Gespreksnotitie voor Rondetafelgesprek EU uitbreiding, 6 november 2024

**Hoe om te gaan met de EU-uitbreidingsparadox?**

*René Cuperus\**

De nieuwe ronde van EU-uitbreiding stelt Europa voor grote dilemma’s. Gaat deze uitbreiding de EU versterken of verzwakken? Maakt de uitbreiding Europa veiliger of juist onveiliger tegenover autocratische dreiging? Hoeveel interne EU-hervorming is nodig om de toetreding van mogelijk drie oostelijke landen (Oekraïne, Moldavië, Georgië) en zes Westelijke Balkan-landen te kunnen absorberen? Vergroot uitbreiding dankzij een economische interne markt-impuls het draagvlak voor de Europese samenwerking of ondermijnt zij deze juist? Kan de EU haar kernwaarden blijven beschermen als zij geopolitiek gaat opereren, of staan een geopolitieke Unie en de EU als waardengemeenschap op gespannen voet met elkaar? Maar ook: wat zijn de gevolgen en kosten van niet-uitbreiding?

In een studie van Clingendael (*Beyond the Enlargement Paradox. Optimising opportunities and minimising risks*) spreek ik samen met collega Saskia Hollander niet voor niets over de EU-uitbreidingsparadox. Die paradox stelt dat nieuwe EU-uitbreiding tegelijk onvermijdelijk én onmogelijk is.

Uitbreiding is geopolitiek onvermijdelijk geworden vanwege de inval van Poetins Rusland in Oekraïne. Het Russisch ‘imperialistisch revisionisme’ bedreigt soevereine landen in Europa, waardoor bufferstaten niet langer mogelijk zijn. De bedreigde landen vragen om veiligheidsgaranties. Oekraïne voorop.

Tegelijk is een nieuwe uitbreiding van de EU zo ingrijpend dat deze zo goed als onmogelijk is om politiek-institutionele redenen. Noch de EU instituties, noch de nieuwe toetredingslanden, noch het publiek draagvlak in de meeste lidstaten zijn ‘uitbreidings-gereed’.

Uit *Clingendael-Barometer*-opinieonderzoek blijkt dat de Nederlandse bevolking gereserveerd-ambivalent staat ten opzichte van nieuwe uitbreiding. Men steunt in meerderheid (74%) de toetreding (op termijn) van Oekraïne, een teken van solidariteit en geopolitieke waakzaamheid. Als meest doorslaggevende argumenten voor EU-uitbreiding worden genoemd: ‘het vergroten van veiligheid en stabiliteit in Europa” (72%) en 'het tegengaan van de invloed van China en Rusland' (62%). Wel wordt door een grote meerderheid van respondenten aangetekend dat landen niet om veiligheidsredenen mogen toetreden als zij nog niet aan de Kopenhagen-criteria voldoen (67%).

Anders is het beeld voor de Westelijke Balkan, Georgië en Moldavië. Voor toetreding van die landen is nauwelijks steun (minder dan 45%). Hier speelt beduchtheid voor irreguliere migratie en arbeidsmigratie een rol, maar vooral ook de vrees dat deze landen niet zullen voldoen aan de rechtstaat-, *good governance-* en democratie-vereisten van EU-lidmaatschap. Ook vreest men een grotere Europese betrokkenheid bij militair conflict.

Deze uitkomsten sluiten enigszins aan bij de Europa-attitude van de gemiddelde Nederlander, zoals die eerder is onderzocht door Ipsos I&O (april 2024). Nederlanders erkennen het nut van de EU, zijn zeker geen voorstander van een Nexit, maar ze blijven koele minnaars. De Nederlander ziet de relatie met de EU vooral als een “verstandshuwelijk’’. Men voelt zich niet sterk verbonden of democratisch vertegenwoordigd door de Europese Unie. Men heeft niet het gevoel actief invloed op de Europese politiek te kunnen uitoefenen. Verder speelt mee een gebrek aan vertrouwen in de integriteit van bestuur van andere EU-lidstaten.

Uit *Clingendael Barometer-*onderzoek dat werd uitgevoerd vlak voor de Europese verkiezingen eerder dit jaar blijkt dat Nederlanders het beleid van de EU over het algemeen nogal negatief beoordelen. Van de 13 beleidskwesties die aan respondenten werden voorgelegd, werd alleen de aanpak van de COVID-19 pandemie positief beoordeeld. Over het EU uitbreidingsbeleid was slechts 15% van de respondenten tevreden (en een aanzienlijke groep van 46% ontevreden).

Wat is gegeven deze ‘EU’-houding van de Nederlandse bevolking wijs uitbreidingsbeleid? De EU-uitbreiding heeft voor- en nadelen voor Europa als geheel, en voor Nederland in het bijzonder. Het is overigens niet kristalhelder hoe de impact van de uitbreiding zal uitpakken, ook al omdat we niet precies weten welke landen wanneer gaan toetreden.

Sommigen zien in EU-uitbreiding een kans voor de EU om echt een geopolitieke speler te worden. Anderen grijpen uitbreiding aan als een breekijzer voor de nodige hervorming van de Europese begroting en de slagkracht van Europese instellingen. Tegelijk verbreden en verdiepen. Ook ziet men met EU 35+ een nog grotere interne markt ontstaan, met volop kansen voor het export-georiënteerde Nederlandse bedrijfsleven.

