

RAPPORTEN AAN DE REGERING

59

NAAR EEN EUROPABREDE UNIE

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2002.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:
prof.mr. M. Scheltema (voorzitter)
prof.dr.ir. J. Bouma
prof.dr. F.A.G. den Butter
prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras
prof.dr. G.A. van der Knaap
prof.dr. P.L. Meurs
prof.dr. J.L.M. Pelkmans
prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt

Secretaris: mr. J.C.F. Bletz

De WRR is gevestigd:
Plein 1813, nr. 2-4
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

NAAR EEN EUROPABREDE UNIE

ISBN 90-12-09322-8

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2001124/JCFB/mn

doorkiesnummer
070-356 46 71

telefax
070-356 46 85

onderwerp
Rapport nr. 59
Naar een Europese Unie

email
Info@wrr.nl

datum
10 augustus 2001

Hierbij zenden wij u het rapport 'Naar een Europese Unie'. In dit rapport gaat de WRR in op het proces van toetreding tot de Unie van tien Midden- en Oost-Europese landen. De raad meent dat het belang van de uitbreiding zowel voor de huidige als voor de toekomstige lidstaten groot is. Wel bestaat er zorg over de vraag of de toetredende landen in staat zijn het *acquis* in volle omvang over te nemen en daadwerkelijk toe te passen. Niet het gehele *acquis* is echter voor het functioneren van de Unie van even groot belang, en sommige onderdelen ervan kunnen zelfs een belemmering vormen voor een ook voor de Unie gunstig ontwikkelingstraject in de toetredende landen. Daarom meent de raad dat voor bepaalde beleidsgebieden een onderscheid gemaakt moet worden tussen een niet-onderhandelbaar *kernacquis* dat bij toetreding onverkort moet zijn overgenomen, en een *restacquis* waaraan ook voldaan moet worden maar waarvan de overname eventueel pas na de toetreding kan geschieden, zij het wel volgens een van te voren bij verdrag vastgelegd traject. Een dergelijke prioritering kan volgens de raad langdurig en ontmoedigend uitstel van de toetredingen voorkomen en komt de inhaalgroei van de nieuwe lidstaten ten goede. Zij krijgen zo bovendien meer tijd en middelen om hun bestuurlijke en juridische capaciteit te verbeteren. Tenslotte pleit de raad voor tijdige hervorming van sommige onderdelen van het *acquis*, die het mogelijk maakt recht te doen aan de noodzakelijke herstructurering van de nieuwe lidstaten. Met het oog op de uitbreiding dient de modernisering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid spoedig ter hand te worden genomen. Ook een vernieuwing van het cohesiebeleid is dringend noodzakelijk, door dit te richten op het economisch ontwikkelingspotentieel van de minder welvarende lidstaten.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgesteld, ziet de raad graag de bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof. mr. M. Scheltema

De secretaris,



Mr. J.C.F. Bletz

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	11
Ten geleide	17
Deel I Doelstelling en kader	19
1 Inleiding	21
1.1 Achtergrond en aanleiding	21
1.2 Doelstelling, centrale vragen, beperkingen en uitgangspunten	26
1.3 Uitwerking van de onderzoeksvragen en rapportopbouw	27
2 De essentie van de Europese unie: visie en beoordelingscriteria	33
2.1 Inleiding	33
2.2 De essentie van de Europese Unie	34
2.2.1 Geografische en historisch-culturele benaderingen van het concept ‘Europa’	34
2.2.2 De ‘Unie’ als waarden- en handelingsverbond	36
2.2.3 Een rechten-en-plichtenbenadering	42
2.3 Problematische diversiteit voor het waarden- en handelingsverbond	45
2.4 Criteria voor de beoordeling van oplossingsrichtingen	50
Deel II Identificatie van kansen en bedreigingen	53
3 Het transformatieproces in Midden- en Oost-Europa: dynamiek, kansen en bedreigingen	55
3.1 Inleiding: de vijf dimensies van de transformatie	55
3.2 Civil society	57
3.2.1 Belang	57
3.2.2 Erfenissen	58
3.2.3 Proces van lange adem	60
3.2.4 Conclusie: kansen en bedreigingen	64
3.3 Democratie	65
3.3.1 Belang	65
3.3.2 Erfenissen	66
3.3.3 Transitie	68
3.3.4 Consolidatie	70
3.3.5 Conclusie: kansen en bedreigingen	75
3.4 Rechtsstaat	76
3.4.1 Belang	76
3.4.2 Erfenissen	77
3.4.3 Transitie	78
3.4.4 Consolidatie: de rechtspraktijk	80
3.4.5 Conclusie: kansen en bedreigingen	84

3.5	Bestuurlijk vermogen	85
	3.5.1 Belang	85
	3.5.2 Erfenissen	88
	3.5.3 Transformatie	88
	3.5.4 Conclusie: kansen en bedreigingen	91
3.6	Economie	92
	3.6.1 Belang	92
	3.6.2 Erfenissen	94
	3.6.3 Transitie	95
	3.6.4 Institutionele verdieping en sociaal kapitaal	98
	3.6.5 Conclusie: kansen en bedreigingen	100
3.7	Conclusie: kansen en bedreigingen voor de multidimensionele transformatie	102
	3.7.1 Inleiding	102
	3.7.2 Multidimensionele transformatie	103
	3.7.3 Kansen en bedreigingen: gematigd optimisme	104
4	EU-beleid: kansen en bedreigingen van de uitbreiding	111
4.1	Inleiding	111
4.2	De interne markt	114
	4.2.1 Inleiding	114
	4.2.2 Dynamiek	115
	4.2.3 Aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het acquis: identificatie van problemen	116
4.3	De monetaire unie	134
	4.3.1 Inleiding	134
	4.3.2 Dynamiek	135
	4.3.3 Aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het acquis: identificatie van problemen	138
4.4	Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	144
	4.4.1 Inleiding	144
	4.4.2 Dynamiek	145
	4.4.3 Aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het acquis: identificatie van problemen	156
4.5	Het milieubeleid	164
	4.5.1 Inleiding	164
	4.5.2 Dynamiek	164
	4.5.3 Aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het acquis: identificatie van problemen	168
	4.5.4 Nucleaire veiligheid	175
4.6	Het cohesiebeleid	178
	4.6.1 Inleiding	178
	4.6.2 Dynamiek	179
	4.6.2 Aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het acquis: identificatie van problemen	187

4.7	De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken	195
4.7.1	Inleiding	195
4.7.2	Dynamiek	198
4.7.3	Aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het JBZ-beleid	203
4.8	Conclusie	213
Deel III	Beoordeling van oplossingsrichtingen en conclusies	227
5	Beoordeling oplossingsrichtingen voor de toetreding	229
5.1	Inleiding	229
5.2	Elimineren van diversiteit: sleutelprincipe	230
5.2.1	Formuleren van voorwaarden	232
5.2.2	Bevorderen overname en implementatie van het acquis zonder rechten toe te kennen	233
5.2.3	Het aangaan van een overeenkomst op basis van wederzijdse rechten en plichten	238
5.2.4	Conclusie	242
5.3	Verminderen van diversiteit: stabiele en duurzame resultaten	242
5.3.1	Convergentie door marktkrachten	243
5.3.2	Convergentie door financiële overdrachten	244
5.3.3	Convergentie door leerprocessen	244
5.3.4	Conclusie	245
5.4	Afkopen van diversiteit: kortetermijnsmeermiddel maar langetermijnlast	245
5.5	Accommoderen van diversiteit	247
5.5.1	Overgangperiodes	247
5.5.2	De kernacquistoes	249
5.5.3	Criteria om de kern vast te stellen	252
5.5.4	Permanente uitzonderingen	254
5.5.5	Herdefinitie van de interventie voorafgaand aan toetreding	254
5.6	Conclusie	255
6	Beoordeling oplossingsrichtingen na toetreding: implementatie en handhaving	261
6.1	Inleiding: behoud van verworvenheden	261
6.2	Beoordeling oplossingsrichtingen ten aanzien van de implementatie	263
6.2.1	De kracht en kwetsbaarheid van het 'klassieke' decentrale implementatiemodel	263
6.2.2	Hulp en kennisoverdracht	267
6.2.3	Verticale en horizontale kwaliteitsbewaking	268
6.2.4	Implementatie op Europees niveau	272
6.2.5	Gedifferentieerde implementatie	273
6.2.6	Conclusie	274

6.3	Beoordeling oplossingsrichtingen ten aanzien van de handhaving	275
6.3.1	De grenzen van het ‘klassieke’ handhavingsmodel	275
6.3.2	Bestuurlijk toezicht op de uitvoering	279
6.3.3	Juridisch toezicht op de uitvoering	280
6.3.4	Handhaving door de nationale rechter, in samenhang met de prejudiciële procedure	281
6.3.5	Procedure bij ernstige inbreuken op fundamentele principes	285
6.4	Conclusies en aanbevelingen	286
7	EU-beleid: oplossingsrichtingen voor en na toetreding	291
7.1	Inleiding	291
7.2	De interne markt	292
7.2.1	Inleiding	292
7.2.2	Inhaalgroei en het kernacquis voor de interne markt	292
7.2.3	Het 98/34-Comité, optionele harmonisatie en PECA’s	300
7.2.4	Toetreding op verschillende tijdstippen	301
7.2.5	Het vrij verkeer van werknemers	302
7.3	De monetaire unie	305
7.3.1	Inleiding	305
7.3.2	Kernacquis voor de interne markt: noodzakelijke voorwaarde voor de monetaire unie	307
7.3.3	Reële, structurele en nominale convergentie	308
7.3.4	Het traject naar de euro	311
7.3.5	Institutionele hervorming van het ESCB	312
7.4	Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	313
7.4.1	Inleiding	313
7.4.2	Overgangstermijnen en gedeeltelijk lidmaatschap	315
7.4.3	Financiële steun voor en na de toetreding	316
7.4.4	Naar een nieuw GLB	317
7.4.5	Naar een nieuw plattelandsbeleid	322
7.5	Milieubeleid	324
7.5.1	Inleiding	324
7.5.2	Het kernacquis voor het milieubeleid	328
7.5.3	Overname en implementatie van het restacquis voor het milieubeleid	332
7.5.4	Integraal milieubeleid	336
7.5.5	Overige milieuaspecten	337
7.5.6	Nucleaire veiligheid	338
7.6	Cohesiebeleid	338
7.6.1	Inleiding	338
7.6.2	Algemene principes voor toekenning van cohesiesteun	341
7.6.3	Hervormingsvoorstellen	343

7.7	De EU-begroting	344
7.7.1	Inleiding	344
7.7.2	Rol en betekenis van de communautaire begroting	345
7.7.3	De communautaire begroting tot 2006	350
7.7.4	Voorstellen voor de communautaire begroting na 2006	351
7.7.5	Overzicht en conclusie	352
7.8	De samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken	353
7.8.1	Inleiding	353
7.8.2	Naar een kernacquistoets voor JBZ	354
7.8.3	Wederzijdse betrokkenheid en vertrouwensopbouw	361
8	Conclusies en aanbevelingen	369
8.1	Inleiding: het belang van de toetreding	369
8.2	Problematische diversiteit voor, bij en na de toetreding	370
8.3	Prioriteitstelling bij toetreding: kernacquis op onderdelen en harde afspraken over het gehele acquis	372
8.4	De implementatie en handhaving na toetreding: de Unie als gedecentraliseerde bestuurs- en rechtsgemeenschap	373
8.5	De interne markt: kernacquis met het oog op inhaalgroei	375
8.6	De monetaire unie: toetreding zonder extra voorwaarden	378
8.7	Het GLB: uitbreiding verhoogt de urgentie van acquisvorming	379
8.8	Het milieubeleid: kernacquis met het oog op inhaalgroei	380
8.9	Cohesie binnen de Unie: rijk betaalt voor arm	382
8.10	De EU-begroting: financiële consequenties van de WRR-voorstellen	383
8.11	JBZ: kernacquistoets, wederzijdse betrokkenheid en vertrouwensopbouw	383
8.12	Vooruitblik	386
	Afkortingen	387
	Literatuur	391
	Bijlagen	405

SAMENVATTING

Uitbreiding: unieke kans en complexe opgave

Tien Midden- en Oost-Europese landen, alsmede Malta, Cyprus en Turkije staan kandidaat voor het lidmaatschap van de Europese Unie (EU). Naar verwachting zal binnen enkele jaren de uitbreiding met een aantal van hen zijn beslag krijgen. Dit rapport concentreert zich op de oostelijke uitbreiding. Deze biedt een historische kans om de deling van het Europese continent ongedaan te maken. Hierbij zijn belangrijke waarden en belangen in het geding. Door de kandidaat-lidstaten in de eigen integratiekaders op te nemen, vergroot de EU de zone van veiligheid en stabiliteit in Europa. Uitbreiding met staten die de waarden van de liberale democratie delen, draagt eveneens bij aan de verdere ontwikkeling van een politieke en economische orde voor heel Europa.

Tegelijk staat er voor de Unie als waarden- en handelingsverbond – zoals de essentie van de Unie in dit rapport wordt getypeerd – veel op het spel. De angst is wijdverbreid dat de oostelijke uitbreiding zal leiden tot ‘erosie’ van kernverworvenheden zoals de interne markt en – als gevolg van het grote aantal zeer diverse landen – ook tot vermindering van de besluitvaardigheid. Ter behoud van verworvenheden en slagvaardigheid heeft de Unie daarom de lat voor toetreding van de kandidaten hoog gelegd: zij kunnen – zoals ook gebruikelijk bij eerdere uitbreidingsrondes – pas toetreden wanneer zij de verworvenheden van de Unie (het *acquis*) volledig hebben overgenomen en kunnen uitvoeren. Gezien hun uitgangssituatie na de omwenteling en de grote dynamiek op de verschillende beleidsterreinen van de Unie betekent dit derhalve dat zij in kort tijdsbestek een zeer ingrijpend aanpassingsproces moeten doormaken alvorens voor het lidmaatschap in aanmerking te kunnen komen.

Onderwerp van het rapport: toetreding en behoud van verworvenheden

Dit rapport concentreert zich op de vraag hoe het proces van toetreding zodanig kan worden ingericht dat de verworvenheden van de Unie na toetreding behouden blijven. Hiertoe wordt ook ingegaan op de kansen en risico’s die uitbreiding voor belangrijke beleidsterreinen van de Unie impliceert, namelijk op het gebied van de interne markt en monetaire unie, het gemeenschappelijke landbouwbeleid, het milieubeleid, het cohesiebeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Op de problematiek van besluitvorming na toetreding, die garandeert dat de Unie nieuwe interne en externe uitdagingen slagvaardig tegemoet kan treden, komt de WRR terug in een afzonderlijk rapport.

