

EU-uitbreidingsbeleid - Perspectief bieden en EU-invloed vergroten in een uitdagende context

Notitie voor de Tweede Kamer - Wouter Zweers – Instituut Clingendael – 01-11-2024

Deze notitie gaat in op de democratische en geopolitieke ontwikkelingen in de kandidaat-landen van de Europese Unie in Zuidoost (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië en Turkije) en Oost-Europa (Georgië, Moldavië en Oekraïne). Het analyseert de staat van hun toetredingsproces tot de EU en de daarbij behorende hervormingen, alvorens uitgangspunten te formuleren voor een effectief EU-uitbreidingsbeleid in dienst van Nederlandse belangen.

Westelijke Balkan

Het EU-toetredingsproces van de Westelijke Balkanlanden verloopt met horten en stoten. In haar laatste voortgangsrapportage - de zogeheten *enlargement package* - noteert de Commissie in het algemeen “gelimiteerde” tot “enige” voortgang in de Balkanlanden voor wat betreft de door de EU geëiste hervormingen.¹ Montenegro springt er positief uit en heeft volgens de Commissie “goede” voortgang gemaakt, onder andere voor wat betreft het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak. De Commissie geeft aan dat dit najaar enkele onderhandelingshoofdstukken kunnen worden gesloten en ziet het land als meest voorbereid op EU-lidmaatschap. Albanië kent ook enig momentum en heeft zeer recent de daadwerkelijke toetredingsonderhandelingen gestart. Voor wat betreft Servië is de EU met name kritisch op de rechtsstaat, het gebrek aan normalisatie met Kosovo, en de geopolitieke oriëntatie van het land. Toch beveelt het aan om onderhandelingscluster drie (“concurrentievermogen en inclusieve groei”) te openen, omdat Servië daarvoor technisch gezien aan de openingscriteria heeft voldaan. Het momentum in Noord-Macedonië is juist lager dan enkele jaren terug, onder andere vanwege een politieke wisseling van de wacht en de zich continuerende bilaterale blokkade van het toetredingsproces vanuit Bulgarije. Kosovo en Bosnië en Herzegovina blijven vanwege landen-specifieke problemen achter, ondanks dat laatstgenoemde eerder dit jaar formeel groen licht kreeg voor het openen van toetredingsonderhandelingen.

In algemene zin blijkt uit de rapportages dat fundamentele hervormingen op het gebied van de rechtstaat, democratie, en grondrechten meer aandacht behoeven. De onafhankelijkheid van de rechtspraak en mediavrijheid blijven een punt van zorg. Lokale experts in meerdere landen hekelen de zogeheten *state capture*, waarbij de staat “gekaapt” is door een politiek-economische elite die invloed op de rechtspraak, media en maatschappijen als geheel gebruikt om de eigen macht veilig te stellen. Nominaal pro-Europese regeringen hebben niet altijd genoeg slagkracht om een diepe politiek-maatschappelijke transformatie op gang te brengen, hebben te maken met polarisatie en socio-economische uitdagingen, of blijken deels gecorrumpeerd. Hoewel qua wetgevingskader de kandidaat-landen redelijk in de pas lopen met de EU, blijkt de uitvoering in de praktijk weerbarstiger. Zo worden publieke aanbestedingsregels van de EU wel overgenomen, maar in de praktijk genegeerd op het moment dat een lucratieve deal met China kan worden gesloten voor de ontwikkeling van infrastructuur.²

Los van EU-toetreding blijft de veiligheidssituatie in met name de niet-NAVO landen op de Balkan een uitdaging. Etnisch-nationalistische retoriek is een regionaal probleem maar uit zich

¹ Zie Europese Commissie, “[Commission adopts 2024 Enlargement Package](#)”, 30 oktober 2024.

² Zie ook: Zweers, Shopov et al., “[China and the EU in the Western Balkans - A zero-sum game?](#)”, Clingendael Rapport, 2020.

voornamelijk in Servië en Bosnië en Herzegovina. Laatstgenoemd land blijft etnisch sterk verdeelt, waarbij het Servische gedeelte de centrale autoriteiten steeds minder serieus neemt. De andere potentiële brandhaard in de regio betreft Noord-Kosovo. Het risico op het uitbreken van conflict blijft reëel.³ Dit werd afgelopen jaren herhaaldelijk bevestigd door onder meer de “Banjska aanval” (september 2023) door een mogelijk door Servië gesteunde paramilitaire groepering, de etnisch gemotiveerde onlusten in Noord-Kosovo waarbij tientallen NAVO troepen van de KFOR-missie in Mei 2023 gewond raakten, alsook het feit dat Servië herhaaldelijk het leger aan de grens met Kosovo in de hoogste staat van paraatheid heeft gebracht. Russische inmenging, desinformatiecampagnes en cyberdreigingen versterken de instabiliteit in de gehele regio, die daarvoor vatbaarder is dan de EU.⁴

