

# Het uur van Europa: toetredingsambities op de Balkan

‘Het uur van Europa is gekomen’, riep de Luxemburgse minister van buitenlandse zaken, Jacques Poos, in 1991. De Europese Unie moest het voormalige Joegoslavië onder haar hoede nemen en het daar oploeiende conflict beëindigen, bedoelde hij ermee te zeggen. Dat daar niets van terecht kwam, hebben de bewoners van de desbetreffende nieuwe landen op pijnlijke wijze moeten ervaren. Het was uiteindelijk de NAVO die tot twee maal toe de vrede afdwong. Bij wijze van compensatie en omwille van de stabiliteit in de regio werd op een Eurotop in Thessaloniki aan alle landen van de Westelijke Balkan het EU-lidmaatschap in het vooruitzicht gesteld. Slovenië is echter het enige land in de Westelijke Balkan dat er tot nu toe in slaagde dat lidmaatschap te verwerven. Desalniettemin presenteerde de Europese Commissie in oktober 2011 met het nodige optimisme het jaarlijkse voortgangsrapport over landen die hun hoop op toetreding hebben gevestigd: de landen op de Westelijke Balkan, Turkije en IJsland. Volgens Štefan Füle, de verantwoordelijke eurocommissaris, is 2011 een goed jaar voor de Europese uitbreiding.<sup>1</sup> Het is echter de vraag in hoeverre zijn optimisme terecht is.

## Beren op de weg naar toetreding

De Westelijke Balkan miste in de jaren '90 van de vorige eeuw de uitbreidingsboot, hoewel het liberale karakter van het voormalige communistische regime Joegoslavië een voorsprong had bezorgd op veel andere Oostbloklanden. Na een periode van ogenschijnlijke vrede viel Joegoslavië na 1991 met veel geweld uiteen. De nasleep van het bloedige conflict en niet-opgeloste onderhuidse spanningen belemmeren de ontwikkeling van de regio. De leiders van toen kozen voor een harde nationalistische opstelling, die nog steeds resoneert. De internationale gemeenschap dwong de vrede af met de Akkoorden van Dayton en VN-resolutie 1244 voor Kosovo, maar de tenuitvoerlegging daarvan is op allerlei hindernissen gestoten, waardoor etnische geschillen voortduren. Daarnaast lijkt de aantrekkingskracht van het EU-lidmaatschap minder effect te hebben in deze regio dan in de landen die in 2004 en 2007 lid werden van de Unie. Daar stonden alle neuzen de-

zelfde kant op, maar in de Westelijke Balkan is dit veel minder het geval.

*Kroatië* heeft mede vanwege deze achtergrond pas in 2011 de eindstreep gehaald – de onderhandelingen zijn in juni afgerond – en treedt naar verwachting in 2013 tot de EU toe. Het kostte veel meer tijd dan oorspronkelijk gedacht om aan de – strenge – eisen van Brussel te voldoen. Het land krijgt voorlopig het groene licht, maar moet vóór 2013 nog een aantal zaken op orde krijgen, in het bijzonder wat betreft de rechterlijke macht en fundamentele rechten.<sup>2</sup> Mede op Nederlands verzoek zal de Europese Commissie erop toezien dat Kroatië noodzakelijke hervormingen blijft implementeren. Indien uit de halfjaarlijkse rapportages van de Europese Commissie blijkt dat het land in gebreke blijft, dan kunnen ‘passende maatregelen’ worden genomen. Hieronder verstaat Nederland ook de mogelijkheid de toetredingsdatum voor Kroatië uit te stellen.<sup>3</sup> Daarnaast leidt het referendum in 2012 over lidmaatschap tot kopzorgen in Zagreb. De parlementsverkiezingen, die eraan voorafgaan, zullen mede de stemming in het land bepalen. Of dit zal leiden tot een positieve uitslag, is niet met honderd procent zekerheid te zeggen, gezien de ontevredenheid van de bevolking over de huidige regering en de economische situatie, die anti-Europese gevoelens heeft aangewakkerd.<sup>4</sup>