EU-toetredingseisen en transformatie: ondersteuning en spanning

Na in hoofdstuk 2 het kader voor de analyses te hebben uiteengezet, gaat de raad in hoofdstuk 3 in op de transformatie die de kandidaat-lidstaten doormaken. De transformatie heeft betrekking op vele elkaar beïnvloedende dimensies, namelijk zowel op *civil society*, democratie, rechtsstaat, bestuur als economie. Mede onder invloed van de vereisten van de Unie is op ieder hiervan in de meeste kandidaat-lidstaten grote voortgang geboekt en zijn de transformatie-

processen aanzienlijk versterkt. Er zijn echter ook nog aanzienlijke kwetsbaarheden, die steeds minder bepaald worden door de erfenissen van het communistische verleden en steeds meer door de economische ontwikkelingsachterstand. Voor de verdere transformatie, en versterking van de vele nieuwe verworvenheden, is dan ook van wezenlijk belang dat de kandidaten voortgang blijven boeken met hun economische inhaalgroei. Hoewel bijvoorbeeld op het gebied van rechtsstatelijkheid en bestuurlijke inrichting grote structuurveranderingen hebben plaatsgevonden, is verdere verbetering van juridische en bestuurlijke capaciteit in aanzienlijke mate afhankelijk van een voortgezette welvaarts-groei die de middelen genereert voor investeringen in fysiek en menselijk kapitaal.

Blijkt derhalve de transformatie in algemene zin ondersteund en gestimuleerd te worden door de gehanteerde toetredingsvereisten, uit het rapport blijkt eveneens dat er op sommige gebieden spanning tussen beide bestaat. Soms legt de Unie de kandidaten namelijk eisen op die dermate grote investeringen van de kandidaten vergen dat hun mogelijkheden voor inhaalgroei hierdoor worden belemmerd. Hoofdstuk 4, waarin een analyse wordt gemaakt van de kansen en risico's van de uitbreiding op de belangrijke beleidsgebieden van de Unie, toont hiervan voorbeelden. Zo confronteert de Unie de kandidaat-lidstaten op sommige onderdelen van de interne markt, het milieubeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken met zeer grote investeringsopgaven. Hierdoor ontstaat een reëel risico dat de inspanningen die de Midden- en Oost-Europese landen zich moeten getroosten om te voldoen aan de toetredingsvereisten, ten koste gaan van publieke investeringen ten behoeve van hun fysieke en kennisinfrastructuur, de versterking van hun marktinstuties en het begeleiden van regio- en sectorspecifieke aanpassingsprocessen. Al deze investeringen zijn van groot belang voor hun vermogen verdere inhaalgroei te realiseren.

Noodzaak prioriteitsstelling bij toetreding: kernacquis

Het tijdig opnemen van de kandidaat-lidstaten in de Unie vormt een belangrijke voorwaarde voor bestendiging van de transformatieprocessen in de kandidaat-lidstaten en consolidatie van de nieuwe verworvenheden tot dusverre.

De WRR meent dat waar toetredingsdynamiek en transformatiedynamiek met elkaar op gespannen voet staan, de transformatiedynamiek voorrang moet worden verleend. Dit is in het belang van de betrokken landen, maar ook in het belang van de Unie, omdat inhaalgroei juist de middelen genereert die noodzakelijk zijn om te voldoen aan het gehele acquis en het adequaat implementeren en handhaven hiervan.

Dit vormt de conclusie van hoofdstuk 5, waarin de thans gehanteerde toetredingsbenadering van de Europese Unie tegen het licht wordt gehouden en alternatieven worden verkend. De gesignaleerde spanning wordt nu het hoofd geboden door de kandidaat-lidstaten overgangspannen te gunnen. Kenmerk van deze benadering is het reactieve karakter: overgangspannen worden pas ter discussie gesteld als de kandidaat-lidstaat hierom verzoekt.

Het uitgangspunt wordt derhalve niet gevormd door een uitdrukkelijk streven naar uitkomsten die recht doen aan de korte- en langetermijninteractie tussen acquisovername en inhaalgroei.

De WRR bepleit een strategische en ontwikkelingsgerichte benadering van de toetreding die recht doet aan zowel de belangen van de kandidaat-lidstaten als van de Unie. Voorop moet staan dat kandidaat-lidstaten uiteindelijk het gehele acquis overnemen en implementeren. Maar om langdurig uitstel van de toetreding te voorkomen, stelt hij voor om ten aanzien van evident problematische onderdelen bij de toetreding te onderscheiden tussen een *kernacquis*, dat direct bij toetreding moet worden toegepast, en een *restacquis*, dat bestaat uit onderdelen waarvoor een invoeringstraject nauwkeurig en verdragsmatig moet worden vastgelegd bij de toetreding. Hierdoor kunnen de nieuwe lidstaten blijven profiteren van de wederzijds versterkende dynamiek tussen de Unievereisten en de transformatieprocessen, en wordt de kans vergroot dat zij op middellange termijn het gehele acquis effectief implementeren. Zoals gezegd, profiteert de Unie eveneens van deze benadering, omdat de risico's van de uitbreiding voor de kern van de waarden- en handelingsunie worden beperkt.

Voorstel voor een kernacquis op enkele beleidsgebieden

De door de WRR voorgestelde benadering is in hoofdstuk 7 in grote lijnen uitgewerkt voor de interne markt, het milieu en voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Het is belangrijk dat de Unie het kernacquis proactief formuleert en communiceert naar de kandidaat-lidstaten. Hierbij moet duidelijk worden gemaakt dat voor toetreding sprake zal zijn van een harde, concessieloze kernacquisitoets. Bovendien gaat het hier om een voor alle kandidaat-lidstaten gelijk geldend absoluut minimum, dat hen derhalve niet ontslaat van de plicht bij toetreding zoveel mogelijk van het restacquis te hebben overgenomen. Alleen die onderwerpen kunnen worden getemporiseerd die hun groeitraject evident in de weg staan.

Voor de *interne markt* meent de raad dat de voorgestelde benadering uiterst zinvol is. Volledige tegemoetkoming aan het acquis impliceert immers overname van eveneens zware beleidsdossiers die soms disproportionele kosten met zich meebrengen. De raad meent dat het mogelijk is een differentiatie aan te brengen in het huidige internemarktacquis langs de voorgestelde lijn; in hoofdstuk 7 schetst hij de uitgangspunten voor en contouren van een mogelijk kernacquis. Om tot de Unie te kunnen toetreden is het cruciaal dat de kandidaat-lidstaat beschikt over een toereikend bestuurlijke en juridische capaciteit voor de implementatie en handhaving van het kernacquis. Toereikende aanwezigheid hiervan vormt derhalve deel van de toets. Het hanteren van een kernacquis maakt het voor de kandidaat-lidstaat tegelijk mogelijk hier de schaarse middelen op te concentreren. Het geformuleerde kernacquis voor de interne markt waarborgt ook het gezonde fundament voor de *monetaire unie*. De raad meent dat bij toepassing van deze kernacquisitoets voor de interne markt en het strikt hanteren van de nominale convergentiecriteria van Maastricht geen gronden aanwezig zijn

om te vrezen voor risico's van uitbreiding voor de monetaire unie. Extra voorwaarden zijn dan ook niet nodig. Een te snelle liberalisering van het kapitaalverkeer in kandidaat-lidstaten is echter ongewenst. De nieuwe lidstaten zou de gelegenheid moeten worden geboden in het kader van ERM-2 een meer geleidelijke liberalisering van het kortetermijnkapitaalverkeer door te voeren, om de risico's van eenmalige speculatie tegen hun munt te verkleinen.

Het zich aanpassen aan de eisen van het communautaire *milieubeleid* vormt een zeer moeilijke opgave voor de kandidaat-lidstaten; de erfenis van het communisme is hier wel heel negatief. Juist ten aanzien van dit onderwerp zijn dan ook vele verzoeken tot overgangstermijnen ingediend. Volgens de raad betreft dit bij uitstek een beleidsterrein waar een strategische benadering geboden is. Van de toetredende landen kan – gezien hun achtergrond en niveau van economische ontwikkeling – niet verwacht worden dat zij bij toetreding voldoen aan een acquis dat de ambities weerspiegelt van het zoveel welvarender Westen. Het onderscheiden tussen een kernacquis en een restacquis is hier dan ook bij uitstek dienstig om nog langdurig uitstel van de toetreding te voorkomen. Naar het oordeel van de raad zouden in ieder geval die maatregelen onderdeel van het kernacquis moeten zijn die de werking van de interne markt beïnvloeden, alsmede die welke betrekking hebben op grensoverschrijdende milieueffecten die de milieukwaliteit binnen de Unie in aanmerkelijke mate raken. Van het restacquis zouden in elk geval de zware investeringsrichtlijnen voor water, lucht en afval deel moeten uitmaken. Deze hebben geringe effecten op het functioneren van de interne markt, maar plaatsen de kandidaat-lidstaten voor extreem hoge kosten. Wel zou voor de implementatie van deze onderwerpen in het toetredingsverdrag een strikt tijdspad moeten worden vastgelegd.

Het formuleren van een kernacquis is bij uitstek geboden ten aanzien van *de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken*. De kandidaat-lidstaten worden ter wille van de interne veiligheid van de gehele Unie genoopt tot het treffen van uiterst kostbare maatregelen; zo zijn juist zij bijvoorbeeld eigenaar van de nieuwe buitengrenzen van de Unie. De voorstellen van de WRR sluiten aan bij de tweestappenprocedure die geldt voor de volledige deelname in de Schengen-samenwerking. Wat betreft de waardenunie, wordt de inhoud van het kernacquis voor de JBZ-samenwerking gevormd door een basisniveau van de *rule of law*. Wat betreft de handelingsunie, betreft het die maatregelen die direct de interne markt en de veiligheid van de EU-burger beïnvloeden, inclusief het bestuurlijk en juridisch vermogen om die maatregelen adequaat te implementeren. Hieronder valt in ieder geval de politieke en justitiële samenwerking (en de maatregelen die daarvoor noodzakelijk zijn, zoals adequate gegevensbescherming). Het is van groot belang dat het restacquis voor JBZ dat geen excessieve kosten met zich meebrengt voor de kandidaat-lidstaten, toch voorafgaand aan de toetreding wordt overgenomen (bijv. op het terrein van het asielbeleid). Voor de overname van het restacquis moeten deadlines en implementatietrajecten worden vastgesteld. Met deze kernacquistoeets zou de Europese Commissie een sterkere regisserende rol kunnen spelen op het terrein van JBZ, zo meent de WRR.

Voorstellen voor andere beleidsgebieden

In hoofdstuk 7 wordt ook het *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid* geëvalueerd vanuit het perspectief van de uitbreiding. Met het oog op hun economische ontwikkeling is herstructurering van de landbouw voor de kandidaat-lidstaten van wezenlijk belang. De WRR meent dat de uitbreiding de urgentie verhoogt van een verdere hervorming van het landbouwacquis. Toepassing van het huidige GLB op de nieuwe lidstaten zou zeer negatieve en vertragende effecten hebben voor de daar zo noodzakelijke herstructurering van de landbouw en de economie in algemene zin. Daarom bepleit de raad dat in ieder geval voor de toetreding gestart wordt met een nieuw hervormingstraject van het GLB, dat gericht is op verdere liberalisering van het steunbeleid en verdere afbouw van de agrarische handelsprotectie aan de buitengrenzen. Zonder grote economische verstoringen in de kandidaat-lidstaten kan hun landbouwsector dan zonder lange overgangstermijnen worden geïntegreerd in de interne markt. Het landbouwbeleid vergt naar zijn oordeel een actief Europees beleid, gericht op voedselveiligheid, milieuhygiëne en dierenwelzijn. Plattelandsontwikkelingsbeleid voor achtergebleven regio's zou niet via het GLB, maar via het cohesiebeleid moeten worden gevoerd. Overig plattelandsbeleid is vooral een taak voor nationale en regionale overheden.

Het *cohesiebeleid* levert een belangrijke bijdrage aan de randvoorwaarden voor reële convergentie door een doelmatiger inzet te bevorderen van productiefactoren binnen de interne markt. Voor de nieuwe lidstaten, met hun grote opgaven van economische herstructurering en milieu-investeringen, zijn de betrokken fondsen van groot belang. De WRR meent dat voorop moet staan dat alle financiële stromen van de communautaire begroting een afgeleide vormen van weloverwogen en gerechtvaardigde beleidsbehoeften. Dit geldt derhalve ook voor het cohesiebeleid. De communautaire inspanningen gericht op vermindering van ontwikkelingsachterstanden en verhoging van het groeipotentieel, moeten daar worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn, namelijk in de relatief arme lidstaten en hun regio's. Regio's van relatief rijke landen dienen derhalve niet meer in aanmerking te komen voor communautaire structuurfondsen.

Versterking van de Unie als gedecentraliseerde bestuurs- en rechtsgemeenschap

Met de voorgaande aanbevelingen meent de raad oplossingen aan te reiken die recht doen aan zowel de verdere transformatie in de kandidaat-lidstaten alsook aan het behoud van de belangrijke verworvenheden van de Unie, en zo een spoedige toetreding mogelijk maken. Desalniettemin staat het vast dat de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het bestuurs- en juridisch stelsel van de kandidaat-lidstaten, ondanks aanzienlijke voortgang, een proces van vele jaren impliceert. Uitstel van toetreding met enkele jaren lost dit probleem niet wezenlijk op. Dit stelt de Unie voor de vraag hoe zij aan deze verdere verbetering kan bijdragen, een vraag die zich ook in de huidige Unie indringender laat stellen naarmate de intensiteit van samenwerking toeneemt. Op dit thema wordt in hoofdstuk 6 ingegaan.