De EU wordt door sommige politici in de regio verantwoordelijk gehouden voor het langzame toetredingsproces. Met name de Servische regering propageert het idee dat de EU de Balkan er eigenlijk niet bij wil hebben, en het de landen in de regio nooit zal lukken om tot de EU toe te treden. De Servische regering heeft baat bij dit verhaal, omdat het weet dat EU-toetreding ook het opgeven van gekoesterde banden met Rusland zou betekenen, en alleen kan geschieden na normalisatie van de relatie met Kosovo. Tegelijkertijd verliezen ook burgers in de regio, geconfronteerd met een lang toetredingsproces, het geloof in een EU-toekomst. Dat is met name het geval in het door bilaterale blokkades geteisterde Noord-Macedonië.⁵

Meerdere positieve ontwikkelingen zijn echter het benoemen waard. Zoals gesteld concludeert de Commissie dat alle kandidaten op de Balkan het afgelopen jaar, hoewel beperkt, voortgang hebben gemaakt. Het overnemen van EU-wetgeving en standaarden staat dus niet stil, ondanks dat *fundamentals* een uitdaging blijven. Met uitzondering van Servië zijn alle Balkanlanden bovendien 100% in lijn met het buitenlandbeleid van de EU, inclusief het sanctiebeleid. Voor de EU geen overbodige luxe in de huidige gepolariseerde wereld, waarin een as van illiberale en autocratische staten zich steeds sterker profileert.

De Balkanlanden werken onderling ook steeds beter samen. Zeer recent zijn er in CEFTA-verband nieuwe afspraken gemaakt voor wat betreft de onderlinge economische integratie op basis van EU-standaarden.⁶ Dit komt bovenop eerdere door de *Regional Cooperation Council* gefaciliteerde regionale mobiliteitsakkoorden (over erkenning van kwalificaties, reisdocumenten etc.). Dit proces is expliciet gelinkt aan EU-uitbreiding middels het EU Groeiplan voor de Westelijke Balkan. Tussen de EU en de Balkanlanden is er bovendien steeds betere operationele samenwerking op tal van onderwerpen, waaronder irreguliere migratie (bijvoorbeeld via Frontex), transport (middels de *Transport community*), energie en klimaat⁷ (o.a. via de *Green agenda for the Western Balkans* en de *Energy Community*), kritieke grondstoffen (bilaterale overeenkomsten), en met tal van EU-agentschappen.

Al met al hebben met name Montenegro en Albanië het potentieel en momentum om de komende jaren goede stappen te zetten in het toetredingsproces. Dit kan een positief effect

³ Zie ook: Zweers, de Ryck en Šliogeryte, “Security and Stability in the Western Balkans”, *Clingendael Rapport, wordt gepubliceerd in December 2024*.

⁴ Zie ook: Zweers, Drost en Henry, “[Russian influence in Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Montenegro](#)”, *Clingendael Rapport, 2023*.

⁵ Zie ook: Zweers, Ioannides et al, “[Unblocking decision-making in EU enlargement - Qualified Majority Voting as a way forward?](#)”, *Clingendael Policy Brief, Juni 2024*.

⁶ CEFTA staat voor Central European Free Trade Area. Zie: CEFTA, “[CEFTA Adopts 9 New Agreements to Boost Trade, Jobs, and Consumer Rights Across the Region](#)”, 9 oktober 2024.

⁷ Zie ook: Zweers, Naunova en Cretti, “[Energising EU enlargement? The prospects of the Green Agenda for the Western Balkans](#)”, *Clingendael Policy Brief, 2021*.

hebben op de hervormingsgezindheid in de bredere regio. Het zelf gestelde doel van Montenegro om de 28^e lidstaat in 2028 te worden is (te) ambitieus, maar goede voortgang richting 2030 is mogelijk, afhankelijk uiteraard van de stappen die daar worden gezet.⁸ Toetreding moet een op merites gebaseerd proces blijven.

Oostelijk Trio

Het toetredingsproces met Georgië, Moldavië en Oekraïne verschilt aanzienlijk van dat van de Balkan. Deze landen hebben in 2022 deels naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne een perspectief op EU-lidmaatschap gekregen. Hun toetreding vindt plaats in een context van sterke geopolitieke competitie en open conflict.