In het geval van *Montenegro* – sinds december 2010 kandidaat-lidstaat – heeft de Commissie voorgesteld de onderhandelingen over lidmaatschap te starten. Ook hier houdt de Nederlandse regering een slag om de arm, omdat zij er niet van overtuigd is dat Montenegro over een geloofwaardig ‘track record’ beschikt.<sup>5</sup> Zo is een groot aantal nieuwe wetten en hervormingen pas onlangs ingevoerd, waardoor Montenegro nog niet heeft kunnen aantonen dat ze ook metterdaad worden geïmplementeerd. Verder vindt Den Haag dat Montenegro onvoldoende heeft laten zien dat corruptie en georganiseerde misdaad adequaat worden aangepakt. Wel is de Nederlandse regering het met Brussel eens dat bij de eventuele onderhandelingen meteen de moeilijkste zaken op tafel moeten: de rechtsstaat, fundamentele rechten, recht-

spraak, vrijheid en veiligheid.<sup>6</sup> Deze les is getrokken uit de onderhandelingen met Kroatië, waarin deze onderwerpen pas in een later stadium ter sprake kwamen en de Commissie hierover geen tussentijdse maatregelen kon treffen.<sup>7</sup>

‘Ook *Macedonië* is rijp voor onderhandelingen’, herhaalt de Europese Commissie in haar rapportage. Nederland is het in dit geval met de Commissie eens. Zo is een breed pakket van wetgeving opgesteld om de rechterlijke macht te versterken en zijn de verkiezingen in Macedonië van juni 2011 succesvol verlopen. Desondanks wijst Nederland erop dat Macedonië zorg moet dragen voor de implementatie van de hervormingen en van de aangenomen wetgeving.<sup>8</sup> Wanneer bijvoorbeeld wordt gekeken naar de mensenrechten en de bescherming van minderheden, blijkt dat er – ondanks de toegenomen inmenging van de EU in Macedonië sinds 2001 – weinig vooruitgang is geboekt.<sup>9</sup> Daarom stelt Nederland terecht dat het land moet blijven werken aan de samenwerking, integratie en de sociaal-economische positie van etnische minderheden.<sup>10</sup> Verder wordt het toetredingsproces van Macedonië geremd door een voortslepend naamdispuut met Griekenland. Volgens Athene is de naam van het buurland een verhulde claim op Grieks grondgebied, omdat het verwijst naar de Griekse provincie Macedonië. Beide landen moeten samen tot een oplossing komen, zo meent Den Haag.<sup>11</sup> Dit kan echter nog geruime tijd duren, aangezien de Griekse overgangsregering thans voornamelijk in beslag wordt genomen door de schuldencrisis.<sup>12</sup>

### Grote politieke hindernissen

Voor de overige landen in de Westelijke Balkan kan de Europese Commissie beter van stilstand- dan voortgangsrapportages spreken. Albanië, Bosnië-Herzegovina, Servië en Kosovo moeten als potentiële kandidaat-lidstaten niet alleen voldoen aan de strenge EU-voorwaarden, maar ze hebben ook te kampen met grote politieke hindernissen. Door schade en schande wijs geworden, wil Nederland deze politieke problemen niet importeren in de EU. Het staat daarin overigens niet alleen en in feite is daarmee een nieuw toetredingscriterium geïntroduceerd: de *politieke absorptiecapaciteit* van de EU. Het binnenhalen van zo’n politiek conflict gebeurde wel bij de toetreding van het verdeelde Cyprus tot de Unie in 2004. Ondanks de vele bezwaren was dit mogelijk, omdat Griekenland grote druk uitoefende door te dreigen met een veto tegen toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen.

De EU verwachtte bovendien dat de tweedeling van het eiland ten einde liep.<sup>13</sup> Bijna tien jaar na dit besluit is er echter nog steeds geen uitzicht op een akkoord tussen de Grieks- en Turks-Cyprioten. Dat zal geen tweede keer gebeuren, is nu de opvatting. Regionale samenwerking is daarom een *must*. Overigens is het onwaarschijnlijk dat één lidstaat de rest net zo onder druk kan zetten als rond 2004, omdat nieuwe lidstaten nu *één voor één* worden toegelaten.

Welke zijn de politieke obstakels? Allereerst dreigt *Albanië* de risee van het uitbreidingsproces te worden door de aanhoudende politieke polarisatie en de daardoor veroorzaakte patstelling in het land. Nederland deelt de kritiek van de Commissie over het gebrek aan vooruitgang en spreekt van een verloren jaar voor Albanië.<sup>14</sup> Daarnaast is het toetredingsproces van *Bosnië-Herzegovina* in een impasse beland, vanwege de voortdurende onenigheid tussen de drie etnische groepen: de Bosniakken, de Kroaten en de Serviërs. De politieke leiders hebben sinds de verkiezingen van oktober 2010 nog geen regering op staatsniveau kunnen vormen, waardoor de broodnodige hervormingen in het land vooralsnog uitblijven.<sup>15</sup> Daarentegen is in *Servië* een groot obstakel weggenomen door de arrestatie en overdracht van de laatste twee oorlogsmisdadigers – Ratko Mladić en Goran Hadžić – aan het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag. De Europese Commissie is tevreden over het tempo van de hervormingen in het land. Toch dreigt de kwestie-Kosovo de volgende serieuze hindernis te worden voor Servië om de status te verwerven van kandidaat-lid van de EU.<sup>16</sup>

