

Brussel wil meer ultraperifeer gelegen gebieden in Europa laten integreren

Wat de Europese Unie met de Azoren en Frans Guyana kan, kan ook met Nederlandse Antillen en Aruba

Wat kan de Europese Unie voor de landen van het Koninkrijk betekenen?

Door Nico van Grieken

Geografisch zijn ze ver van elkaar verwijderd: Nederland aan de westkust van de Europese Unie en de Nederlandse Antillen en Aruba in het diepe zuiden van het Caribisch Gebied, pal boven het Zuid-Amerikaanse continent. Beleidsmatig beschouwd liggen de drie landen van het Koninkrijk der Nederlanden dicht bij elkaar.

Maar het kan nòg dicht: als de Nederlandse Antillen en Aruba kiezen voor de status van 'ultraperifeer gebied' (UPG) van de Europese Unie. Zeven, ver weg gelegen gebieden kent de Europese Unie al: de Spaanse Canarische Eilanden, het Franse Guadeloupe, Martinique en Réunion, Frans Guyana en de Portugese Azoren en Madeira.

Worden de Nederlandse Antillen en Aruba de volgende twee UPG's? Het kabinet Balkenende wil zich inspannen voor hun erkenning door de EU, omdat 'Europa' de eilanden veel voordeel zou kunnen opleveren. De erkenning lijkt een kwestie van tijd: Brussel is al enkele jaren voorstander van het opnemen van meer ultraperifeer gelegen gebieden in de EU. En wat met de Azoren en de andere UPG's kan, kan ook met de Nederlandse Antillen en Aruba.

Evenzeer als voor Nederland zelf, een land dat sinds het begin van de Europese Economische Gemeenschap volop heeft geprofiteerd van de Europese samenwerking, is de Europese Unie ook voor de twee andere landen van het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen en Aruba, van grote potentiële betekenis.

Nederland, in de tweede helft van 2004 voorzitter van de Europese Unie, ziet zich gesteld voor een ingrijpende, maar overzichtelijke koninkrijksbeslissing: te bevorderen dat de Nederlandse Antillen en Aruba over enkele jaren worden erkend als ultraperifeer gebied van de EU. Al in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende was, naar aanleiding van de viering dit najaar van de vijftigste verjaardag van het Koninkrijksstatuut vastgelegd, dat 'het kabinet zich inspant voor de erkenning van de bijzondere positie van de Nederlandse Antillen en Aruba in de zin van het EU-verdrag'.

Het Nederlandse beleid is in lijn met wat Brussel formeel al sinds het Verdrag van Amsterdam (1999) en de Europese Raad van Sevilla (2002) voorstaat: versterking van de bijzondere en kwetsbare positie van ultraperifeer gelegen gebieden van EU-lidstaten. Reden waarom voortvarendheid moet worden betracht bij de uitvoering van artikel 299, lid 2 (Verdrag van Amsterdam, 1999). Dit artikel is bedoeld om de bevolkingen van de 'outermost regions' te kunnen laten profiteren van de mogelijkheden, die de Europese Unie hen biedt – net als de inwoners van de EU-lidstaten. Hoe? Door stimulering bijvoorbeeld van hun niet zelden fragiele eilandelijke economieën, die relatief klein en afgelegen zijn en afhankelijk van vaak niet meer dan één dominante bedrijfstak, zoals toerisme.

Meer bij Europa betrekken

Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse (oud-)politici en ondernemers hebben inmiddels hun instemming betuigd met deze ambitie. Tweede-Kamerlid Frans Timmermans (PvdA)

benadrukte enkele maanden geleden dat er, waar het de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba ten opzichte van de EU betreft, snel een eind moet komen aan de tegenstrijdigheden tussen enerzijds de Nederlandse ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat over de Antillen en Aruba gaat, en anderzijds het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat ook over Europa gaat.

‘Als zij hun oriëntatie op de Europese levensstandaard willen behouden’ moeten de Nederlandse Antillen en Aruba in lijn met Brussel meer bij Europa worden betrokken, vinden ook staatsrechtdeskundige mr. Mito Croes, oud-gevolmachtigd minister van Aruba, en dr. Gilbert Wawoe, lid van de Raad van State en voormalig Shell-bestuurder. Beiden wijzen erop dat het heel merkwaardig zou zijn als Frankrijk, Spanje en Portugal wél kunnen garanderen dat binnen hun ultraperifere gebieden Europese kwaliteitsnormen en *benchmarks* gelden en dat zoiets voor Nederlandse UPG’s onmogelijk zou zijn.