Moldavië en Oekraïne hebben de eerste stappen van het proces ongekend snel doorlopen en zijn uiterst gemotiveerd om (snel) toe te treden. Tegelijkertijd staan ze pas aan het begin van de lange en uitdagende fase van toetredingsonderhandelingen. Voor Oekraïne vinden die parallel plaats aan de continuerende Russische agressie-oorlog tegen het land. Ook Moldavië kampt met destabilisering van buitenaf en de *de facto* onafhankelijke regio Transnistrië die onder sterke invloed van Rusland staat.⁹ Desondanks laat de voortgangsrapportage van de EU voor beide landen redelijke voortgang zien op fundamentele hervormingen. Voor Moldavië is voortzetting van de huidige hervormingsgezinde koers echter geen zekerheid. Oligarchen en Rusland proberen de deels vatbare bevolking actief tegen EU-toetreding te mobiliseren voor de tweede ronde van de presidentsverkiezingen (3 november 2024), en de parlementsverkiezingen van 2025.¹⁰ Voor Oekraïne blijft de uitkomst van de Russische agressie-oorlog allesbepalend voor de toekomst van het land.

Georgië werd ooit gezien als de meest vooruitstrevende en betrouwbare partner van de EU in Oost-Europa, maar politiek gezien is de afstand met Brussel met name het afgelopen jaar vergroot, ondanks de in december 2023 verkregen kandidaat-status. De huidige Georgische regering haalt achter de schermen de banden met Rusland aan en stelt de eigen machtsbelangen voor de Europese integratie. De recente verkiezingen gingen gepaard met grote onregelmatigheden, sterke polarisatie en beschuldigingen vanuit regeringspartij Georgische Droom aan het adres van de EU, die Georgië een oorlog met Rusland in zou willen rommelen. Dit komt bovenop de in de afgelopen maanden aangenomen wetten die LHBTI-rechten aan banden leggen en het maatschappelijk middenveld onder verhoogde controle stellen. De EU spreekt terecht van een terugval en heeft het toetredingsproces *de facto* op pauze gezet.

Turkije

Turkije is nog altijd een formele EU-kandidaat, maar de EU heeft de gesprekken in 2018 stilgelegd omwille van de democratische en geopolitieke koers van het land. Heropening van de gesprekken is momenteel niet aan de orde.

⁸ Zie ook: Nič, Zweers et al, "[Montenegro's EU Push: Imminent Opportunities and Challenges](#)", *DGAP Memo*, 2024.

⁹ Zie ook: Deen en Zweers, "[Walking the tightrope towards the EU - Moldova's vulnerabilities amid war in Ukraine](#)", *Clingendael Rapport*, 2022.

¹⁰ Deze notitie is afgerond net vóór de tweede ronde van de Moldavische presidentsverkiezingen. Op het moment van schrijven is de uitslag dus nog niet bekend.

Perspectief bieden en invloed vergroten in een uitdagende context

De discussie over óf de Europese Unie een toetredingsperspectief zou moeten geven aan de kandidaten in Zuidoost en Oost-Europa, is feitelijk een gepasseerd station. De EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben dit perspectief eerder geboden, en daarmee hun invloed op deze landen vergroot. Een perspectief is echter geen belofte, en betekent niet dat Nederland EU-uitbreiding zomaar moet laten gebeuren.

EU-uitbreiding zou geen doel *an sich* moeten zijn, maar een instrument om a) vrede, veiligheid en welvaart in Europa te bevorderen op basis van Europese normen en waarden, en b) de Europese Unie en haar plaats in de wereld te versterken. Daarvoor is van groot belang dat kandidaat-landen aan de fundamentele democratische voorwaarden voldoen, voordat zij kunnen toetreden, en dat de EU zelf over voldoende absorptiecapaciteit beschikt om deze landen te integreren. Op dit moment wordt aan beide voorwaarden niet voldaan.

Het gaat echter tegen de eigen belangen van de EU in om om die reden verdere samenwerking met en een open blik naar de toekomstige integratie van deze regio's alsnog af te wijzen. Het EU-uitbreidingsbeleid is – mits goed toegepast en in combinatie met andere (veiligheids-) instrumenten – het meest effectieve instrument van de EU om stabiliteit in de regio te bewerkstelligen. Geopolitieke spanningen moeten geen aanleiding zijn om in te leveren op de toetredingscriteria en overhaast de EU uit te breiden, maar geven wel extra reden om het geboden perspectief niet bij voorhand de kop in te drukken.