Nederland onderschrijft het standpunt van de Commissie dat de dialoog tussen Belgrado en Priština serieus op gang moet komen, wil Servië de kandidaat-status krijgen of de mogelijkheid onderhandelingen te starten.<sup>17</sup> Hoewel 22 Europese lidstaten de onafhankelijkheid van Kosovo hebben erkend, blijft Servië vasthouden aan Kosovo’s oorspronkelijke status als (autonome) provincie.<sup>18</sup> Het is echter ondenkbaar dat onderhandelingen tussen Belgrado en Priština kunnen leiden tot herstel van de *status quo*. De Albanese Kosovaren zullen hier nooit vrijwillig mee akkoord gaan, terwijl een gewelddadige oplossing is uitgesloten. Er is een patstelling ontstaan, die tot pijnlijke situaties in Noord-Kosovo heeft geleid. Enerzijds wil Belgrado de Servische Kosovaren in het Noorden steunen die het centrale gezag in Priština weigeren te accepteren, anderzijds wil Servië ook voldoen aan de eisen van de Commissie ter verwerving van de kandidaat-status.<sup>19</sup> Doordat de EU intern verdeeld is over het beleid ten

aanzien van Kosovo, terwijl de Servische regering beweert dat zij te weinig invloed heeft in Noord-Kosovo, lijkt het onwaarschijnlijk dat een van beide partijen bereid zal zijn in te grijpen en de orde in en rond de stad Mitrovica te herstellen.

Het machtsvacuüm dat daar bestaat, wordt handig uitgebuit door lokale en corrupte politici. In deze situatie kan alleen verbetering komen wanneer Servië en Kosovo – met steun van VN, NAVO en EU – laten zien dat ze door praktische samenwerking problemen kunnen oplossen, zoals wederzijdse erkenning van diploma's en douaneafspraken. Belgrado moet bereid zijn samen met EULEX, de 'rule of law'-operatie van de EU, recht en orde te herstellen in Noord-Kosovo. In Servië zijn in 2012 parlementsverkiezingen en die werpen hun schaduw vooruit. Het gepolariseerd debat over Kosovo, dat in de verkiezingscampagne ongetwijfeld een dominante rol gaat spelen, laat de huidige pro-Europese regering weinig speelruimte voor concessies. Gelet op de peilingen is het niet uitgesloten dat een meer nationalistisch georiënteerde politieke partij het stokje gaat overnemen, wat de zaak nog gecompliceerder kan maken.

Zelfs indien dit niet gebeurt en de dialoog tussen Priština en Belgrado de weg heeft vrijgemaakt voor de kandidaat-status van Servië en voor lidmaatschapsonderhandelingen, zijn de problemen nog niet opgelost. Servië zal niet tot de EU kunnen toetreden zonder dat er overeenstemming is over de status van Kosovo. Daarbij heeft Servië twee opties: Kosovo erkennen als onafhankelijke staat of een andere volkenrechtelijke formule. De eerste optie wordt stevast van de hand gewezen, terwijl de tweede door Priština met een veto zal worden getroffen. De ironie wil dat de EU beide mogelijkheden openlaat: 22 lidstaten willen in feite dat Kosovo erkend wordt en sommige daarvan zullen zeker een Servisch lidmaatschap van de EU blokkeren bij uitblijven van die erkenning. De andere vijf zijn het daarmee niet eens, waardoor de EU als geheel feitelijk geen opvatting heeft. Het is niet alleen Servië dat een keuze moet maken die de deur opent naar de EU, hetzelfde geldt voor de Unie. Zolang dit uitblijft, zullen de *bookmakers* het land weinig kans geven.

### De Nederlandse trend

Het optimisme van de Commissie over de voortgang in de Westelijke-Balkanlanden is dus niet gerechtvaardigd. In het meest positieve geval van Kroatië heeft de EU een voorbehoud gemaakt en hetzelfde geldt wat Nederland betreft voor een aantal andere dossiers. Daarnaast blijkt uit het financieel meerjarenkader voor de periode 2014-2020, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, dat de EU geen versnelling van het toetredingsproces verwacht, noch kans ziet dit door extra investeringen te stimuleren. De Commissie

trekt namelijk voor de periode 2014-2020 nagenoeg gelijke bedragen als opgenomen in het huidige meerjarenkader uit en zij wil het huidige toetredingsbeleid continueren.<sup>20</sup> Daarmee onderschrijft de Commissie in feite de stellingname van de Nederlandse regering in 2011: 'De weg naar daadwerkelijk lidmaatschap is lang, zeer lang.'<sup>21</sup>