Voor de implementatie en handhaving van beleid kent de Unie ten principale een gedecentraliseerde structuur: het zijn de organen van de lidstaten die hiermee zijn belast. Deze verworvenheid dient te blijven behouden, want ze draagt sterk bij aan de verinnerlijking van Uniebeleid door de lidstaten. Oplossingen die op korte termijn grote resultaten opleveren, zijn hier niet voorhanden. Wel dienen zich mogelijkheden aan voor verbeteringen op langere termijn. In een vergrote Unie acht de raad het onvermijdelijk dat de kwaliteit van de implementatie door de nationale autoriteiten wordt geborgd door nieuwe vormen van (publieke) verantwoording die voldoen aan Europese maatstaven. Hierdoor kan een proces van bestuurlijke convergentie tussen de lidstaten worden gestimuleerd, zonder dat de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid geweld wordt aangedaan. Het handhaven van de kwaliteit van het Europese rechtsstelsel vergt volgens de WRR betrekkelijk ingrijpende veranderingen. De belangrijkste hiervan betreft zijn voorstel tot het instellen van een Europese rechter per lidstaat. Door deze schakelfunctie tussen het Europese recht en de nationale rechtsstelsels, waarvan de diversiteit met de uitbreiding aanzienlijk toeneemt, kan de doorwerking van het Europese in het nationale recht worden versterkt.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof. mr. M. Scheltema, tevens voorzitter van de raad. Voorts maakten bij de afronding van het rapport deel uit van de projectgroep de leden van de raad prof. dr. J.L.M. Pelkmans en prof. dr. mr. C.J.M. Schuyt, en de stafleden dr. W. Asbeek Brusse, mr. J.C.F. Bletz, drs. I.J. Schoonenboom (projectcoördinator) en drs. M. Sie Dhian Ho en als tijdelijk medewerkers drs. I.C.J. Henzen, B.R. Limonard en J.B. de Raadt. Gedurende een belangrijk deel van de voorbereidingsperiode heeft ook drs. G. Berends aan de werkzaamheden van de projectgroep deelgenomen.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht. De meeste hiervan zijn inmiddels gepubliceerd. Het betreft achtereenvolgens de volgende:

- Eric Philippart and Monika Sie Dhian Ho (2000) *The Pros and Cons of 'Closer Cooperation' within the EU; Argumentation and Recommendations*, WRR Werkdocumenten W 104, Den Haag.
- A.J.G. Verheijen (2000) *Administrative Capacity Development; A Race against Time?*, WRR Werkdocumenten W 107, Den Haag.
- Richard H. Jones (2000) *Educating for an Open Society; Higher Education Reform in Central and eastern Europe as a catalyst for the Emergence of a Democratic Market Economy*, WRR Werkdocumenten W 108, Den Haag.
- Jacques Pelkmans, Daniel Gros, and Jorge Núñez Ferrer (2000) *Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement*, WRR Werkdocumenten W 109, Den Haag.
- D.M. Curtin en R.H. van Ooik (2000) *Revamping the European Union's Enforcement Systems with a View to Eastern Enlargement*, WRR Werkdocumenten W 110, Den Haag.
- Erhard Blankenburg et al. (2000) *Legal Culture in Five Central European Countries*, WRR Werkdocumenten W 111, Den Haag.
- Jörg Monar (2000) *Enlargement-related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments*, WRR Werkdocumenten W 112, Den Haag.

Binnenkort zal nog verschijnen:

- Eric Philippart en Monika Sie Dhian Ho, *Peddalling against the Wind; Strategies to Strengthen the EU's Capacity to Act in the Context of Enlargement*.

Bij de voorbereiding van het rapport zijn vele personen geraadpleegd. De raad is hen zeer erkentelijk voor hun waardevolle informatie, suggesties en commentaren. Voor de inhoud van het rapport is alleen de raad verantwoordelijk.

DEEL I DOELSTELLING EN KADER

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

Naar een Europabrede Unie

Tien Midden- en Oost-Europese landen, alsmede Malta, Cyprus en Turkije staan kandidaat voor het lidmaatschap van de Europese Unie (EU). Met alle landen uitgezonderd Turkije zijn inmiddels onderhandelingen gestart. Deze oostelijke uitbreiding draagt bij aan de verandering van de politieke architectuur van het Europese continent.

In de jaren negentig van de twintigste eeuw ging de EU¹ betrekkingen aan met de tien Midden- en Oost-Europese landen evenals met de zeven landen van de Europese Vrijhandels Associatie (EVA). Hierbij werd gekozen voor de vorm van associatie-overeenkomsten, respectievelijk de Europa-akkoorden en de Europese Economische Ruimte (EER), omdat toetredingen de EU in die tijd ongelegen kwamen. Er waren immers grote integratieprojecten gaande: de voltooiing van de interne markt en de totstandkoming van de Europese Unie (incl. de Europese Monetaire Unie (EMU), het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)). Hoewel zij verschillen in achtergrond en inrichting, hadden deze associaties ten minste één kenmerk gemeen: de geassocieerde landen kregen geen stem in de besluitvorming van de EU.

Deze Europese inrichting is de laatste jaren plaats aan het maken voor een Europa-brede Europese Unie. Drie van de EVA-landen (Oostenrijk, Finland en Zweden) zijn inmiddels toegetreden tot de EU (1995). Bovendien heeft de Europese Raad van Kopenhagen (juni 1993) besloten dat de geassocieerde Midden- en Oost-Europese landen die dat wensen, lid kunnen worden van de EU zodra zij in staat zijn aan de verplichtingen van het lidmaatschap te voldoen (zie tekstbox 1.1).

Op het spel staande waarden en belangen

Bij de voorgenomen uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa staan om te beginnen fundamentele waarden en grote belangen op het spel. In antwoord op de dramatische veranderingen eind jaren tachtig, hebben EU-beleidsmakers zichzelf een speciale verantwoordelijkheid aangemeten ten opzichte van de landen in Midden- en Oost-Europa om deze ‘historische kans’ te benutten en de deling van het Europese continent ongedaan te maken. De EU breidt uit om staten op te nemen die de waarden van de liberale democratie delen, en aldus bij te dragen aan de ontwikkeling van een politieke en economische orde voor heel Europa.

Naast deze immateriële motieven spelen ook grote belangen, ten eerste van veiligheidspolitieke aard. Zoals de oorlog op de Balkan duidelijk heeft gemaakt en ook de huidige spanningen in Macedonië weer aantonen, is de veiligheid van Europa ondeelbaar. Door de kandidaat-lidstaten binnen de eigen integratiekaders

op te nemen, vergroot de EU de zone van veiligheid, stabiliteit en democratie in Europa. Hiernaast heeft de EU interne veiligheidsbelangen bij de uitbreiding. De oostwaartse uitbreiding stelt de huidige lidstaten namelijk in staat via het EG/EU-beleid greep te krijgen op al die grensoverschrijdende problemen die – ten dele door de val van de muur en de intensivering van de onderlinge betrekkingen – steeds actueler zijn geworden. Het betreft hier met name problemen als de georganiseerde misdaad, drugsmokkel en illegale immigratie; het gaat echter ook om vraagstukken die al voor 1989 de aandacht vroegen, zoals grensoverschrijdende milieuvervuiling en nucleaire veiligheid.

Ten slotte vormen economische belangen een belangrijke drijfveer achter de uitbreiding. De verdere uitbreiding van de interne markt en – op termijn – de monetaire unie biedt een stabiele, door communautaire regelgeving gegarandeerde, vrije toegang tot nieuwe groeimarkten, met mogelijkheden de efficiëntie en de productiviteit te verbeteren en zo verdere impulsen te geven aan de economische groei binnen de EU. Dergelijke groei-impulsen kunnen tevens de internationale economische positie van de Unie versterken.

Tegelijkertijd staat er veel op het spel in termen van verworvenheden en dynamiek van de Unie. Niet voor niets poogde de EU het moment van toetreding in eerste instantie uit te stellen door associatieovereenkomsten aan te gaan. De angst is immers wijdverbreid dat de oostelijke uitbreiding zal leiden tot ‘erosie’ van kernverworvenheden zoals de interne markt – door inadequate uitvoering en handhaving – en tot vermindering van de besluitvaardigheid van de Unie – als gevolg van het grote aantal zeer diverse lidstaten. Deze vrees is gebaseerd op een aantal specifieke kenmerken van de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa. Nog afgezien van de andersoortige geografische/geopolitieke dimensie van de komende uitbreiding en het feit dat het nu om een veel groter aantal landen gaat, is de uitgangssituatie in Midden- en Oost-Europa ongunstiger en ligt tegelijkertijd de lat voor toetreding hoger dan bij de vorige uitbreidingen het geval was.

Hoewel de parallel met de zuidelijke uitbreiding voor de hand ligt, kent deze ook beperkingen. In Griekenland, Spanje en Portugal bestond voorheen weliswaar een autoritair regime, maar de greep op de samenleving was er minder omvattend dan in de meestal totalitair geregeerde landen in Midden- en Oost-Europa. Bovendien kenden de Mediterrane landen veel meer elementen van een markteconomie en was er een zekere mate van politieke pluriformiteit en een rudimentaire rechtsstaat. De economische uitgangssituatie in Midden- en Oost-Europa was echter aanzienlijk ongunstiger. Niet alleen was de economische achterstand groter, de institutionele structuur voor een markteconomie ontbrak vrijwel geheel. Ook ten aanzien van democratie en rechtsstaat zijn de erfenissen van het totalitaire regime ingrijpender. Bovendien moest, en moet, de transformatie op al deze dimensies gelijktijdig plaatsvinden. Zoals gezegd, ligt de lat ook hoger dan eertijds. De verworvenheden van de interne markt en EMU en de incorporatie van het Schengen-regime in de verdragen van de EU stellen de kandidaat-lidstaten voor veel ingrijpender toetredings-eisen dan de Mediterrane toetreders.

Zullen de klassieke strategieën voldoen?

Deze specifieke achtergrond voedt de twijfel of de klassieke strategieën van de Unie ook in dit geval zullen voldoen. Het betreft hier zowel de strategie ten aanzien van de toetreding van nieuwe lidstaten als die ter behoud van de verworvenheden van de Unie. Centraal in de klassieke toetredingsstrategie staat dat ervoor moet worden zorggedragen dat, voorafgaand aan toetreding, de kandidaat-lidstaat de verworvenheden van de Unie (het *acquis*) volledig overneemt. Verder concentreren de onderhandelingen zich erop een zo klein mogelijk aantal overgangperiodes overeen te komen, liefst beperkt in tijdsduur. Permanente uitzonderingen zijn taboe; uitgangspunt is dat voor elke lidstaat uiteindelijk dezelfde rechten en plichten zullen gelden. Problemen bij de overname worden zoveel mogelijk opgelost voorafgaand aan toetreding, met als gevolg dat kandidaat-lidstaten niet zelden lang op lidmaatschap hebben moeten wachten (gemiddeld zes jaar). Fundamentele herziening van de institutionele structuur wordt geschuwd; incrementele aanpassingen moeten het mogelijk maken dat de nieuwe lidstaten in de Europese instellingen worden opgenomen. Eenzelfde benadering geldt voor bestaand Europees beleid. Indien het moeilijk is nieuwe kandidaat-lidstaten in te passen (bijv. door hun afwijkende economische structuur), geeft de EU er de voorkeur aan nieuwe compenserende beleidsinstrumenten en *side payments* te creëren, in combinatie met overgangperiodes en technische aanpassingen, in plaats van het bestaande beleid fundamenteel te hervormen. De EU assisteert bij de noodzakelijke aanpassingsprocessen in de kandidaat-lidstaten door expertise en financiële hulp beschikbaar te stellen.

De klassieke strategie ter behoud van verworvenheden leunt zwaar op de implementatie en handhaving van het *acquis* door de lidstaten van de Unie. In dit decentrale stelsel zijn het de lidstaten zelf die de juiste autoriteiten moeten aanwijzen om het *acquis* uit te voeren en die moeten voorzien in de noodzakelijke staf, uitrusting en financiering. Ook zijn het vooral de lidstaten zelf die het *acquis* daadwerkelijk moeten handhaven en overtredingen moeten sanctioneren. De rol van de EU beperkt zich in de meeste gevallen tot het stellen van eisen en het formuleren van randvoorwaarden voor de rechtshandhaving. Zij ziet erop toe dat de lidstaten adequate inspanningen leveren, waarbij de Europese Commissie zo nodig het toezichtsmechanisme inzet om lidstaten tot handhaving te dwingen.

De Europese Unie heeft het bijzondere karakter van deze uitbreiding wel degelijk onderkend. Zo heeft de Europese Raad van Kopenhagen de toetredingseisen voor het eerst geëxpliciteerd, waarna deze voor de interne markt nog eens nader uiteen zijn gezet in het Witboek over de voorbereiding van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa op de integratie in de interne markt van de Unie (zie tekstbox 1.1). Bovendien heeft de Europese Raad van Luxemburg de klassieke toetredingsstrategie 'versterkt' naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie in 'Agenda 2000'. Als gevolg hiervan worden kandidaat-lidstaten via de Nationale Programma's voor de Overname van het *Acquis* (NPOA's) intensief individueel begeleid bij de overname van het *acquis*. De Europese Commissie maakt reguliere rapportages over de voortgang van de individuele kandidaat-lidstaten ten aanzien van de toetredingscriteria en de toetredingshulp is meer dan verdubbeld.

Verder schenkt de Unie – met het oog op het behoud van de verworvenheden na toetreding – meer aandacht dan ooit aan het bestuurlijke en juridische vermogen van de kandidaat-lidstaten om het acquis te implementeren en handhaven. Zo heeft de Europese Raad van Madrid (december 1995) benadrukt dat de kandidaat-lidstaten hun administratieve structuren moeten aanpassen met het oog op de effectieve uitvoering van het beleid van de Unie na de toetreding. Sindsdien wordt er in de rapportages over de voortgang van de kandidaat-lidstaten, evenals bij de hulp aan de Midden- en Oost-Europese landen, veel aandacht besteed aan de opbouw van hun juridische en bestuurlijke capaciteit.

Deze ‘versterking’ van de toetredingsstrategie en de grote aandacht voor implementatiecapaciteit laten echter onverlet dat de uitgangspunten van de bovenbeschreven klassieke strategieën voor toetreding en behoud van verworvenheden gehandhaafd blijven. Het is mogelijk dat deze strategieën ook voor de voorgenomen uitbreiding zullen volstaan. Gezien de specifieke achtergrond van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa meent de WRR evenwel dat het raadzaam is hier niet op voorhand van uit te gaan.

Tekstbox 1.1 De oostelijke uitbreiding: chronologie van gebeurtenissen

1989	Introductie Phare hulp-programma voor Polen en Hongarije	Opzet Phare ter ondersteuning van het hervormingsproces in Polen en Hongarije. In 1996 is phare uitgebreid tot 13 partnerlanden in de regio. Phare is nu het belangrijkste kader voor de financiële en technische hulp van de EU aan de MOE-landen, grotendeels gericht op institutie opbouw.
1991	Ondertekening van de eerste Europa-akkoorden	De Europa-akkoorden voorzien in een juridisch kader voor de bilaterale betrekkingen tussen de EG en de geassocieerde landen.
1993 (dec.)	Europese Raad van Kopenhagen	Verklaring dat geassocieerde MOE-landen die dat wensen, lid kunnen worden van de Unie, zodra zij aan de voorwaarden voor het lidmaatschap kunnen voldoen. Formulering toetredingscriteria. Het lidmaatschap vereist dat de kandidaat-lidstaat zover is gekomen dat deze: <ol style="list-style-type: none"> 1 beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen; 2 beschikt over een functionerende markteconomie; 3 beschikt over het vermogen de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden; 4 in staat is de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, hetgeen mede inhoudt dat hij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijft.