Het EU-uitbreidingbeleid dient democratische en economische veerkracht in kandidaat-landen te versterken. Dat lukt alleen als de EU, en daarin Nederland, eerlijk is over de staat van en verwachte hervormingen, en transparant over de eigen belangen (bijvoorbeeld het veiligstellen van Lithium in Servië) versus de Europese normen en waarden. Nederland doet er om die reden goed aan vast te houden aan haar '*strict, fair and engaged*' benadering, te meer omdat enkele andere lidstaten en de Europese Commissie om geopolitieke beweegredenen geregeld voorbij lijken te gaan aan de staat van hervormingen in de kandidaten. Overmatige politieke scepsis over het eerder geboden toetredingsperspectief zal de Nederlandse invloed tegenwerken. Een strikte Nederlandse houding op basis van merites wordt ook in de meer hervormingsgezinde kandidaat-landen als positief gezien, en opent daarmee deuren.

De kandidaten en EU staan veelal voor dezelfde uitdagingen: Geopolitieke spanning met een in toenemende mate georganiseerde autocratische as onder aanvoering van Rusland, mondiale druk op democratie en internationale rechtsorde, uitdagingen met betrekking tot irreguliere migratie, alsook de klimaattransitie. Politieke samenwerking met kandidaat-landen die op die dossiers eensgezind zijn en goede voortgang laten zien, zoals de vijf Balkanlanden wiens buitenlandbeleid volledig in lijn is met dat van de EU, is in die context een win-win situatie. Tegelijkertijd maakt deze context ook dat de EU zich juist duidelijker zou moeten uitspreken tegen ondemocratische tendensen en geopolitiek geflirt met Rusland in bijvoorbeeld Servië en Georgië.¹¹

Het de rug toekeren van EU-uitbreiding zou de relaties met de kandidaten ernstig traineren. Bereikte resultaten, zoals de genoemde operationele samenwerking op migratie, klimaat, het

¹¹ Zie ook: Zweers en Rossokhatska, "[Towards an EU geopolitical approach on transformative terms in the Western Balkans](#)", *Clingendael Policy Brief*, 2024.

tegengaan van georganiseerde misdaad, versterken van economische banden (en in dat kader, *friendshoring* van kritieke grondstoffen), de algehele democratische ontwikkeling en geopolitieke oriëntatie van de regio's, alsook stabiliteit en veiligheid, komen dan in gevaar. Dat kan de EU zich in het huidige mondiale spanningsveld niet permitteren.

Op dit moment maakt de EU werk van de zogeheten “geleidelijke”, “gefaseerde” of “versnelde” integratie van kandidaat-landen, waarbij praktische (economische) integratie wordt versterkt vóór deze landen volledig zouden toetreden. Dit heeft een constructieve signaalwerking maar kent ook risico's. Het volledig openstellen van de interne markt kan pas als landen aan alle rechtstaatseisen voldoen en is daarmee geen logische tussentijdse piketpaal. Wel kan het naar voren halen van praktische voordelen, zoals nu gebeurt door middel van het openstellen van de *Single European Payment Area* of het geleidelijk afschaffen van *roaming*-tarieven, alsook het ondersteunen van de regionale economische integratie op basis van EU-standaarden in *CEFTA*-verband, als laaghangend fruit worden gezien met wederzijdse voordelen. Zulke versnelde technische integratie leidt tot versnelde implementatie van EU-standaarden in de kandidaat-landen, en maakt de voordelen van toetreding voor burgers concreet.

Nederland kan goede controle uitoefenen over de voortgang van het gehele uitbreidingsproces. Een constructief-kritische benadering op basis van stevige *conditionaliteit*, gecombineerd met actieve betrokkenheid om hervormingen aan te jagen, is geen garantie, maar wel het beste instrument om positieve ontwikkeling in de kandidaat-landen verder vorm te geven.¹² Een dergelijke benadering stelt Nederland en de EU in staat een spel van lange adem te spelen, wat de EU ook intern de tijd geeft een kritische blik te werpen op benodigde hervormingen, zoals het versterken van rechtstaatsmechanismes, aanpassen van besluitvormingsprocedures en institutionele structuur, of modernisering van landbouw- en cohesiebeleid. Het EU-uitbreidingsproces wordt op die manier geen doel op zichzelf, maar een instrument ter bevordering van de Nederlandse belangen in Europa.

¹² Zie ook: Zweers et al, “[The EU as a promoter of democracy or ‘stabilitocracy’ in the Western Balkans?](#)”, *Clingendael en ThinkforEurope rapport*, 2022.