

## **Position paper**

**Professor Antoaneta Dimitrova, Leiden University**

### **Strategische aanpak vereist**

De Russische oorlog tegen Oekraïne heeft duidelijk gemaakt dat de EU in al haar handelen rekening moet houden met machtsverhoudingen en geopolitiek. Dit geldt ook voor de uitbreiding van de Unie, die vaak wordt gezien als een ingewikkeld, technisch proces van voorbereiding van kandidaat-lidstaten, maar in werkelijkheid wordt gedreven door een reeks politieke beslissingen van de Raad en de lidstaten.

De uitbreiding van de EU vereist een strategische aanpak van zowel alle lidstaten afzonderlijk als van de Unie als geheel. Bij het nemen van beslissingen is toekomstgericht denken van groot belang.

We, in Nederland, moeten ons geen illusies maken dat de besluiten van de Europese Raad om onderhandelingen met Oekraïne te starten slechts symbolisch waren. Het stoppen of vertragen van deze onderhandelingen in een later stadium, zeker door één lidstaat, zou leiden tot grote spanningen binnen de EU en reputatieschade veroorzaken. Nederland moet zich voorbereiden op de uitbreiding en posities formuleren die verder gaan dan de bekende formule van ‘streng maar rechtvaardig’.

### ***Dilemma's en overwegingen***

Ten eerste moeten we erkennen dat er een spanningsveld bestaat tussen de geopolitieke logica van de nieuwe uitbreidingsronde en de strikte voorwaardelijkheid van het oude uitbreidingsbeleid. Het besluit om de onderhandelingen met Oekraïne en Moldavië te starten (en de onderhandelingen met enkele kandidaten op de Westelijke Balkan te versnellen) is tot nu toe voornamelijk gedreven door geopolitieke overwegingen, wat de **voorwaardelijkheid ('conditionality') van de onderhandelingen kan verzwakken.**

Geopolitieke beslissingen houden rekening met de veiligheid van Europa en de invloed van de EU in haar buurlanden, gezien de toenemende dreiging vanuit Rusland. Bovendien zijn de **uitbreiding van de EU en de verdediging van EU-waarden - zoals die worden uitgedragen door Oekraïne in de oorlog - nauw met elkaar verbonden.**

Niettemin, als de geopolitieke dynamiek de boventoon blijft voeren, zou de EU mogelijk **niet in staat zijn** om hervormingen op het gebied van de rechtsstaat als voorwaarde te stellen. Dit kan ertoe leiden dat landen toetreden onder regeringen die bewust de rechtsstaat ondermijnen, zoals al het geval is bij een lidstaat van de Unie.

Om deze redenen kan worden gesteld dat ook veiligheidsrisico's verbonden zijn aan de toetreding van kandidaten die in oorlog verkeren of die geen stabiele instellingen en rechtsstaat hebben. Dit kan worden omschreven als **het importeren van instabiliteit**. Het meest invloedrijke beleidsvoorstel om dergelijke problemen aan te pakken is **het idee van een gefaseerde toetreding**. Er bestaan diverse interpretaties van gefaseerde toetreding: sommigen leggen de nadruk op de toegang van kandidaten tot EU-beleid op gebieden waar ze voldoende in lijn zijn met de acquis van de Unie; anderen benadrukken de toegang tot de interne markt; weer anderen richten zich op een grotere toegang tot structurele fondsen. De kern is een snellere, maar geen volledige toetreding. Het nadeel voor de Unie is echter de extreme differentiatie binnen diverse beleidsterreinen, wat de complexiteit van de besluitvorming aanzienlijk zou vergroten.

### **Hervormingen**

Ten tweede, uitbreiding **biedt kansen voor hervormingen in de Unie** en dwingt andere hervormingen om de Unie slagvaardig te houden. Voordat we kijken de Commissie's oordeel over hoe de kandidaten vorderen, moeten wij onze eigen ideeën vormen over wat voor hervormingen wil Nederland zien in de Unie. Net als bij de algemene positie over uitbreiding is een negatieve en terughoudende houding niet productief.

Er zijn verschillende factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij het innemen van specifieke posities:

- De algemene veiligheidssituatie in Europa en de geloofwaardigheid van de EU.
- De mogelijkheden voor hervormingen op gebieden waar Nederland concessies van andere lidstaten zou willen verkrijgen, bijvoorbeeld door middel van verdragwijziging;
- De noodzaak om bepaalde hervormingen door te voeren in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de EU-begroting en de structuurfondsen.
- De noodzaak om rekening te houden met de effecten van vrij verkeer van personen op de economische, politieke en sociale dynamiek binnen de lidstaten.

De verschillende soorten hervormingen dienen te worden besproken in het politieke debat en nationale standpunten moeten in het komende jaar worden voorbereid.