De Europese Commissie citerend is met name Mito Croes van mening dat de EU met haar UPG-beleid niet alleen solidariteit betuigt met deze gebieden. “Het is ook in het belang van de EU zelf dat zij in deze regio’s wordt vertegenwoordigd en op die manier bijdraagt aan de mondiale dimensie van de EU. Het is een beleidsambitie die aantoont dat de EU een complexe uitdaging om kan zetten in een *opportunity*. De EU ondersteunt niet voor niets de regionale samenwerking van de huidige UPG’s in het Caribisch Gebied,” aldus de oud-minister.

Toekomstige relaties

Er zijn ook bedenkingen. Niet iedereen vindt dat de Nederlandse Antillen en Aruba ‘zomaar’ tot ultraperifeer Europees gebied kunnen worden verklaard en in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich in de EU politiek en sociaal-economisch verder te ontwikkelen. Een voorbeeld is het enkele maanden geleden verschenen rapport ‘Banden met Brussel’, afkomstig van een commissie die onder leiding stond van oud-ambassadeur Ronald van Beuge. De commissie, begin dit jaar (2004) ingesteld door de Rijksministerraad, had tot taak ‘mogelijke toekomstige relaties te bestuderen van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie’. Het rapport dient ertoe de regeringen van de landen van het Koninkrijk in staat te stellen een ‘goede afweging’ te maken ten aanzien van de relatie van de Nederlandse Antillen en Aruba met de EU.

De commissie Van Beuge was negatief over een UPG-status van de Nederlandse Antillen en Aruba. Vrij vertaald komen haar conclusies erop neer dat men er geen brood in ziet: te veel gedoe met het *acquis communautaire*, met de vele, ingewikkelde, Brusselse regelgeving, de toch al zo lastige coördinatie tussen de diverse departementen en de Rijksministerraad en voorts geen overtuigende financiële en economische voordelen voor de beide Caribische landen. Volgens de commissie staat het EU-belang voorop en mogen specifieke maatregelen geen afbreuk doen aan de integriteit en de samenhang van de communautaire rechtsorde, met inbegrip van de interne markt en het gemeenschappelijk beleid. Het komt erop neer dat de EU niet is gediend met Nederlandse UPG’s. Een opmerkelijke accentuering van de commissie gezien de positieve opvattingen van de Europese Unie zelf over de potentiële mogelijkheden van ultraperifere gebieden. Opmerkelijk ook omdat ‘Brussel’ zeer wel in staat mag worden geacht zélf zijn belangen hoog te houden.

‘Geen troefkaarten’

Vijf opties nam de commissie Van Beuge in ogenschouw. De Nederlandse Antillen en Aruba zouden volledig kunnen integreren in de EU, ze zouden UPG kunnen worden, voorts onder

het Landen en Gebieden Overzee Besluit kunnen blijven vallen, deel kunnen gaan uitmaken van de ACS (Associatie met ontwikkelingslanden in Afrika, Caribisch Gebied en Stille Oceaan) of de mogelijkheid benutten een bijzondere overeenkomst met de EU te sluiten. Als voorbeeld van die laatste optie werd de toetreding van Denemarken en Finland tot de Europese Unie aangehaald, alsook de toegang tot de 'rijke' Groenlandse visgronden. Hoe dan ook, de commissie constateert dat zij 'geen kennis heeft van 'troefkaarten' die het Koninkrijk, optredend voor de Nederlandse Antillen en Aruba, in een even sterke onderhandelingspositie zouden kunnen brengen'.

Een veelzeggende vaststelling. Volgens oud-minister Mito Croes wordt de Nederlandse Antillen en Aruba in feite geadviseerd zich aan te passen aan de omstandigheden in de regio, door bijvoorbeeld meer aan te sluiten bij Caricom, een soort Caribische EU. "De commissie biedt meer uitzicht op armoede dan op welvaart door rechtstatelijke en financieel-economische versterking van UPG's, zoals de EU wil." Om die reden tenslotte is de UPG-optie ook in het ontwerp-Verdrag voor de Europese Grondwet opgenomen, voert Croes aan. En terecht: Nederland heeft zich met dat ontwerp-Verdrag akkoord verklaard.

Beperkte export

De commissie Van Beuge echter ontraadt de UPG-optie. Mogelijkheden ziet de commissie wél in het bestaande LGO-Besluit. Dit staat voor Landen en Gebieden Overzee en dateert van 1957, de vroegste dagen van het EEG-Verdrag. Het was aanvankelijk bedoeld om de toenmalige Franse koloniën een handje te helpen. Naderhand verkregen ook de Nederlandse Antillen (1964) en Aruba (1986) de LGO-status.