1994 (dec.)	Europese Raad van Essen	Uitstippeling toetredingsstrategie.
1995 (jun.)	Europese Raad van Cannes	Aanname Witboek over de voorbereiding van de geassocieerde landen op de integratie in de interne markt. Het Witboek introduceert een overnameschema voor het overnemen van het internemarktacquis.
1995 (dec.)	Europese Raad van Madrid	Intensiveert de pretoetredingsstrategie en benadrukt de noodzakelijke aanpassing van de administratieve structuren in Midden- en Oost-Europa en een stabiel economisch en monetair klimaat.
1997 (jun.)	Verdrag van Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> – Protocol nr. 7 betreft het gedeeltelijk uitstel van de institutionele hervormingen met het oog op de uitbreiding naar een volgende intergouvernementele conferentie. – De invoering van artikel 6(1) en 49(1) verplicht alle (kandidaat-) lidstaten de beginselen van vrijheid, de democratie, de rule of law, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat in acht te nemen.
1997 (jul.)	Agenda 2000	<p>De Commissie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – beveelt aan om toetredingsonderhandelingen te starten met de vijf meest gevorderde MOE-landen, plus Cyprus; – doet aanbevelingen voor de versterking van de pretoetredingsstrategie. Daartoe stelt zij een stelsel van partnerschappen voor toetreding met de verschillende kandidaat-lidstaten voor; – zal jaarlijks over de gemaakte vorderingen van de kandidaat-lidstaten aan de Raad rapporteren (voortgangsrapportages).
1997 (dec.)	Europese Raad van Luxemburg	Overname aanbevelingen Agenda 2000 betreffende de versterking van de pretoetredingsstrategie. Besluit tot opening toetredingsonderhandelingen met Hongarije, Polen, Estland, Slovenië en Tsjechië (de ‘Luxemburg-groep’).
1998 (mrt.)	Start onderhandelingen met de ‘Luxemburg-groep’	
1999 (dec.)	Europese Raad van Helsinki	Besluit tot opening van toetredingsonderhandelingen met Malta, Slowakije, Letland, Litouwen, Bulgarije en Roemenië (‘Helsinki-groep’).
2000 (feb.)	Start onderhandelingen met de ‘Helsinki-groep’	
2000 (dec.)	Verdrag van Nice	<ul style="list-style-type: none"> – Hervorming van instituties om uitbreiding Unie mogelijk te maken; – Toezegging dat de kandidaat-lidstaten mogen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004.

1.2 DOELSTELLING, CENTRALE VRAGEN, BEPERKINGEN EN UITGANGSPUNTEN

Doelstelling

Het WRR-project over de uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost-Europa heeft als doel bouwstenen aan te dragen voor het beleid van de Nederlandse regering in EU-verband ten aanzien van:

- 1 het proces van toetreding van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa tot de Europese Unie (de toetredingsproblematiek);
- 2 het behoud van de verworvenheden van de Unie na de toetreding van deze kandidaat-lidstaten (de uitvoerings- en handhavingsproblematiek na toetreding);
- 3 besluitvorming na toetreding, die garandeert dat de Unie interne en externe uitdagingen na de toetreding slagvaardig tegemoet kan treden (de besluitvormingsproblematiek na toetreding).

Over deze thematiek wordt in twee achtereenvolgens te publiceren rapporten geadviseerd. Omdat de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten nu in een beslissend stadium geraken, zal de WRR in het voorliggende rapport ingaan op de twee eerstgenoemde projectdoelen. Aan het derde doel zal hij een afzonderlijk rapport wijden. Hoewel in de tijd gescheiden, liggen beide rapporten in elkaars verlengde en bouwt het tweede rapport voort op de analyses in dit eerste rapport.

Centrale vragen

In het voorliggende rapport staan derhalve de toetredings-, uitvoerings- en handhavingsstrategieën centraal die kunnen worden gehanteerd om de verworvenheden van de Unie veilig te stellen. Diversiteit tussen en kenmerken van (kandidaat-)lidstaten worden problematisch wanneer zij deze verworvenheden bedreigen. De uitbreidingsproblematiek wordt onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke kansen biedt de uitbreiding van de Europese Unie?
- 2 Welke problematische diversiteit is te verwachten *voor en bij* de toetreding?
- 3 Welke problematische diversiteit is *na* de toetreding te verwachten ten aanzien van implementatie en handhaving van het acquis?
- 4 Welke oplossingsrichtingen (toetredings-, implementatie- en handhavingsstrategieën) zijn denkbaar en hoe moeten deze worden beoordeeld?

Deze vragen zullen worden beantwoord voor de volgende beleidsgebieden van de Europese Unie:

- de interne markt;
- de monetaire unie;
- het gemeenschappelijk landbouwbeleid;
- het milieubeleid;
- het cohesiebeleid;
- de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Deze beleidsterreinen zijn van groot belang voor de EU in termen van verworvenheden die op het spel staan en/of beleidsgebieden waar een problematisch uitbreidingsproces wordt vermoed.

Beperkingen

De WRR heeft zich bij dit project een aantal beperkingen opgelegd. Ten eerste beperkt de analyse zich tot de tien kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa. De reden voor deze beperking ligt in de gedeelde geschiedenis en erfenissen die deze landen kennen en de parallelle multidimensionale transformatie processen die zij doormaken. De historie en situatie van Turkije, Malta en Cyprus is een andere. Een tweede beperking ligt besloten in de focus op de toetreding, uitvoering en handhaving van het acquis. De problematiek ten aanzien van de besluitvorming na de toetreding alsmede de zogenaamde ‘post-Nice’-problematiek (de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten, de status van het Handvest van de Grondrechten, de vereenvoudiging van de verdragen, de rol van de nationale Parlementen in de Europese architectuur, enz.) komen in dit rapport niet aan de orde. Ten derde gaat het in deze studie om hoofdpunten van beleid, vanuit een middellangetermijnperspectief. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling op de stoel van de onderhandelaars te gaan zitten.

Uitgangspunten

Een eerste uitgangspunt betreft de manier waarop de WRR invulling geeft aan ‘het Nederlandse belang’. Het Nederlandse belang bij vrede en veiligheid in Europa, een internationale ordening door recht en stabiele afzetmarkten, houdt in dat een versterking van de communautaire structuren en de interne markt als zodanig Nederlandse belangen zijn. Als het functioneren van de interne markt en integratie fundamentele langetermijnbelangen van Nederland zijn, schaaft het de eigen belangen slechts wanneer kortetermijnbelangen prevaleren boven het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen. Zo bezien is de discussie over de voorrang van ‘het Nederlands belang’ eerder demagogisch dan zakelijk van aard (Donner 1995: 41). Ten tweede veronderstelt de WRR dat de eerste toetredingen niet voor 2004 plaats zullen vinden.

1.3 UITWERKING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN EN RAPPORTOPBOUW

Dit rapport valt uiteen in drie delen:

- 1 doelstelling en kader;
- 2 identificatie van kansen en bedreigingen; en
- 3 beoordeling van oplossingsrichtingen en conclusies.

Deze driedeling wordt toegelicht vanuit de visie van de WRR op de essentie van de Europese Unie.

Deel I: Doelstelling en kader

Om problematische diversiteit te kunnen conceptualiseren, is een visie vereist op de essentie van de Unie. De WRR acht het in dit kader van belang aan te geven

welke vormen van diversiteit problematisch zijn bij om de toetreding te realiseren dan wel het acquis te implementeren en te handhaven. Duidelijk is immers dat niet alle diversiteit die de Midden- en Oost-Europese landen inbrengen, problematisch zal zijn voor de EU. Integendeel, diversiteit tussen lidstaten voedt de culturele rijkdom van de EU en ervaring met verschillende politiek-bestuurlijke oplossingen in de lidstaten verhoogt het leer- en aanpassingsvermogen binnen de Unie. Het is met andere woorden nooit de bedoeling van de EG/EU geweest verscheidenheid uit te bannen. Deze verscheidenheid uit zich op een groot aantal terreinen. Ook al betreffen alle lidstaten functionerende democratieën, de verschillen ertussen, evenals die in politieke cultuur, zijn groot. Dit geldt evenzeer voor de wijze waarop met nationale minderheden wordt omgegaan, en voor de rechts- en bestuursstelsels.

Daarom presenteert de WRR in het eerste deel van dit rapport zijn visie op de essentie van de Unie. Deze wordt omschreven als een waarden- en handelingsverbond. Uit deze visie op de EU wordt afgeleid welke kenmerken en/of standpunten van (kandidaat-)lidstaten problematisch zijn in het toetredingsproces en na de toetreding. Deze conceptualisering van problematische diversiteit vormt de 'lens' waardoor in deel II van het rapport de kansen en bedreigingen voor de EU worden geïdentificeerd. Ten tweede wordt uit deze visie een reeks van criteria afgeleid, aan de hand waarvan de oplossingsrichtingen voor de geconstateerde bedreigingen kunnen worden beoordeeld. Deze criteria vormen het ijkpunt voor de beoordeling van toetredings-, implementatie- en handhavingsstrategieën in deel III.

Deel II: Identificatie van kansen en bedreigingen

Bij de conceptualisering van problematische diversiteit gaat de WRR ervan uit dat niet alleen diversiteit ten aanzien van het formele acquis van de Unie problematisch is, maar dat dit ook geldt voor specifieke kenmerken van de *civil society*, het politieke stelsel, het rechtstelsel, het bestuurlijke stelsel en de economie van een lidstaat. Deze zijn namelijk van invloed op de capaciteit en de politiek-bestuurlijke en juridische cultuur van de lidstaat om het acquis te implementeren en handhaven. De dynamiek in deze vijf dimensies van het maatschappelijk leven verdient in het geval van de Midden- en Oost-Europese landen speciale aandacht, aangezien zij op al deze terreinen een ingrijpende transformatie doormaken. Zowel de vooroorlogse geschiedenis, de ervaringen onder het communisme, de weg waartoe na 1989 werd besloten als externe factoren zijn van invloed op deze transformatieprocessen. Bovendien beïnvloeden deze processen ook elkaar sterk.

De transformatieprocessen en het proces van toetreding tot de EU versterken elkaar in veel gevallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de politieke en economische toetredingseisen die de EU stelt en de transformatie in de kandidaat-lidstaten naar een democratie en functionerende markteconomie. In sommige gevallen stellen beide processen evenwel eisen aan de Midden- en Oost-Europese maatschappijen die met elkaar op gespannen voet staan. Zo zijn de schaarse publieke middelen in de kandidaat-lidstaten zowel nodig voor investeringen ten behoeve van economische inhaalgroei als voor investeringen om het acquis te kunnen

overnemen en implementeren. De transformatiedynamieken in de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa, en de kansen en bedreigingen die daar in relatie tot de EU-uitbreiding uit voortvloeien, zullen in dit rapport aan de orde komen.

Vervolgens worden de aanpassingsprocessen van de kandidaat-lidstaten (d.w.z. op de overname en implementatie van het acquis) beschreven voor de verschillende onderscheiden beleidsterreinen van de EU. Hierbij besteedt de WRR eveneens aandacht aan de situatie en de dynamiek in de bestaande Unie. Uit de schets van de dynamiek op de verschillende beleidsterreinen zal overigens blijken dat het acquis zelf noch oncontroversieel noch statisch is. Op verschillende beleidsgebieden, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, vinden discussies plaats over de bevoegdheidsverdeling tussen het communautaire en nationale of subnationale niveau. Zoals zal blijken, accentueert juist de uitbreiding de noodzaak om soms tot een herziening van het acquis te komen.

In het tweede deel van dit rapport worden zo de mogelijkheden en problemen rond de uitbreiding in kaart gebracht. Hiertoe wordt eerst in hoofdstuk 3 de vraag beantwoord hoe de transformatie in de kandidaat-lidstaten zich met het oog op toetreding tot de Europese Unie ontwikkelt. Vijf dimensies van de transformatie en de wisselwerking hiertussen komen aan de orde: de versterking van de *civil society*, het proces van democratisering en de economische, juridische en bestuurlijke transformatie. Beschouwd wordt welke kansen en bedreigingen voor de uitbreiding van de EU uit deze transformatieprocessen voortvloeien. Hoofdstuk 4 biedt een analyse van de uitbreidingsproblematiek op een aantal belangrijke beleidsgebieden, namelijk de interne markt, de monetaire unie, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het milieubeleid, het cohesiebeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Voor de verschillende beleidsterreinen wordt de dynamiek van de huidige Unie in kaart gebracht, evenals de aanpassingen aan de relevante toetredingsvoorwaarden die in de Midden- en Oost-Europese landen moeten plaatsvinden.

Deel III: Beoordeling van oplossingsrichtingen en conclusies

Om de onderscheiden oplossingsrichtingen te beoordelen, grijpt de WRR terug op de in deel I uiteengezette visie op de Unie. Voor deze evaluatie wordt een reeks criteria afgeleid uit de visie op de Unie als waarden- en handelingsverbond.

Waar de Unie is gekenschetst als functioneel verband om gemeenschappelijke doelen van de lidstaten (handelingsverbond) te realiseren, ligt het eerste hoofdcriterium voor de hand: functionaliteit (probleemoplossend vermogen). Om te beginnen wordt hierbij beoordeeld wat de functionaliteit is van de verschillende oplossingsrichtingen voor de toetredingsproblematiek en voor de vraag hoe de verworvenheden na toetreding kunnen worden behouden.

Of oplossingen functioneel zijn, is uiteraard niet het hele verhaal. Functionele aanpassingen hebben consequenties voor de parameters van het politieke systeem van de EU. Deze 'systeemgevolgen' raken cruciale aspecten van de waardenunie en de handelingsunie en moeten dus worden geëvalueerd op hun

wenselijkheid. Hiernaast hebben oplossingsrichtingen ‘systeemgevolgen’ voor de vrede, welvaart en stabiliteit in Europa als geheel. Oplossingsrichtingen die functioneel zijn voor de toetreding en/of het behoud van de verworvenheden, zijn alleen acceptabel indien ze tevens aan deze belangrijke ‘systeemcriteria’ voldoen.

Wanneer de gevolgen van de verschillende oplossingsrichtingen worden beoordeeld op basis van de onderscheiden functionele en ‘systeemcriteria’, gaat het duidelijk om delicate afwegingen. De voor- en nadelen van de verschillende oplossingsrichtingen worden eerst in algemene zin afgewogen voor de toetredingsproblematiek respectievelijk de problematiek van het behoud van verworvenheden. Gezien de grote verschillen in de aard van de beleidsterreinen van de EU zullen deze afwegingen per beleidsterrein mogelijk verschillend uitvallen. Naast de hoofdstukken waarin de oplossingsrichtingen in algemene zin worden beoordeeld, worden daarom oplossingsrichtingen voor de verschillende beleidsterreinen van de EU ook specifiek geëvalueerd.