De impasse in het Europese toetredingsproces lijkt op de situatie in het jaar 2000, toen werd geconstateerd dat de onderhandelingen met de 12 kandidaten maar langzaam op gang kwamen. De reactie hierop was destijds echter compleet anders dan nu. Rond de eeuwwisseling stelde de Nederlandse regering dat het toetredingsproces de vaart erin moest houden, zodat alle kandidaten een concreet perspectief op Europese integratie bleven houden en geen achterstand opliepen ten opzichte van de zich steeds verder ontwikkelende EU.<sup>22</sup> Het structureren van het toetredingsproces via 'roadmap' en 'timetable' werd wenselijk geacht om de eerste onderhandelingen eind 2002 te kunnen afronden. 'Voorkomen moet worden dat een zogenaamde "holdup"-situatie ontstaat, waarbij door het uitblijven van zichtbare vooruitgang beide partijen hun motivatie voor het proces als geheel verliezen,' zo schreef de toenmalige Nederlandse regering.<sup>23</sup> Toentertijd was dus behoefte aan zowel duidelijke politieke sturing als steun voor de achterblijvers om de trein op snelheid te houden.<sup>24</sup>

Hoe anders klinkt het nu. De Nederlandse regering acht zichzelf anno 2011 strikt en fair, waarbij het motto 'Eerst de rode lijnen en dan pas de rode lopers' leidend is geworden. Hiermee wordt bedoeld dat Nederland 'de toetreding van nieuwe lidstaten slechts kan goedkeuren, wanneer zij voldoen aan strikte criteria, in het bijzonder de Kopenhagen-criteria, waaronder het absorptievermogen van de EU en aangescherpte uitbreidingscriteria van 2006'.<sup>25</sup> Daarnaast ziet Den Haag er streng op toe dat de nieuwe wetgeving en hervormingen ook werkelijk worden geïmplementeerd – een stilzwijgende kritiek op de wijze waarop eerder werd omgegaan met de uitbreidingen van 2004 en 2007. Dat zou een kwestie geweest zijn van het *afvinken van wetten* zonder voldoende oog voor implementatie en *track records*.<sup>26</sup>

De omslag van het politieke klimaat rond de uitbreiding is echter niet van recente datum. De uitbreiding van 2004 en vooral die van 2007 stuitten ook al op veel onbegrip en kritiek in de publieke opinie. Dit vormde zelfs één van de argumenten waarom in 2005 een meerderheid van het Nederlandse volk tegen het grondwettelijk verdrag stemde.<sup>27</sup> Met dit 'nee' werd op harde wijze de stilzwijgende instemming van de bevolking met de verdieping en uitbreiding van de Europese integratie verbroken. En dit gebeurde niet alleen in Nederland. Veel regeringen zagen zich door

de toenemende bezwaren van de kiezers gedwongen een kritischer toon aan te slaan ten opzichte van het uitbreidingsproces. Mede op verzoek van Nederland werd daarom in 2006 op de Top van Madrid afgesproken de toetredingscriteria aan te scherpen. Dit betekende een veel grotere nadruk op de capaciteit van de kandidaten om het *acquis* – vooral op het terrein van justitie en binnenlandse zaken – te implementeren. Daarnaast werden de *steun van de publieke opinie* (in de EU en de toetredende lidstaat) en de *absorptiecapaciteit* van de EU (om nieuwe lidstaten op te nemen) als nieuwe criteria geformuleerd. Verder werden na 2006 alléén nieuwe stappen in het toenaderingsproces gezet, indien de Raad unaniem oordeelde dat voldaan was aan de gestelde criteria. Door meer de nadruk te leggen op de objectieve toepassing van toetredingscriteria, probeerde de EU het proces te depolitiseren. Morele en politieke argumenten verdwenen naar de achtergrond en werden vervangen door economische argumenten: wat levert de uitbreiding op?

