als de EU uitbreidt naar meer dan dertig landen. Frankrijk en Duitsland hebben al vóór de oorlog in Oekraïne te kennen gegeven de besluitvormingsprocessen in de EU te willen hervormen. Zo zou er op meer dossiers *qualitative majority voting* moeten komen, en moet het mogelijk worden om binnen bestaande EU-structuren met kleinere groepen landen (van minimaal negen lidstaten) een ‘kopgroep’ te vormen en de integratie te verdiepen.

Financiële en economische gevolgen van overnemen aanbevelingen

In eerste instantie zijn er niet direct financiële gevolgen te verwachten van het openen van de toetredingsonderhandelingen en is dit vooral een belangrijke symbolische stap.

Het is te verwachten dat de toetredingsonderhandelingen op de middellange termijn wel kosten met zich meebrengen. In de jaren negentig hielp de EU de landen uit het voormalige communistische blok met economische convergentie door middel van het zogeheten PHARE-programma. Acht van de tien in 2004 toegetreden lidstaten maakten gebruik van deze economische steun, die hen in staat stelde de noodzakelijke economische en administratieve aanpassingen te doen voor het EU-lidmaatschap. In de jaren nul was er het CARDS-programma, dat in essentie eenzelfde functie vervulde voor de Westelijke Balkan. In principe kunnen deze zaken in de meerjarenbegroting van de EU worden opgenomen. Dit vergt echter wel een extra bijdrage van de lidstaten aan de meerjarige begroting, tenzij gekort wordt op andere programma’s (bijvoorbeeld de structuurfondsen of het GLB). De eerste optie kan vooral op tegenstand rekenen in Noord- en West-Europa, de tweede in Zuid- en Centraal-Europa.

Voor Oekraïne is een dergelijk fonds, het Ukraine Facility Fund, ter grootte van 50 miljard euro al toegezegd. De EU-landen – minus Hongarije – zijn akkoord met de financiering hiervan. Deels geschiedt dat met leningen en deels met subsidies, waarvoor de EU-meerjarenbegroting zal worden verhoogd. Op korte termijn levert dat beperkte extra kosten op.