Deel III, gewijd aan een beoordeling van oplossingsrichtingen, begint daarom met twee hoofdstukken die in algemene zin de strategieën voor de toetreding, respectievelijk de implementatie en handhaving, beoordelen op basis van de criteria die in hoofdstuk 2 uiteen zijn gezet. Voortbouwend op deze evaluatie, beoordeelt de WRR in hoofdstuk 7 toetredings-, implementatie- en handhavingsstrategieën voor de afzonderlijke beleidsgebieden en ontwikkelt hij voorstellen om de mogelijkheden die in hoofdstuk 4 naar voren kwamen, te realiseren dan wel de aldaar gesignaleerde problemen het hoofd te bieden. In aanvulling op de in hoofdstuk 4 behandelde beleidsgebieden wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de financiële consequenties die de voorstellen van de WRR hebben voor de begroting van de EU. In hoofdstuk 8 wordt ten slotte teruggekoppeld naar de doelstelling en de onderzoeksvragen van het rapport. Hier worden ook enkele conclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan voor de toetredings-, implementatie- en handhavingsstrategieën in algemene zin alsmede meer specifiek per beleidsterrein.

NOTEN

- ¹ De Europese Unie bestaat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (november 1993) en omvat onder andere de Europese Economische Gemeenschap (EEG), die door het Verdrag van Maastricht werd omgedoopt tot de Europese Gemeenschap (EG). Gemakshalve wordt in dit rapport de aanduiding Europese Unie ook gebruikt wanneer ontwikkelingen vóór 1993 worden besproken en wanneer wordt gerefereerd aan beleid dat strikt genomen EG-beleid is.

2 DE ESSENTIE VAN DE EUROPESE UNIE: VISIE EN BEOORDELINGSCRITEIA

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft het perspectief van de WRR op de essentie van de Europese Unie. Dit perspectief is ten eerste nodig om hieruit een visie op ‘problematische diversiteit’ af te leiden. Studies van de Europese geschiedenis benadrukken diversiteit als één van de meest duurzame kenmerken van Europa (cf. Guizot 1828; Davies 1997). Deze grote diversiteit tussen de lidstaten, die stoelt op de eigen culturele, linguïstische, religieuze, economische en politieke ontwikkeling, wordt door velen ook gezien en gekoesterd als kenmerk van het politieke systeem van de Europese Unie. Als de EU zich verder uitbreidt, zal zij steeds meer van Europa’s verscheidenheid binnen de grenzen van haar politieke systeem brengen. Diversiteit tussen lidstaten voedt de culturele rijkdom van de EU en ervaring met verschillende politiek-bestuurlijke oplossingen in de lidstaten verhoogt het leer- en aanpassingsvermogen binnen de Unie. Dit zijn belangrijke voordelen, maar wanneer wordt diversiteit tussen de lidstaten problematisch voor het functioneren van de EU? Het antwoord op deze vraag vergt een visie op de essentie van de EU.

33

Een perspectief op de essentie van de EU is ten tweede van belang om criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan oplossingsrichtingen kunnen worden beoordeeld ten aanzien van de problematiek van toetreding, implementatie en handhaving. Wat betreft de toetredingsstrategie, lijkt in de politiek-bestuurlijke praktijk vooralsnog te worden vastgehouden aan de principes van de klassieke toetredingsstrategie zoals beschreven in hoofdstuk 1 (cf. Europese Commissie 2000b). Tegelijkertijd echter zijn in het academische en denktankcircuit onconventionele strategieën geopperd, zoals deellidmaatschap en een kernacquisitoets (cf. SER 1999; Pelkmans et al. 2000). Waar het de implementatie- en handhavingsstrategieën aangaat, wordt vooralsnog eveneens vastgehouden aan de klassieke strategieën, zij het dat veel meer hulpmiddelen worden ingezet om het bestuurlijk en juridisch vermogen van de kandidaat-lidstaten te versterken. Als aanvulling hierop zijn eveneens vergaande voorstellen gedaan, zoals de inzet van agentschappen voor uitvoeringstaken (Verheijen 2000).

Het is duidelijk dat het bij de afweging van de voor- en nadelen van deze aanvullingen en amendementen op de klassieke strategieën om dilemma’s gaat. Op welke criteria zou de Unie zich in deze strategiekeuzen moeten baseren, mede gegeven de Nederlandse belangen en uitgangspunten? Ook het antwoord op deze vraag hangt sterk af van het te kiezen normatieve perspectief op de EU.

Dit hoofdstuk biedt aldus het kader voor de analyses en evaluaties in dit rapport. Paragraaf 2.2 geeft de visie van de WRR op de essentie van de EU. In paragraaf 2.3 wordt uit deze visie afgeleid welke diversiteit tussen lidstaten problematisch is voor de toetreding en het behoud van verworvenheden van de EU na toetreding.

Deze visie op problematische diversiteit is richtinggevend voor de beeldvormende hoofdstukken in deel II van dit rapport (kansen en bedreigingen die voortvloeien uit de transformatieprocessen in de kandidaat-lidstaten, en kansen en bedreigingen op de belangrijke beleidsterreinen van de EU). Vervolgens worden in paragraaf 2.4 uit de visie op de EU de criteria afgeleid aan de hand waarvan de toetredings-, implementatie- en handhavingsstrategieën kunnen worden beoordeeld. Deze criteria vormen de ijkpunten voor de evaluaties in deel III van het rapport. Voor dit hoofdstuk wordt ook gebruik gemaakt van een studie die door Philippart en Sie Dhian Ho in opdracht van de WRR is verricht (te verschijnen in 2001).

2.2 DE ESSENTIE VAN DE EUROPESE UNIE

Wat houdt ‘Europees’ in en wat is de essentie van het ‘Unie’-verband? In deze paragraaf komen eerst geografische en historisch-culturele benaderingen van ‘Europa’ aan de orde (par. 2.2.1), waarna de WRR de positie verdedigt dat de ‘Unie’ in essentie een waarden- en handelingsverbond is (par. 2.2.2). Hieruit vloeit een rechten-en-plichtenbenadering van de uitbreidingsproblematiek voort. Deze wordt echter begrensd door het vermogen van de Unie om nieuwe lidstaten op te nemen en de bereidheid van de huidige lidstaten om met verdere uitbreiding in te stemmen (par. 2.2.3).

2.2.1 GEOGRAFISCHE EN HISTORISCH-CULTURELE BENADERINGEN VAN HET CONCEPT ‘EUROPA’

Volgens artikel 98 van het Verdrag van Parijs tot oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (1951) kan elke ‘Europese Staat’ een verzoek indienen om toe te treden tot dit Verdrag. Artikel 237 van het Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (1957) reserveerde dit recht ook voor elke ‘Europese Staat’. Maar wat behelst ‘Europa’?

Geografische benaderingen

Pogingen het concept Europa geografisch te benaderen – dat wil zeggen op basis van omgevingskenmerken –, leidden door de jaren heen tot dusdanig verschillende uitkomsten dat de kwalificatie ‘getijde-Europa’ op zijn plaats is (Parker in Davies 1997: 9). De indruk van een Europa waarvan de grenzen onderhevig zijn aan eb en vloed, betreft met name de oostgrens. In de Oudheid en Middeleeuwen werd Europa doorgaans beschreven als zich uitstrekkend tot de rivier de Don. In het begin van de achttiende eeuw schoof de grens op naar het Oosten, omdat het Oeralgebergte een meer ‘natuurlijke’ grens zou zijn. De hieruit voortvloeiende conclusie dat Rusland tot Europa behoort, is vervolgens bekritiseerd door analytische geografen die weer andere landschapscriteria hanteerden. Onmiskenbaar heeft het gebrek aan consensus over de geografische grenzen te maken met het feit dat geografie een zaak blijft van sociale constructie en bovendien niet zelden ingezet wordt in het belang van de auteurs in kwestie. Zo had de verplaatsing van Europa’s oostgrens van de Don naar de Oeral alles te maken met de opkomst van het Russische imperium en het streven van Peter de Grote en

Catherina II om het idee van Rusland als deel van Europa geaccepteerd te krijgen (Neumann 1997: 147-8). En zo hing De Gaulle's instemming met deze definitie – in een tijd waarin zij door velen als achterhaald werd beschouwd – nauw samen met zijn politieke voorkeur om Rusland te betrekken in een regio waarvan de Verenigde Staten geen deel zouden uitmaken.

Historisch-culturele benaderingen

Exegeses van Europa op basis van historisch-culturele criteria leveren geen minder elastische grenzen op. Een prominente rol bij het trekken van culturele grenzen speelt doorgaans de gedeelde ervaring van het Christendom en de gemeenschappelijke cultuur die hieruit voortkomt. Verschillende auteurs voegen daar uiteenlopende combinaties van bouwstenen van de Europese culturele identiteit aan toe, zoals de Renaissance, de Reformatie, de Verlichting en de Franse Revolutie (cf. Hoggart en Johnson 1987). Landen die deze reeks van ervaringen niet delen, kwalificeren zich niet voor het keurmerk 'Europees'.

Ook hier leidt subjectiviteit tot verschillende lijstjes en zijn de contouren van Europa afhankelijk van het land van waaruit zij worden geschetst en de persoon die de piketpaaltjes slaat. Zo bleken de postcommunistische regeringen te optimistisch in hun aanname dat hun culturele definitie van Europa (waartoe zij meenden te behoren en waarnaar zij in Vaclav Havels woorden 'terug wilden keren') gedeeld werd door West-Europeanen (W. Wallace 2000: 479).

Complicatie bij een culturele benadering van de toetredingsproblematiek is voorts dat de Europese cultuur zeker geen monoliet is: tussen regio's bestaan grote verschillen. In speurtochten naar de Europese wortels stuit men op een dermate grote diversiteit in termen van (sub)nationale culturen en heterogeniteit in reacties op gemeenschappelijke ervaringen, dat velen de diversiteit zelf als elementair kenmerk van Europa zien. Zo vergelijkt Alberto Moravia de Europese culturele identiteit met een aan twee kanten draagbare stof: aan de ene kant bont geschakeerd en de andere zijde één rijke, diepe kleur (Davies 1997: 10).

De grens van Europa valt dus niet definitief te bepalen op basis van geografische of historisch-culturele overwegingen. Toch kan niet worden ontkend dat de Unie functioneert bij de gratie van lidstaten die zich deel van de Europese familie voelen en waarin het welzijn van allen een belangrijke overweging vormt voor iedere individuele lidstaat. Een gedeelde Europese identiteit – hoe 'dun' en mythisch ook gezien de grote diversiteit binnen de EU – draagt bij aan wat Weber *Gemeinsamkeitsglaube* heeft genoemd en voedt het wederzijdse vertrouwen en solidariteit. De geografische dimensie is ook van belang om de Unie niet uit zijn voegen te laten groeien. In een context van mondialisering en een proliferatie van multilaterale en interregionale organisaties vervult de EU een specifieke, regionale functie waarin geen andere organisatie voorziet en kan voorzien.

De Europese identiteit vormt echter geen statisch gegeven. De opmerking van Benedikt Anderson (1991) dat alle gemeenschappen die groter zijn dan primordiale dorpen 'voorgestelde gemeenschappen' (*imagined communities*) zijn

– de inwoners kennen elkaar immers niet persoonlijk –, geldt zeker ook voor Europa. Als de grenzen van de Europese gemeenschap ‘voorgestelde grenzen’ zijn, dan kunnen zij ook veranderen als gevolg van politieke, economische en veiligheidsomstandigheden en onder invloed van actief politiek leiderschap. Ook kan een toenemende interactie tussen EU-lidstaten en omliggende landen via handel en investeringen, professionele uitwisseling en toerisme de voorstelling van de onderlinge grenzen langzamerhand veranderen.

Gezien het voorgaande is het niet verwonderlijk dat de EG, en later de EU, zich tot nog toe heeft onthouden van een officiële geografische en/of historisch-culturele invulling van het begrip ‘Europese Staat’. In een rapport over de uitbreiding van de Unie stelt de Europese Commissie dat de term Europa refereert aan geografische, historische en culturele elementen die alle bijdragen aan de Europese identiteit. Zij keert zich evenwel terecht tegen een statische invulling, getuige de opmerking dat de gemeenschappelijke Europese ervaring van nabijheid, ideeën, waarden en historische interactie niet kan worden gecondenseerd in een simpele formule en dat elke nieuwe generatie hieraan opnieuw inhoud moet geven (Europese Commissie 1992: 11). De Commissie accepteert hiermee ook een zekere territoriale beweeglijkheid voor de Unie: de contouren ervan zullen pas over vele jaren duidelijk worden en het is noch mogelijk noch opportuun de grenzen nu definitief vast te stellen.

2.2.2 DE ‘UNIE’ ALS WAARDEN- EN HANDELINGSVERBOND

Meer houvast dan geografische en culturele criteria bieden de fundamentele principes, doelstellingen en taken van de Unie. De Europese Gemeenschappen zijn opgericht om economische samenwerking en integratie te bevorderen, met als onderliggend politiek doel vrede, vrijheid en welvaart in Europa te waarborgen, met name door de Bondsrepubliek in een blijvend samenwerkingsverband aan West-Europa te binden. Zo bezien is de Unie een waarden- en handelingsverbond (Philippart en Sie Dhian Ho 2001). Wat houden beide begrippen in en impliceren zij specifieke institutionele kenmerken?

Het waardenverbond

De Europese Gemeenschappen zijn gebaseerd op gemeenschappelijke en institutioneel verankerde liberaal-democratische waarden van vrede, vrijheid en welvaart en hebben een *rule of law* geïntroduceerd in de betrekkingen tussen Europese staten. De Verdragen bevatten oorspronkelijk echter weinig expliciete referenties aan fundamentele waarden. Behalve de vrijheid van personenverkeer, het principe van non-discriminatie op basis van nationaliteit en het principe van gelijke betaling van mannen en vrouwen waren fundamentele rechten niet in de Verdragen geëxpliciteerd. De communautaire verdragen waren vooral gebaseerd op de integratiemethode via concrete stappen, waarbij democratische beginselen en grondrechten weinig aandacht kregen.

Door de jaren heen heeft de EU zich echter meer en meer ontwikkeld tot een expliciete waardenunie. Dit is ten eerste gebeurd door een aanzienlijke jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, naar aanleiding van klachten van individuen dat hun fundamentele rechten als gevolg van de internemarktwetgeving geschonden zouden zijn. Zo heeft het Hof verklaard dat fundamentele rechten een integraal deel uitmaken van de algemene principes van het Gemeenschapsrecht en daarom beschermd worden door het Hof. Bij de bescherming van deze rechten heeft het Hof aangegeven inspiratie te zoeken in de constitutionele tradities van de lidstaten en in de internationale verdragen voor de bescherming van de mensenrechten die de lidstaten hebben ondertekend. Onder deze verdragen wordt een speciaal belang toegekend aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het Hof verwijst recentelijk ook naar arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (Barents 1999: 65-66; Macía 2000: 185-205).

Ook andere Europese instellingen hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de waardenunie. Tegen de achtergrond van de op handen zijnde toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal, hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 1977 een Gemeenschappelijke verklaring aangenomen over fundamentele rechten. Een jaar later kwam het op de topconferentie van staats-
hoofden en regeringsleiders in Kopenhagen tot een Verklaring over Democratie. Uit deze verklaring volgde dat een democratisch regeringsstelsel als een politieke voorwaarde voor het lidmaatschap van de EG werd gezien. Het Europees Parlement heeft er geregeld op aangedrongen dat de grondrechten binnen het EU-verband worden geconstitutionaliseerd. Het ontwerpverdrag voor de Europese Unie, dat het Europees Parlement in 1984 opstelde, voorzag in een sanctiemechanisme voor lidstaten waarin sprake was van een “ernstige en voortdurende” schending van beginselen van democratie en rechtsstaat (Barents 1999: 64).