De Nederlandse benadering van de EU-uitbreiding heeft dus een buitengewone ontwikkeling doorgemaakt. Terwijl in 2000 de Nederlandse regering nog de hand uitstak naar de aspirant-leden, werd tien jaar later de bal voornamelijk bij de (potentiële) kandidaat-lidstaten neergelegd. 'De Europese Unie moet zich geen probleem eigenaar laten maken van zaken die primair de verantwoordelijkheid zijn van de uitbreidingslanden zelf', is nu de heersende opvatting van de Nederlandse regering.<sup>28</sup> Ook de toon van het debat is verhard. Zo streefde het Nederlandse kabinet in 2000 nog naar een richtdatum voor feitelijke toetreding, om 'aan beide kanten het momentum te behouden'.<sup>29</sup> De huidige regering is uitgesproken tegenstander van het vroegtijdig gebruik van streefdata en toont zich bovendien zeer kritisch over de opvatting van de Europese Commissie om gaandeweg het proces de kandidaten tastbare resultaten te bieden, zoals visaliberalisering. 'We zijn ze geen cadeautjes verplicht', meent Den Haag.<sup>30</sup>

Het uitbreidingsproces op de Westelijke Balkan begint op deze manier langzamerhand te lijken op een lange-baanwedstrijd, waarbij de dynamiek van eerdere rondes wordt gemist. Ooit bestond in de regio de ambitie rond 2015 met alle landen tegelijk toe te treden tot de EU. Daarvan is niets terechtgekomen – door eigen toedoen, maar ook door gebrek aan politieke ambitie van de kant van de EU. Nederland bevindt zich in het kamp van landen die het veel langzamer tempo van uitbreiding wel best vinden. Voor zover dit is veroorzaakt door een strengere toepassing van de toetredingsvoorwaarden, lijkt deze opstelling gerechtvaardigd. Maar de EU zou iets meer politieke wil moeten tonen om de politieke obstakels uit de weg te helpen ruimen. Een meer stabiele regio is in ieders belang.

**Jan Marinus Wiersma** is oud-lid van het Europees Parlement voor de Partij van de Arbeid; hij is als Senior Visiting Fellow verbonden aan het Instituut Clingendael; **Hedwich van der Bij** is stagiaire bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

## Noten

- 1 Annika Ström Melin, 'De EU breidt uit, koste wat het kost' (<http://www.presseurop.eu/nl/content/article/1053661-de-eu-breidt-uit-koste-wat-het-kost>).
- 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 5.
- 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 987, nr. 117, blz. 3.
- 4 Danijel Tadic, 'Westelijke Balkan: lange en zware weg naar EU-lidmaatschap', Alfred Mozer Stichting (<http://www.ams.pvda.nl/general/Newsletter/westelijke+Balkan+Deel+II.html>).
- 5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 9.
- 6 *Ibid.*, blz. 9-10.
- 7 Europese Commissie, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012', blz. 23.
- 8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 9.
- 9 Maria Koinova, 'Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia', in: *Europe-Asia Studies*, jrg. 63 (2011), nr 5, blz. 807-832, aldaar 808 en 822.
- 10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 9.
- 11 *Ibid.*
- 12 Valentina Pop, 'Greek government collapse not helping Macedonia', *EuObserver* (<http://euobserver.com/15/114224>).
- 13 Meltem Müftüler-Bac, 'The Cyprus debacle: what the future holds', in: *Futures*, jrg. 31 (1999), nr 6, blz. 559-575, aldaar 571.
- 14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 11.
- 15 Europese Commissie, *a.w. noot 7*, blz. 16.
- 16 'The pull of Brussels. At least the western Balkans is still starry-eyed about the European Union', *The Economist* (<http://www.economist.com/node/21532306>).
- 17 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 11.
- 18 Ministerie van buitenlandse zaken in Kosovo, 'Countries that have recognized the Republic of Kosovo' (<http://www.mfa-ks.net/?page=2,33>).
- 19 'The pull of Brussels', *a.w. noot 16*.
- 20 Jan Marinus Wiersma, 'Nieuw financieel meerjarekader van de EU biedt de Westelijke Balkan niets nieuws', *Clingendael* (<http://www.clingendael.nl/cesp/publications/?id=8681>).
- 21 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 3.
- 22 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 987, nr. 3, blz. 4.
- 23 *Ibid.*, blz. 5.
- 24 *Ibid.*, blz. 6.
- 25 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 23 987, nr. 120, blz. 3.
- 26 *Ibid.*, blz. 4.
- 27 Peter van Grinsven, Mendeltje van Keulen & Jan Rood, *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid*, Den Haag, 2006, blz. 6.
- 28 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 987, nr. 112, blz. 7.
- 29 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 987, nr. 3, blz. 8.
- 30 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 987, nr. 112, blz. 7.

**De Europese Raad van 9 december 2011 oordeelde dat het nog te vroeg is om Servië kandidaat-status te geven en om de onderhandelingen met Montenegro te starten. Beide landen krijgen een herkansing in het voorjaar van 2012, mits in het eerste geval de relaties met Kosovo aanzienlijk zijn verbeterd en in het tweede geval de aanpak van o.a. de corruptie bevredigend blijkt te zijn.**