



Luuk van Middelaar

Uitbreiden EU tegelijk noodzakelijk en onmogelijk

L angzaam daalt het besef in dat de oorlog in Oekraïne enorme gevolgen zal hebben voor het leidental en de vorm van de Europese Unie. Meteen na de Russische invasie, eind februari 2022, klopte Oekraïne op Europa's deur. Die noodroep kon je niet weigeren, beseften de EU-regeringsleiders. In juni 2022 kreeg het land de kandidaatstatus. Morele en politieke steun voor een belaagde buur.

Terughoudende regeringen - in Parijs, Den Haag of Lissabon - konden toen nog denken: ach, een belofte voor de toekomst, zonder concrete gevolgen nu. Maar ook een verre toekomst komt elke dag dichtbij. Bovendien kregen in het spoor van Oekraïne ook Moldavië en Georgië, eveneens in Russisch schootsveld, uitzicht op toetreding. Zo flakkerde ook de hoop weer op bij het zestal Balkanlanden dat sinds lang in de EU-wachtkamer zit, zoals Servië en Albanië. Alles bijeen zou het de Unie op 36 leden kunnen brengen, tegen 27 nu. Het stelt gigantische vragen over geld, macht en veiligheid.

Charles Michel noemde 2030. Erg laat voor sommigen, bizar vroeg in de ogen van anderen

En ontbijt tussen tien regeringsleiders in het Brusselse hotel Amigo, kort voor de voorbije zomerstop, markeert het einde van het wegkijken. President Macron, kanselier Scholz en premier Rutte nodigden zeven collega's uit voor informeel overleg over de betekenis van een grote uitbreiding oostwaarts. Antwoorden konden er niet worden gegeven, maar het gesprek is geopend. Op een EU-top in het Spaanse Granada, begin oktober, wordt het voortgezet.

Toch werd in hotel Amigo al één conclusie getrokken. Leiders erkennen dat het 'huiswerk' inzake uitbreiding niet louter bij de kandidaten ligt. Zeker, die moeten allerlei hervormingen doorvoeren voor ze 'klaar' zijn voor, zeg, de interne markt. De Europese Commissie ziet er nauw op toe, rapport na rapport, jaar na jaar. Standaarden liggen vast.

Maar ook de Unie zelf moet zich voorbereiden. Hoe blijft de zaak bestuurbaar met meer dan dertig landen? Hoe gaan geldstromen schuiven, met zoveel relatief arme toetreders? Moet het landbouwbeleid worden hervormd, zodra grootproducent Oekraïne erbij komt? En welke lessen trekken we uit de grote uitbreiding van 2004 met Polen en an-

dere Oost-Europese landen, bijvoorbeeld inzake de rechtsstaat?

Het Brusselse jargon spreekt van 'absorptiecapaciteit', oftewel het vermogen van de EU om nieuwe leden op te nemen. De term wekt de indruk van een objectief, meetbaar criterium (zoals voor een spons). Maar het gaat om open, hoogst politieke vragen. Voor dit type huiswerk bestaat geen standaard, geen nakijk-bijlage met juiste antwoorden. Het vergt politieke oordeelskracht, een afweging van wat moet en wat kan, met een blik op wie wat wil of weigert.

A l deze besluiten zullen komende jaren met grote politieke spanningen gepaard gaan. Aan de ene kant is er de geostrategische noodzaak om Oekraïne en de Balkanlanden ferm in de Europese orde in te bedden. Aan de andere kant staan onverminderd diepe zorgen over samenhang en functioneren van de Unie bij toetreding van landen met zwakke staatsstructuren, plus gereide twijfel over democratisch draagvlak. Dat gaat botsen.

De publieke opinie in Nederland of Frankrijk staat niet te trappelen. Natuurlijk, er is solidariteit met Oekraïne. Maar voor kiezers in Bodegraven of Bordeaux lijkt wapensteun voor de strijd tegen Poetin wat anders, verder weg, dan vrij personenverkeer voor 40 miljoen mensen met een welvaartsniveau lager dan Bulgarije of een fiks grotere afdracht aan de EU-begroting. Een uitbreidingsreferendum is niet snel gewonnen.

Wat doe je als iets tegelijk noodzakelijk en onmogelijk is? De klassieke uitweg is de tijd. Uitstel, wachten, hervormen, kijken of de situatie verandert.

Vorige week bracht Charles Michel, voorzitter van de Europese Raad, de tijdsdimensie in het spel. Hij noemde „2030” een mooie richtdatum voor een (eerste) uitbreidingsronde. Erg laat voor sommigen, bizar vroeg in de ogen van anderen. Wel brengt zo'n datum een dynamiek op gang, zoals een deadline.

De Bulgaarse politicoloog Ivan Krastev, maandag jl. in Den Haag bij het 25-jarig bestaan van de AIV en kenner van de regio, noemde de gedachte dat de Balkanlanden dankzij hervormingen in zeven jaar tijd veel meer op de rest van de EU zouden lijken „science fiction”. Je kunt ze binnenlaten, maar je kunt niet alles tegelijk willen.

Behalve de tijd is er nog een uitweg uit het dilemma, en ook die begint de ronde te doen: verzacht de overgang tussen lid en niet-lid, tussen binnen en buiten. Eind mei had Commissievoorzitter Ursula von der Leyen het over graduele of gedeeltelijke toetreding. Ook dat heeft weer nadelen, maar in een situatie zonder juiste antwoorden biedt het misschien een weg vooruit.