Een echo hiervan klinkt door in de Preambule van de Eenheidsakte van 1986. Hierin wordt melding gemaakt van de vastbeslotenheid van de lidstaten om samen te werken teneinde de democratie te bevorderen op basis van de fundamentele rechten zoals die zijn erkend in de constituties en wetten van de lidstaten, in het EVRM en het Europees Sociaal Handvest, in het bijzonder vrijheid, gelijkheid en sociale rechtvaardigheid. Ook het Verdrag van Maastricht onderstreept de jurisprudentie van het Hof door in de Preambule de gehechtheid van de lidstaten uit te drukken aan “de principes van vrijheid, democratie en respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden en de *rule of law*.” In een apart verdragsartikel F, lid 2, EU werd vastgelegd dat de Unie de fundamentele rechten zal respecteren, zoals gegarandeerd door het EVRM en zoals zij volgen uit de constitutionele tradities van de lidstaten en de algemene principes van het Gemeenschapsrecht. Hiernaast voerde het Verdrag van Maastricht het concept van het Europees burgerschap in, teneinde de bescherming van de rechten en belangen van de onderdanen van de lidstaten te versterken. In het Verdrag van Amsterdam is artikel F uit het Verdrag van Maastricht vervangen door artikel 6, lid 2, EU, en aangevuld met artikel 6, lid 1, EU, dat van groot belang is voor de

Unie als waardenverbond. Dit artikel luidt: “De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.”

Het handelingsverbond

Naast een waardenverbond is de EU vooral een handelingsverbond om concrete doelen te realiseren. Zij verschilt hierin van bijvoorbeeld de Raad van Europa, waarvan alle Europese landen lid kunnen worden mits ze aan bepaalde politieke criteria voldoen. Voor het lidmaatschap van de Raad van Europa is het noodzakelijk en ook voldoende om aan deze criteria te voldoen. De lidstaten van de Raad van Europa hoeven niet deel te nemen aan de ontwikkeling van beleid. Ze kunnen de conventies en aanbevelingen overnemen die de Raad van Europa door de jaren heen heeft aangenomen, maar zijn hiertoe niet verplicht. Midden- en Oost-Europese landen (incl. Rusland in 1996) zijn dan ook zonder langdurige technische onderhandelingen en zonder al te veel vertraging lid geworden van de Raad van Europa. De voorstellen van Monnet en Schuman verschilden van de opzet van de Raad van Europa in die zin dat hun unieke structuren en methoden erop waren gericht doelen te realiseren die als gemeenschappelijk belang worden gezien en die het beste gezamenlijk kunnen worden verwezenlijkt (De Schoutheete 2000: 5).

De eerste vier doelen van de Unie, die omschreven zijn in artikel 2 EU, corresponderen min of meer met de drie onderdelen van de Europese Unie: de Europese Gemeenschap, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ) (zie tekstbox 2.1). De vijfde doelstelling is van groot belang voor de relatie tussen de onderdelen van de Unie en hun verdere ontwikkeling. Het Verdrag van Maastricht heeft immers de communautaire EG samengebracht met het intergouvernementele GBVB en JBZ onder de koepel van het Unieverdrag. Dat er een duidelijke voorkeur wordt uitgesproken voor de communautaire methode, blijkt wel uit deze vijfde doelstelling om het *acquis communautaire* volledig te handhaven en verder te ontwikkelen, en na te gaan in hoeverre het beleid en de samenwerkingsvormen die bij het Verdrag van Maastricht zijn ingesteld (d.w.z. het GBVB en JBZ), herziening behoeven om de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de EG te verzekeren (Kapteyn en VerLoren van Themaat 1998: 49).

Naast de doelstellingen van de Unie in artikel 2 EU staan de doelstellingen van de EG, het GBVB en JBZ nog apart uitgewerkt in respectievelijk artikel 2 EG, artikel 11, EU en artikel 29 EU.

Tekstbox 2.1 Doelstellingen van de Unie

De doelstellingen van de Unie zijn omschreven in artikel 2 EU. Artikel 2 luidt:

De Unie stelt zich ten doel:

- 1 bevordering van economische en sociale vooruitgang alsmede een hoog werkgelegenheidsniveau en totstandbrenging van evenwichtige en duurzame ontwikkeling, met name door de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen, door de versterking van de economische en sociale samenhang en door de oprichting van een economische en monetaire unie die uiteindelijk een gemeenschappelijke munt inhoudt, overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag;
- 2 bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak, met name door het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie, overeenkomstig het bepaalde in artikel 17;
- 3 versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de Lid-Staten van de Unie door de instelling van een burgerschap van de Unie;
- 4 handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit;
- 5 volledige handhaving en verdere ontwikkeling van het *acquis communautaire* teneinde na te gaan in hoeverre het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag zijn ingesteld herziening behoeven om de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de Gemeenschap te verzekeren.

De doelstellingen van de Unie worden verwezenlijkt zoals bepaald in dit Verdrag, onder de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin dit Verdrag voorziet, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel zoals omschreven in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Federale kenmerken van het waarden- en handelingsverbond

Impliceert de duiding van de EU als een waarden- en handelingsverbond ook een bepaalde essentiële institutionele structuur voor de EU? Tot dusver is de institutionele structuur van de EU voortdurend in ontwikkeling geweest. In de beroemde woorden van de Schuman-verklaring: Europa zal niet in één keer worden ontworpen op basis van een enkel plan, maar zal vorm krijgen via concrete resultaten die eerst een *de facto* solidariteit moeten creëren. Sinds het Spaak-Rapport, dat als uitgangspunt diende voor de onderhandelingen over de Euratom- en de EEG-Verdragen, is de benadering dat de aard en de werkwijze van – en de bevoegdheidsverdeling tussen – de instellingen aangepast moeten worden aan de effectief uit te voeren materiële taken (Kapteyn en VerLoren van Themaat 1998: 111). In plaats van een democratische institutionele structuur voor een geïntegreerd Europa te concipiëren op basis van politieke en constitutionele overwegingen, zijn de instituties dus telkens toegesneden op de – oorspronkelijk vooral economische – taken die men overeenkwam gemeenschappelijk te vervullen (Siedentop 2000: 33). Integratie is met andere woorden steeds een middel tot een doel geweest en geen doel op zich.

Een eerste gevolg van deze pragmatische benadering is dat de institutionele structuur van de EU altijd in een instabiel evenwicht heeft verkeerd en het handelingsvermogen afhankelijk is gebleken van iteratieve institutionele hervormingen. Een tweede gevolg van deze integratiemethode van concrete stappen is dat de instituties hun democratische legitimiteit primair moeten ontleen aan hun effectieve bijdrage aan het gemeenschappelijke welzijn binnen de Unie. Zij staan garant voor ‘government for the people’ (*output*-legitimiteit). De *input*-legitimiteit (‘government by the people’), die veronderstelt dat politieke keuzen de wil van het volk tot uitdrukking brengen, is in de Unie zwak ontwikkeld (Scharpf 1999). Wel is er vanaf de aanvang voor gekozen het rechtsstatelijke element stevig in de structuur van de EG te verankeren. Het Europese Hof van Justitie heeft hierin de basis gevonden voor een ontwikkeling die heeft geleid tot een Europese rechtsgemeenschap waarin ook de rechtsbescherming van de individuele burger behoorlijk is gewaarborgd.

Ook de introductie van het ‘Unie’-begrip heeft geen ‘essentiële’ invulling van de institutionele structuur opgeleverd. Op de top van Parijs in Oktober 1972 hebben de lidstaten weliswaar bevestigd dat zij van plan zijn hun gemeenschappelijke betrekkingen te transformeren in een Europese Unie, maar zelfs bij de uiteindelijke vestiging van de Europese Unie in Maastricht (1992) heeft het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) geen uitsluitel gegeven over de institutionele vormgeving van deze Unie. Wel kreeg de Unie tot taak zowel de betrekkingen tussen de lidstaten als die tussen de volkeren van de lidstaten te organiseren. Hieruit blijkt dat de Unie de statelijke identiteit van de lidstaten niet aantast. Sterker nog, de Unie is opgedragen de nationale identiteit van haar lidstaten te eerbiedigen (Art. 6, lid 3, EU). Het perspectief van een ontwikkeling in federale richting dat de Duitsers in het Unie-Verdrag opgenomen hadden willen zien, werd op aandringen van de Britten vervangen door een verwijzing naar een “steeds hechter verbond” (“ever closer union”), een vagere omschrijving naar politieke integratie die ook al in de preambule van het EEG-Verdrag stond (Kapteyn en VerLoren van Themaat 1998: 48). Deze woordkeus, “een steeds hechter verbond”, benadrukt de bovengenoemde dynamiek van de Unie: een *ever closer union* als Sisyphus-opdracht, waarbij de Unie is veroordeeld tot permanente institutionele hervorming. De vergelijking met de fiets is in dit verband geliefd: “instabiel, tenzij in beweging” (cf. Bieber, Jacqué en Weiler 1985: 8).

Niettemin kan worden vastgesteld dat de institutionele structuur van de EU al veel gemeen heeft met een federaal systeem. Hiermee wordt dan uitdrukkelijk niet een federale staat bedoeld (zoals de Verenigde Staten), de specifieke institutionele structuur waaraan velen denken wanneer federalisme in de Europese context wordt besproken. De Europese Unie is geen staat. Zij heeft op haar territorium immers de geweldsmiddelen, de bevoegdheden om belasting te heffen en recht te spreken niet gemonopoliseerd. Laat staan dat de Unie als soeverein over haar territorium wordt erkend. Hierboven werd reeds gesteld dat de Unie integendeel geacht wordt de statelijke identiteit van de lidstaten intact te laten. De lidstaten zijn en blijven de ‘masters of the constitutive treaties’ van de Unie.

Net zoals de moderne Westerse natiestaat maar één institutionele structuur voor de uitoefening van politiek gezag is, is de federale staat maar één uitingsvorm van het federale principe. De methoden van het federalisme zijn derhalve niet alleen toepasbaar op staten. In de woorden van rechter Pescatore van het Europese Hof van Justitie is federalisme een politieke en juridische filosofie die zich schikt naar alle politieke contexten, indien aan twee vereisten is voldaan: een streven naar eenheid, gecombineerd met een oprecht respect voor de autonomie en de legitieme belangen van de afzonderlijke entiteiten (Cappelletti, Seccombe en Weiler 1986: 13-4). Het federale principe verwijst dus naar contractuele verbintenissen betreffende machtsdeling – en deze kunnen worden gesloten tussen individuen, groepen of staten (Elazar in Cappelletti et al. 1986: 13). Federalisme binnen de Europese Unie betekent dan een verdeling en deling van bevoegdheden over drie verschillende sturingsniveaus: dat van de Unie, de lidstaten en de subnationale overheden.

De huidige discussie of de EU zich wel of niet in federale richting zou moeten ontwikkelen, gaat dus voorbij aan het feit dat de EU in veel opzichten al een federaal systeem is (Börzel en Risse 2000). Dit blijkt uit de volgende kenmerken:

- de EU heeft een institutionele structuur die ten minste twee sturingsniveaus kent, die elk onder eigen recht bestaan en direct inwerken op de bevolking;
- de Europese Verdragen wijzen bevoegdheden en middelen toe aan deze twee hoofdniveaus van sturing;
- er zijn bepalingen voor ‘gedeelde sturing’ in gebieden waarin de competentie van de EU en de lidstaten elkaar overlappen;
- het communautaire recht geniet directe werking en suprematie over nationaal recht;
- Europese wetgeving komt in toenemende mate tot stand via meerderheidsbesluitvorming;
- tegelijkertijd zijn de samenstelling en procedures van de Europese instituties niet uitsluitend gebaseerd op vertegenwoordiging van de meerderheid van de lidstaten, maar garanderen ze ook de representatie van lidstaten die in de minderheid verkeren;
- het Europese Hof van Justitie fungeert als een superarbiter, om te oordelen over conflicten tussen de Europese instituties en de lidstaten;
- de EU kent een direct gekozen Parlement (sinds 1979).

De WRR meent dat deze elementen van een federaal systeem ook cruciaal zijn voor het adequate functioneren van zowel de waardenunie als de handelingsunie. De constatering van gelijkenissen met een federaal systeem betekent verder dat de Unie in haar permanente hervormingsproces gebruik kan maken van instrumenten uit de federale gereedschapskist, zij het dat daarbij de hierboven aangeduide verschillen tussen de Unie en de federale staat in het oog moeten worden gehouden.

Samenvattend vormt een visie op de Unie als een waarden- en handelingsverbond met federale kenmerken een goede basis om de uitbreidingsproblematiek te analyseren. Een waarschuwing is echter op haar plaats. Velen associëren federalisme met een unitaire en gecentraliseerde staat. Dit is niet terecht: de Europese Unie is geen staat en het Europese federalisme wordt juist gekenmerkt door een grote mate van decentralisatie. Zowel in de beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering als handhaving spelen de lidstaten een cruciale rol. Dit grote vertrouwen op de lidstaten voor de werking van het Europese waarden- en handelingsverbond heeft naar de opvatting van de WRR belangrijke implicaties voor het uitbreidingsvraagstuk. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde.

2.2.3 EEN RECHTEN-EN-PLICHTENBENADERING

Een visie op de Unie als een waarden- en handelingsverbond impliceert een rechten-en-plichtenbenadering van de uitbreidingsproblematiek (Philippart en Sie Dhian Ho 2001). In deze opvatting is de essentie van de EU dat de lidstaten zich committeren aan de fundamentele principes, normen, regels en procedures die de grondslagen en het functioneren van het waarden- en handelingsverbond bepalen. Bereidheid en capaciteit om dit regime over te nemen en uit te voeren, vormen in deze visie de centrale voorwaarden voor toetreding.

Deze benadering heeft een aantal voordelen. Een benadering waarin de geografische en culturele identiteit van Europa niet in marmer is gebeiteld en die de nadruk legt op de EU als een waarden- en handelingsunie, geeft inzicht in de vraag waarom de Unie *überhaupt* zou willen uitbreiden. De uitbreidingsdynamiek van de Unie kan worden verklaard doordat de visie kan veranderen op de grenzen van 'Europa' en de landen waarmee doelstellingen als vrede, stabiliteit, welvaart en welzijn het beste kunnen worden verwezenlijkt. Een dergelijke benadering doet ook recht aan en biedt garanties voor de grote culturele diversiteit tussen de lidstaten. In uiteenlopende nationale politieke, bestuurlijke en juridische systemen kan immers worden opgenomen dat lidstaten bepaalde principes, normen, regels en procedures aanvaarden en respecteren en ook bijdragen aan de effectieve werking van het politieke systeem dat de EU is.