De LGO (de overzeese gebieden van Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Denemarken) genieten preferentiële voordelen bij hun export naar de EU. Maar de ruimte daarvoor is erg afhankelijk van de producten die worden uitgevoerd. Toen de export van suiker- en rijstproducten uit de Nederlandse Antillen en Aruba in de tweede helft van de jaren negentig beetje bij beetje op gang begon te komen, staken de EU-lidstaten met aanmerkelijke belangen in deze sectoren daar snel een stokje voor. Hun lobby had succes. De handelsstromen werden tot nauwelijks nog interessante quota beperkt - Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse protesten, òk vanuit de Rijksministerraad, ten spijt.

'LGO-plus'

De commissie Van Beuge bepleit daarom de optie van een 'LGO-plus'. Een scenario, waarin de Nederlandse Antillen en Aruba en het Koninkrijk 'ernaar streven de mogelijkheden van de LGO-relatie beter te benutten'. De Arubaanse minister van Volksgezondheid en Milieu, Candelario 'Booshi' Wever is het daarmee eens. De Caribische landen hechten volgens hem aan hun autonomie, die onder de UPG-status te lijden zou hebben. 'LGO-plus' zou voldoende toegevoegde waarde garanderen. Maar gaf de commissie Van Beuge ook niet aan 'geen kennis te hebben van troefkaarten, die een sterke onderhandelingspositie kunnen afdwingen'?

Feit is dat de UPG-status, getuige het bestaan van de Franse, Portugese en Spaanse ultraperifere gebieden, alle ontwikkelingskansen biedt om binnen de EU tot een krachtige strategische alliantie van kleine landen uit te groeien. Door hun integratie in het economisch-politieke samenwerkingsverband van een, aantoonbaar, welwillende en ontvankelijke Europese Unie kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba hun economische mogelijkheden vergroten en hun kwetsbaarheid verkleinen. De EU heeft haar succes te danken aan een jarenlange gemeenschappelijke aanpak door supranationale samenwerking. UPG's als de

Nederlandse Antillen en Aruba zouden daarvan kunnen profiteren, meer dan als LGO's, die duidelijk een lossere verband met de EU betekenen.

Autonomie

Moeten de Nederlandse Antillen en Aruba bang zijn voor verlies van autonomie? Nog meer dan Nederland hebben de economieën van de beide landen een zeer open karakter. Autonomie is daardoor een relatief minder relevante status. Bovendien hebben beide landen binnen het koninkrijksverband volop te maken met 'Brusselse' regelgeving. Dat gezegd zijnde moet inderdaad worden bedacht dat de Europese Unie een flink pakket aan richtlijnen en afspraken impliceert. Maar bij de – geleidelijke – invoering daarvan is Europese steun gegarandeerd en wegen de voordelen van een nauwer samenwerkingsverband met de EU zwaarder dan de nadelen.

De Nederlandse Antillen Aruba kunnen zich met hulp van 'Brussel' in de komende decennia ontwikkelen tot belangrijke voorposten in de Caribische en Zuid- en Midden-Amerikaanse regio's, de Noord-Amerikaanse daarbij niet vergetend. De Europese Unie is bezig zich sterk te oriënteren op met name hechtere handelsrelaties met Zuid-Amerika. Europese ondernemingen zijn nu al de belangrijkste grote investeerders in Zuid-Amerika. Aruba en de Nederlandse Antillen zouden, voorzien van het predikaat UPG, dus Europese regelgeving, meer dan thans het geval is van deze groeimogelijkheden kunnen profiteren. De Europese Unie draagt in die zin bij tot meer economische zekerheid en derhalve tot een stabiel investeringsklimaat.

Spelregels

Dit najaar zal het kabinet Balkenende zijn standpunt innemen over het rapport 'Banden met Brussel'. Ook de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zullen hun mening moeten vormen. Hoe de drie landen van het Koninkrijk eruit komen is moeilijk te voorspellen. Kiest men voor een, de komende jaren, mogelijk verder afkalvend LGO-verband of voor een potentieel sterke UPG-optie? UPG'ers en LGO'ers verschillen sterk van mening. Hoezeer het kabinet Balkenende zich ook voor erkenning heeft uitgesproken, voor een koninkrijksstandpunt is de instemming van de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba cruciaal. Die vijftig jaar oude spelregels zijn nog altijd vastgelegd in het huidige Koninkrijksstatuut.

[mogelijke voetnoot]

N. J. P. A. (Nico) van Grieken is o.m. mede-vennoot van PACT Public Affairs in Den Haag, vice-voorzitter van het Genootschap Nederland-Aruba en oud-lid van het Hoofdbestuur van de Europese Beweging Nederland. Hij was voorts chef politieke redactie bij Elsevier en hoofdredacteur bij het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. In de jaren negentig heeft hij in opdracht van de Gevolmachtigd Minister van Aruba het land Aruba geadviseerd op het gebied van de Nederlands-Arubaanse betrekkingen.