Aan de andere kant bestaat er angst dat de nieuwe buitengrenslanden van de EU een magneet zullen zijn voor irreguliere migratie of zelf leverancier worden van laaggeschoolde arbeidsmigratie (braindrain) en grensoverschrijdende criminaliteit.

Er is zorg dat de nieuwe toetreding van relatief arme landen, die qua welvaartniveau sterk van het Europese gemiddelde afwijken, onvermijdelijk tot een grotere transfer-unie tussen het meer welvarende Noorden en het arme Zuiden/Oosten van de EU zal leiden. Dit zou het Europees draagvlak in Nederland serieus kunnen beïnvloeden.

Dat kan ook aan de orde zijn bij de verdere politieke marginalisering van oprichtingsland Nederland in een steeds meer oostwaarts uitdijende Unie tot 35plus. In de ogen van aanzienlijke delen van de Nederlandse bevolking is de EU toch al een complexe multilevel-technocratie. Geen geleefde democratie, maar ‘*post-democracy*.’ Vervreemdt het Europees project zich niet nog verder van de Nederlandse burger?

Men kan beargumenteren dat hier sprake is van overmoed en overstretch. Van *Gesinnungsethik* (emotiepolitiek) boven *Verantwortungsethik.* Zeker wanneer uitbreiding gepaard zal gaan met een verdergaande verdieping en federalisering van de EU. Gelijktijdig verbreden en verdiepen lijkt een onverantwoord avontuur voor een Europese Unie die zich in een enorme ‘populisme-crisis’ bevindt, met groeiende steun voor (rechts-radicale) nationalistische partijen in haar lidstaten. Het naoorlogs politieke bestel staat in veel Europese landen onder druk van polarisatie, fragmentatie en politiek wantrouwen. Hoe groot is het mandaat van het verzwakte politieke centrum van de traditionele bestuurspartijen voor grote Europese gebaren?

Met oud-minister en topdiplomaat Tom de Bruijn vraag ik mij in gemoede af: vertilt de EU zich niet aan deze nieuwe uitbreidingsronde? De vraag is of de EU dit aankan en of landen als Duitsland en Frankrijk de politieke kosten van EU-uitbreiding voor hun rekening zullen nemen, gegeven de enorme opgaven waar de EU voor staat. Denk aan de mondiale strijd om concurrentiekracht (rapport Draghi), de klimaattransitie, de opbouw van defensiecapaciteit, en het stabiliseren van de eigen democratieën?

Er zijn over EU-uitbreiding snelle beslissingen genomen, en grote verwachtingen gewekt. Maar de meeste kandidaat-lidstaten maken slechts langzame voortgang bij de toetredingsvoorwaarden, in het bijzonder wat betreft de *fundamentals* van rechtstaat, democratie en goed bestuur.

We bouwen de Europese Unie voor generaties. De EU is meer dan een anti-Russische invloedssfeer. Het is een ineengevlochten politieke vredes-, waarden- en lotsgemeenschap die het Europees samenlevingsmodel van liberale democratie en sociale markteconomie schraagt en gezamenlijke problemen oplost. De EU is te kostbaar en kwetsbaar om prijs te geven aan een uitbreidingsavontuur, dat in zijn huidige vorm bovendien onvoldoende garanties biedt tegen democratische afglijding en buitenlandse inmenging (zie Slowakije en Hongarije). Bij alle begrijpelijke solidariteit: Oekraïne, Moldavië en Georgië zijn het meest gebaat bij militaire veiligheidsgaranties, niet in de eerste plaats bij complex EU-lidmaatschap.

*Drie mogelijke scenario’s bij de nieuwe EU-uitbreidingsronde:*

1. EU-uitbreiding temporiseren. Via gefaseerde integratie. ‘Geopolitiek lidmaatschap’ van de Europese Politieke Gemeenschap (EPC)
2. Wel NAVO, geen EU
3. Verbreden, maar dan ook ‘ontdiepen’: versterking nationale democratieën.

*\*René Cuperus is als Senior Fellow ‘EU and Global Affairs’ verbonden aan Instituut Clingendael. Hij is tevens lid van de Commissie Europese Integratie van de AIV.*

*Literatuur*

* René Cuperus en Saskia Hollander, *Beyond the EU Enlargement Paradox: optimising opportunities and minimising risks,* Clingendael, 14 maart 2024
* Tom de Bruijn, *Hoogmoed en Onmacht. Geopolitiek en de Europese Unie,* 2024
* Maartje van de Koppel & Peter Kanne, ‘*De Europese Unie, burgers en lokale bestuurders: een verstandshuwelijk’*, Ipsos I&O 11 april 2024
* Mark Leonard, *The geopolitics of EU enlargement*, ECFR, October 2023
* Monika Sie et al, [Clingendael Barometer Alert ’*Europa moet\_meer\_soeverein\_worden*’](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-06/Clingendael_Barometer_Alert_Europa_moet_meer_soeverein_worden.pdf)