De Unie heeft deze voordelen onderkend. Daarom heeft zij in haar benadering van het toetredingsvraagstuk de rechten-en-plichtenbenadering een prominente plaats toegekend. Hierin staan de fundamentele principes van de Unie voorop. Artikel 49 EU geeft weer aan welke voorwaarden een land moet voldoen om een verzoek tot toetreding te kunnen doen. Hiermee vervult dit artikel dezelfde functie voor de Unie als het bovenaangehaalde (en inmiddels geschrapte) artikel 237 voor de EEG had. Het Verdrag van Amsterdam heeft, met het oog op de uitbreiding, artikel 49 EU aangevuld met een nieuw vereiste. Het standpunt van de Unie is nu dat elke Europese staat die de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen in acht neemt, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het in paragraaf 2.2.2 reeds genoemde artikel 6, lid 1, EU bevat de vereisten die als dermate fundamenteel worden beschouwd dat zij ook voorwaarde zijn om een toetredingsverzoek te

kunnen doen : “De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.” Voldoen aan de politieke criteria van de waardenunie is dus een eerste noodzakelijke voorwaarde voor toetreding.

Wat betreft de toetredingscriteria, heeft de EU zich telkens opgesteld als een club met regels die door nieuwe leden moeten worden geaccepteerd. Uitgangspunt van de ‘klassieke methode’ ten aanzien van uitbreidingen is dat kandidaat-lidstaten in principe alle verworvenheden, het acquis, van de Unie moeten overnemen. Tot dit acquis behoren de inhoud, principes en politieke doelen van de Verdragen, de wetgeving die is aangenomen ter uitvoering van de Verdragen, de jurisprudentie van de gerechtshoven van de EU, verklaringen en resoluties die binnen het kader van de Unie zijn aangenomen en overeenkomsten tussen lidstaten alsmede internationale overeenkomsten die voortvloeien uit activiteiten van de Gemeenschap (Europese Commissie 1992: 12).

Het acquis omvat hiermee dus de verworvenheden van de waarden- en handelingsunie. Tijdens de Top van Kopenhagen (december 1993) heeft de Europese Raad nader gespecificeerd dat het lidmaatschap vereist dat de lidstaat in kwestie beschikt over:

- stabiele instituties die de democratie, de *rule of law*, de mensenrechten en het respect en de bescherming van minderheden garanderen;
- een functionerende markteconomie en het vermogen om weerstand te bieden tegen de concurrentiedruk en marktkrachten binnen de Unie; en
- het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, inclusief de doelen van politieke, economische en monetaire unie (Bull. C 1993/6: 12).

Tijdens de top in Madrid (december 1995) werd hieraan een vierde voorwaarde toegevoegd:

- de kandidaat-lidstaat moet zijn bestuurlijke structuur aanpassen teneinde de effectieve implementatie van het acquis te garanderen.

Toetsing van de kandidaat-lidstaten aan deze voorwaarden moet garanderen dat zij het functioneren van het waarden- en handelingsverbond EU niet in gevaar zullen brengen en verder dat zij door hun toetreding tot de Unie hun economieën niet aan te grote druk blootstellen.

Begrenzing van de rechten-en-plichtenbenadering

De rechten-en-plichtenbenadering van het toetredingsvraagstuk, in combinatie met de bereidheid van het grote aantal aspirant-leden zich aan te passen aan het regime van de Unie, stelt een grote toekomstige territoriale beweeglijkheid van de Unie in het vooruitzicht. Deze beweeglijkheid wordt evenwel terecht begrensd door twee belangrijke factoren aan de kant van de Unie. Een eerste begrenzing vormt het vermogen van de Unie zich te hervormen teneinde de nieuwe lidstaten en de diversiteit die zij inbrengen, te absorberen, en tegelijkertijd haar slagvaardigheid te behouden. De Unie heeft in verband met de nood-

zakelijkheid van haar eigen institutionele hervorming ook bij de oostwaartse uitbreiding oorspronkelijk een slag om de arm gehouden. Tijdens de top van Kopenhagen heeft de Europese Raad verklaard dat als apart criterium voor de toetreding zal gelden of de Unie beschikt over het vermogen nieuwe lidstaten op te nemen zonder dat dit ten koste gaat van de verdere ontwikkeling van het Europese eenwordingsproces.

Een tweede begrenzing vormt de politieke bereidheid van de huidige lidstaten de Unie verder uit te breiden. Toetreding verloopt via een zware besluitvormingsprocedure. Nadat de onderhandelingen over de toetreding zijn afgesloten, zal de Raad het toetredingsverdrag unaniem moeten goedkeuren, waarna een ratificatieprocedure volgt in alle lidstaten (en in het toetredende land) overeenkomstig de verschillende constitutionele voorschriften. Dit maakt de mogelijkheid tot uitbreiding afhankelijk van de instemming van de bevolking in de lidstaten, een instemming die mede bepaald zal worden door bovenbeschreven geografische en culturele noties van Europa. In de woorden van E.P. Wellenstein hoeft er dus maar één 'mauvais coucheur' tussen te zitten om het hele proces te doen stranden. Er zijn al ettelijke indringende signalen dat die instemming niet op voorhand aanwezig is. Zo hebben Spanje en Griekenland, die aan hun verworven rechten vasthouden, een voorstel afgewezen om de structuurfondsen naar de armere landen in Midden- en Oost-Europa te verschuiven. Nettobetalers aan de Unie als Nederland en Duitsland hebben geweigerd om het budget van de Unie te verhogen om kosten van de toetreding te dekken. En er bestaat weerstand tegen het door populistische politici gevoede beeld dat werknemers uit Midden- en Oost-Europa massaal naar de huidige lidstaten zullen emigreren. De verwerping van het verdrag van Nice in het Ierse referendum (juni 2001) heeft wederom aangegeven hoe veeleisend de ratificatieprocedure is. Hiermee lijkt de conclusie te zijn dat de Unie zo ver kan uitbreiden als de West-Europese kiezer en belastingbetaler bereid is te fiatteren (W. Wallace 2000: 486-7).

Samenvattend

Uit de visie op de essentie van de Unie als een waarden- en handelingsverbond vloeit voort dat landen deel kunnen uitmaken van de Unie indien zij voldoen aan de principes, normen, regels en besluitvormingsprocedures van de waarden- en handelingsunie. Dit regime impliceert bepaalde rechten en plichten. Europese landen die aan deze rechten en plichten voldoen, kunnen in principe lid worden van de Unie. Deze rechten-en-plichtenbenadering wordt echter begrensd door het vermogen van de Unie zich te hervormen tot een steeds omvattender verbond en door de politieke bereidheid van de huidige lidstaten van de Unie om nieuwe lidstaten op te nemen.

2.3 PROBLEMATISCHE DIVERSITEIT VOOR HET WAARDEN- EN HANDELINGSVERBOND

Hierboven is de Unie geduid als een institutionele structuur met federale kenmerken die gebaseerd is op fundamentele waarden (het waardenverbond) en pragmatisch is ingericht om gemeenschappelijke doelen te realiseren (het handelingsverbond). Uit deze visie op de essentie van de Unie vloeit voort dat de (kandidaat-)lidstaten aan bepaalde plichten moeten voldoen. Hieronder leidt de WRR uit deze twee stellingnamen zijn visie af op problematische diversiteit.

Ten aanzien van de relatie tussen diversiteit en de EU meent de WRR dat het van belang is in het oog te houden dat Europese integratie en harmonisatie geen absolute waarden en doelen op zichzelf zijn, maar slechts instrumenten. Dit betekent dat – in de woorden van Cappelletti et al. – “the beauty of diversity” in ere wordt gehouden zolang zij niet problematisch is voor het functioneren van de EU als waarden- en handelingsunie (Cappelletti et al. 1986: viii-xi).

Redenerend vanuit de visie op de EU als waarden- en handelingsverbond, meent de WRR echter dat (uiteenlopende) kenmerken en/of standpunten van lidstaten problematisch zijn voor het functioneren van de Unie wanneer zij:

- 1 strijdig zijn met de fundamentele principes van de Verdragen (de EU als waardenverbond); en/of
- 2 de adequate deelname van de lidstaten in de beleidscyclus van de Unie en de realisatie van de doelen van de Verdragen hinderen (de EU als handelingsverbond).

Problematische kenmerken en standpunten voor het waardenverbond

De waarden waarop het waardenverbond steunt, worden door de EU steeds explicieter omschreven (zie par. 2.2.2). Ook het instrumentarium om deze problematische diversiteit te sanctioneren, is volop in ontwikkeling. Zo kunnen sinds het Verdrag van Amsterdam consequenties worden verbonden aan de schending van de fundamentele rechten door een lidstaat van de Unie. Dit kan eventueel oplopen tot schorsing van de stemrechten van die lidstaat in de Raad (zie artikel 7 EU).

Deze trend tot explicitering van de waardenunie is nog in volle gang. Tijdens de Top van Keulen (juni 1999) hebben de staatshoofden en regeringsleiders verklaard dat het noodzakelijk is een handvest van de grondrechten op te stellen om het grote belang van deze rechten duidelijker te maken voor de burgers van de Unie. Tijdens de Europese Raad van Nice (december 2000) is dit handvest van de grondrechten door de Raad, het Europees Parlement en de Commissie gezamenlijk afgekondigd. In welke relatie dit handvest uiteindelijk zal staan tot de Europese Verdragen, is een vraag die in de ‘post-Nice’-discussie aan de orde zal komen.

Problematische diversiteit voor het handelingsverbond

In paragraaf 2.2.2 is betoogd dat het voor het functioneren van een lidstaat binnen de Unie een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is dat deze de fundamentele waarden van de EU onderschrijft. De stelling is verdedigd dat de EU vooral ook een institutionele structuur is om gemeenschappelijke doelen te kun-

nen realiseren. Door het decentrale karakter van de Unie – in elke fase van de beleidscyclus spelen de lidstaten een belangrijke rol – is de effectiviteit van de Unie zeer gevoelig voor het handelen van de lidstaten. Kenmerken en/of standpunten van lidstaten kunnen dus een probleem vormen voor zover deze belemmeren dat de lidstaten deelnemen in de beleidscyclus van de Unie en de doelen van de Verdragen realiseren.

Het is uiteraard een vereenvoudiging te refereren aan ‘de’ beleidscyclus van de EU, aangezien de Unie onderdak verschaft aan verschillende entiteiten met hun eigen beleidscycli. Deze subsystemen vallen grotendeels samen met de drie ‘pijlers’ van de Unie, hoewel ook binnen de pijlers verschillende subsystemen ontstaan, zoals de Economische en Monetaire Unie binnen de Europese Gemeenschappen (Curtin en Dekker 1999). De beleidscyclus kan bovendien het proces betreffen van een intergouvernementele conferentie die als doel heeft de Verdragen te herzien of de begroting van de Unie tot stand te brengen. Abstraherend van de verschillende procedures en de betrokkenheid van de instituties in deze verschillende subsystemen, meent de WRR niettemin dat het nuttig is onderscheid te maken tussen de analytische fasen van beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en handhaving. Dan kan immers exacter worden vastgesteld waar kenmerken van en/of diversiteit tussen lidstaten tot problemen kunnen leiden voor de (verschillende subsystemen van de) handelingsunie EU.

(Uiteenlopende) kenmerken van (kandidaat-)lidstaten hebben mogelijke gevolgen voor alle fasen van de beleidscyclus van de EU. In onderstaande figuur zijn schematisch de drie probleemgebieden weergegeven waarvoor de WRR bouwstenen wil aanreiken:

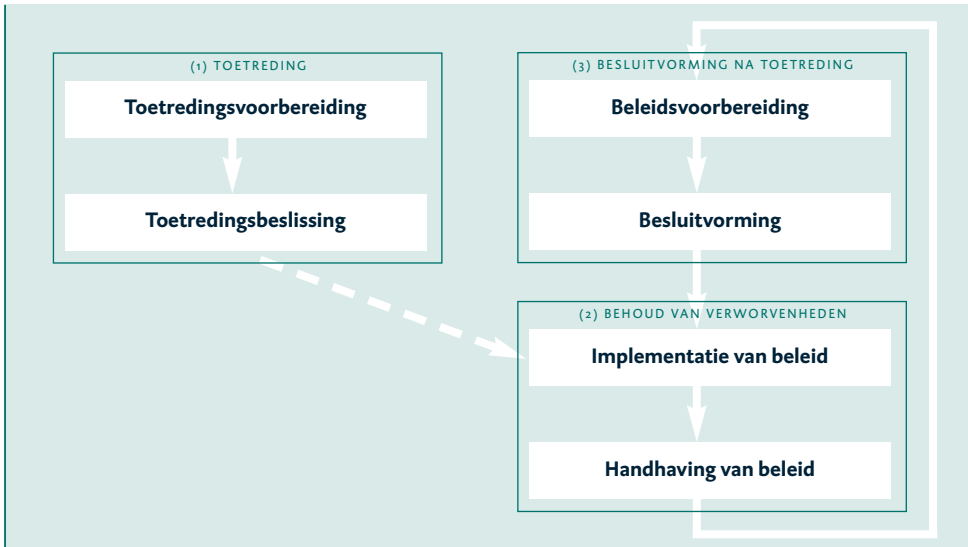
- 1 de toetreding;
- 2 het behoud van verworvenheden; en
- 3 de besluitvorming na de toetreding (onderwerp van het tweede rapport van de WRR).

Probleemgebied 2 en 3 vormen samen de beleidscyclus van de EU. Het eerste probleemgebied geeft het parallel daaraan verlopende toetredingsproces weer.

Toetreding

Problematische diversiteit speelt ten eerste in de context van de toetreding (toetredingsvoorbereiding en -beslissing), de eerste centrale vraag in dit rapport (zie ook figuur 2.1). De combinatie van het ambitieniveau en het decentrale karakter van de Unie impliceert dat een reeks van kwaliteiten van de toetredende lidstaten cruciaal is voor het functioneren van het politieke systeem van de EU. De eis dat kandidaat-lidstaten zich committeren aan het regime van de Unie, betreft de overname van het acquis van de Unie, maar ook het vermogen en de politiek-bestuurlijke en juridische cultuur om deze regels uit te voeren. De toetredingsvereisten zijn dus ‘cultuurgeladen’, zij het in specifieke zin. De culturele context (in de zin van waarden, attitudes en diep gewortelde gedragspatronen) is van belang in zoverre als deze van invloed is op de adequate werking van het regime van de Unie in de praktijk (Amato en Batt 1999: 35). Zo is *access to justice*

Figuur 2.1 Diversiteit is van invloed op alle beleidsfasen van de beleidscyclus



Bron: Philippart en Sie Dhian Ho (2001).

voor individuele partijen en handhaving van Europees recht afhankelijk van de cultuur en de capaciteit van het nationale rechtssysteem. Verder kan de *rule of law* in de dagelijkse praktijk botsen met informele regels en diep ingesleten patronen van corruptie. Milieuregels die alleen gehandhaafd kunnen worden wanneer de bevolking in de lidstaten meewerkt, verworden in een passieve *civil society* tot dode letters. Ten slotte verliezen regels die de democratische rechten van burgers waarborgen, hun relevantie in een maatschappij waar het staatsburgerschap exclusief wordt gedefinieerd, waardoor grote minderheids-groepen deze status *de facto* wordt ontzegd.

Kandidaat-lidstaten moeten daarom niet alleen in staat zijn de regels van de Unie over te nemen, ze moeten ze ook daadwerkelijk kunnen laten gelden. Dit stelt specifieke eisen aan de capaciteit en de cultuur van kandidaat-lidstaten op het vlak van de politiek, het bestuur, het recht, de economie en de *civil society*. In al deze vijf arena's van het maatschappelijk leven maken de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten ingrijpende transformaties door (Linz en Stepan 1996), terwijl ze zich tegelijkertijd moeten voorbereiden op het EU-lidmaatschap. In veel gevallen versterken deze processen van transformatie en voorbereiding op het EU-lidmaatschap elkaar. De bovengenoemde politieke en economische toetredingsvoorwaarden van Kopenhagen ondersteunen de democratisering en de ontwikkeling van een functionerende markteconomie. In sommige gevallen stellen deze processen echter strijdige eisen aan de kandidaat-lidstaten. Zo kunnen publieke middelen van kandidaat-lidstaten die in het kader van de toetreding tot de EU moeten worden ingezet om kostbare EU-richtlijnen over te nemen en uit te voeren, niet worden ingezet voor de economische inhaalgroei.

Vanwege het belang van deze vijf dimensies van het maatschappelijk leven voor het EU-lidmaatschap gaat de WRR in hoofdstuk 3 dieper in op de transformatieprocessen en communistische erfenissen in die arena's en op de kansen en bedreigingen die hieruit voortvloeien voor het uitbreidingsproces van de EU.

In de fase van toetreding omvat problematische diversiteit niet alleen de diversiteit van aspiranten die hun eigen adequate functioneren als lidstaat van de Unie in de weg staat. Het is ook mogelijk dat bij toetreding bepaalde (sociaal-economische) kenmerken van kandidaat-lidstaten de belangen van huidige lidstaten schaden. Om deze reden kunnen huidige lidstaten in sommige gevallen bezwaar maken tegen de toetreding (zie par. 2.2.3 over de ratificatieprocedure). In hoofdstuk 4, waar de aanpassingen van de kandidaat-lidstaten aan het EU-beleid voor belangrijke beleidsterreinen in kaart worden gebracht (evenals de problematische diversiteit die nog resteert), zal de WRR daarom ook ingaan op mogelijke weerstanden tegen de toetreding bij huidige lidstaten.

Behoud van verworvenheden

Wanneer het toetredingsverdrag is geratificeerd, treden de nieuwe lidstaten toe tot de beleidscyclus van de EU. Zij gaan dan deelnemen aan het behoud van de verworvenheden (implementatie en handhaving) en de ontwikkeling/hervorming van het acquis (beleidsvoorbereiding en besluitvorming).

Een toename in de diversiteit binnen de Unie kan een uitdaging vormen voor het behoud van de verworvenheden van de EU, de tweede centrale vraag in dit rapport (zie ook figuur 2.1). Aangezien het Europese systeem zwaar leunt op de uitvoering en handhaving van beleid door de lidstaten, kan problematische diversiteit tussen de lidstaten leiden tot erosie van het acquis. Verschillen in bestuurlijke cultuur en capaciteit kunnen leiden tot verschillen in uitvoering en in sommige gevallen zelfs tot niet-nakoming van verplichtingen. Verschillen in nationale juridische capaciteiten en attitudes kunnen de adequate controle op de naleving van verplichtingen door lidstaten negatief beïnvloeden. *Access to justice* is immers afhankelijk van de kennis van het Europese recht. Prejudiciële vragen kunnen bijvoorbeeld alleen worden gebruikt als een methode om rechterlijk toezicht te houden op de naleving van het communautaire recht door de lidstaten, wanneer nationale gerechtshoven het nut en de plicht om dergelijke vragen te stellen, accepteren. Bovendien moeten prejudiciële beslissingen, als ze eenmaal door het refererende gerechtshof van een lidstaat zijn ontvangen, worden nageleefd door zowel het gerechtshof als het bestuur van de lidstaat (Weiler 1982: 301-2).

Besluitvorming na toetreding

Diversiteit tussen lidstaten beïnvloedt ten slotte de stadia van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Dit compliceert mogelijk de ontwikkeling van een nieuw acquis en/of de hervorming van bestaand acquis. Deze problematiek vormt het onderwerp van het tweede WRR-rapport over de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa (zie ook figuur 2.1). Het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming in de EU kan worden gehinderd doordat lidstaten

verschillen in de effectiviteit van hun inter- en intraministeriële coördinatie en de samenwerking om tot gemeenschappelijke standpunten te komen en een coherente onderhandelingsstrategie te ontwikkelen. Ook kan diversiteit tussen lidstaten leiden tot conflicten over de inhoud van beslissingen, bijvoorbeeld beslissingen over de hervorming van het acquis. Zo kunnen verschillen in sociaal-economische ontwikkeling problemen opleveren voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Diversiteit kan ook leiden tot een patstelling in de ontwikkeling van een nieuw acquis.

Fasen van de beleidscyclus beïnvloeden elkaar sterk

Zoals blijkt uit de pijlen in figuur 2.1, beïnvloeden de verschillende fasen van de beleidscyclus elkaar sterk. Problemen die niet adequaat worden aangepakt in één fase, zullen hoogstwaarschijnlijk weer de kop opsteken in het volgende stadium. Zo zal problematische diversiteit die niet adequaat het hoofd is geboden in het stadium van de toetredingsvoorbereiding (bijv. onvoldoende en/of inadequate hulp bij de opbouw van bestuurlijke capaciteit van de kandidaat-lidstaten), gevolgen hebben voor de toetredingsbeslissing (de kandidaat is niet gereed om aan alle vereisten van het EU-lidmaatschap te voldoen). Problemen die niet worden erkend in het toetredingsverdrag (bijv. geen adequate toekenning van overgangperiodes of zelfs de toetreding van een kandidaat die daar eigenlijk niet klaar voor is), zullen met kracht terugkeren in de uitvoerings- en handhavingsfase (niet-naleving en ‘erosie’ van het bestaande acquis). De WRR zal deze afhankelijkheid meenemen wanneer hij in deel III van dit rapport de oplossingsrichtingen beoordeelt.

De opgave

Omwille van zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de Unie is de cruciale opgave om in de jaren direct na de toetreding de verworvenheden en de slagvaardigheid van de Unie te behouden. Een mogelijke verminderde effectiviteit van de Unie als gevolg van problematische diversiteit tussen lidstaten zal op den duur namelijk ook de legitimiteit van de Unie eroderen. Waar politieke systemen doorgaans hun legitimiteit ontleen aan zowel een institutionele structuur die ‘de stem van het volk’ vertegenwoordigt (*input*-legitimiteit) als aan een systeem dat welzijn voor het volk realiseert (*output*-legitimiteit), blijkt de Unie relatief zwaar te leunen op de laatste vorm van legitimiteit (zie par. 2.2.2). Als de Unie vervolgens niet presteert in haar *government for the people*, blijft slechts een institutionele structuur over, waarin de *government by the people* pover is gewaarborgd.

Tegen de achtergrond van de geschetste grote uitdagingen die samenhangen met een toenemende diversiteit, is het van groot belang ‘de fiets wederom in beweging te houden’ en ervoor te zorgen dat de Unie zich aanpast in haar voorbereiding op de toetreding. Hierbij is sinds het ratificatieproces van het Verdrag van Maastricht enige tegenwind opgestoken. De stilzwijgende consensus over de Europese integratie is doorbroken, getuige de politisering van Europese kwesties door parlementen en *civil society* (profiterend van een toegenomen transparantie)

en getuige de opkomst van anti-Europese partijen. De lidstaten vechten sociaal-economische verschillen, politieke tegenstellingen en financiële twisten steeds openlijker uit. Ook ideologische verschillen uiten zich scherper naarmate de integratie zich uitstrekt over beleidsterreinen die als de kern van de soevereiniteit van de lidstaten worden gezien.

Door de jaren heen zijn verschillende (hervormings)strategieën toegepast om toetredingen te realiseren en erosie van het acquis te voorkomen. Het potentieel van deze strategieën is nog niet uitgeput, maar de grenzen worden wel zichtbaar. De analyses in de hoofdstukken 5 en 6 schetsen en evalueren verschillende hervormingsvoorstellen. Hierbij gaat het veelal om pijnlijke keuzes. De criteria waarop de WRR zich in deze evaluaties baseert, komen als laatste in dit hoofdstuk aan de orde.

2.4 CRITERIA VOOR DE BEOORDELING VAN OPLOSSINGSRICHTINGEN

Uit de visie op de Unie als waarden- en handelingsverbond laat zich niet alleen een omschrijving van problematische diversiteit afleiden, maar tevens een reeks van criteria aan de hand waarvan verschillende oplossingsrichtingen kunnen worden beoordeeld (zie voor een overzicht tabel 2.1).

Criteria betreffende het probleemoplossend vermogen

Waar de Unie mede is gekenschetst als functioneel verband om gemeenschappelijke doelen van de lidstaten te realiseren, ligt het eerste criterium voor de beoordeling van de hervorming van toetredings- en integratiestrategieën voor de hand: het *probleemoplossend vermogen*. Om te beginnen gaat het hierbij om de vraag of de desbetreffende strategie functioneel is met betrekking tot de oplossing van het probleem (toetreding, implementatie en/of handhaving). Het criterium van probleemoplossend vermogen refereert ook aan de vraag of de voorgestelde hervorming haalbaar is, in het licht van onder andere de beschikbare financiële middelen van de Unie, de padafhankelijkheid en het behoud van noodzakelijke publieke steun in de verschillende lidstaten. Zo moeten voorstellen om lidstaten meer hulp te geven, wel financieel haalbaar zijn. Voorstellen tot vergaande centralisatie die haaks staan op de bestaande dynamiek van subsidiariteit en proportionaliteit, zijn beperkt in hun haalbaarheid en strategieën die de lasten onevenredig tussen lidstaten verdelen, kunnen stuiten op sterk afnemend draagvlak onder het publiek, met alle gevolgen voor de houdbaarheid van de oplossing. Ten slotte verwijst dit criterium naar de vraag of het totale pakket van oplossingen consistent/coherent en haalbaar is. Wat betreft de consistentie en coherentie, moet de interdependentie tussen de fasen van de beleidscyclus weer in het oog worden gehouden. Zo kan een aanpassing die functioneel en haalbaar is voor de aanpak van de problematiek in de beleidsvorming, diametraal staan tegenover een voorgestelde hervorming voor de handhavingproblematiek. Tevens kan het

totaal van op zich consistente en coherente deeloplossingen op grenzen stuiten. Indien in elke beleidsfase opvoering van de hulpinspanning als enige oplossing wordt aangedragen, is het totaalpakket financieel onhaalbaar. Als in elke fase bepaalde landen worden benadeeld door de voorliggende hervormingsstrategie, is het totaal politiek ondenkbaar, enzovoorts.

Systemecriteria

Of strategieën een groot probleemoplossend vermogen hebben, vormt slechts één onderdeel van de afweging. Oplossingsrichtingen hebben ook ‘constitutionele’ gevolgen, dat wil zeggen consequenties voor de parameters van het politieke systeem van de EU (hierna ook ‘systeemgevolgen’ genoemd). Zo hebben voorstellen om kandidaat-lidstaten permanent uit te zonderen van acquisonderdelen teneinde hun toetreding te faciliteren, gevolgen voor zaken als de eenheid van het recht, de integriteit van het acquis en de solidariteit tussen lidstaten. Voorstellen om op grote schaal agentschappen in te zetten, hebben gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling, institutionele structuur en democratische legitimiteit van de EU. Deze systeemgevolgen raken cruciale aspecten van de waardenunie (zoals bescherming van de minderheid) en de handelingsunie (zoals supranationaliteit, het aanpassingsvermogen, enz.). Een tweede categorie systeemcriteria betreft de gevolgen van een oplossingsrichting voor de vrede, welvaart en stabiliteit in Europa als geheel. Ook deze systeemgevolgen moeten op hun wenselijkheid worden beoordeeld. Oplossingsrichtingen die functioneel zijn voor de toetreding en/of het behoud van de verworvenheden, zijn alleen acceptabel indien ze tevens aan deze twee groepen systeemcriteria voldoen.

Tabel 2.1 vat de drie groepen criteria voor de beoordeling van toetredings-, implementatie- en handhavingsstrategieën kort samen (voor een rechtvaardiging van deze criteria, zie Philippart en Sie Dhian Ho 2001).

In deel III worden de gevolgen van de verschillende oplossingsrichtingen in het licht van deze functionele en systeemcriteria beoordeeld. Het zal duidelijk zijn dat het hierbij soms gaat om delicate afwegingen. Grote verschillen in de aard van de subsystemen van de EU (bijv. het monetaire beleid versus de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) hebben tot gevolg dat deze afwegingen per beleidsterrein zullen verschillen. Tegelijk is duidelijk dat het niet mogelijk of zinvol is bij de beoordeling van een oplossingsrichting steeds alle criteria te betrekken. Daarom zal met name worden ingegaan op de voor het betrokken onderwerp meest opportune criteria. Zo is het systeemcriterium ‘eenheid van het recht’ van cruciaal belang voor de interne markt, maar het kan minder zwaar wegen op bepaalde onderdelen van het milieubeleid. Naast de algemene institutionele beoordelingshoofdstukken 5 en 6, zullen vervolgens meer specifieke beoordelingen voor de verschillende beleidsterreinen worden gepresenteerd in hoofdstuk 7.

Tabel 2.1 Criteria ter beoordeling van benaderingen van problematische diversiteit

Criteria betreffende het probleemoplossend vermogen	
Functionaliteit	In hoeverre draagt de benadering bij aan de oplossing van de onderhavige problematiek (respectievelijk die van toetreding; en implementatie en handhaving)?
Haalbaarheid	Wat is de haalbaarheid (financieel en politiek gezien) van de benadering vanuit het standpunt van de huidige en de kandidaat-lidstaten? Is het voorgestelde pakket van maatregelen haalbaar?
Consistentie/ coherentie	Is het voorgestelde pakket van maatregelen consistent/coherent?
'Systeem'-criteria betreffende de gevolgen voor de EU als 'steeds hechter waarden- en handelingsverbond'	
Eenheid	Behoudt en/of versterkt de benadering het 'enkele institutionele kader' van de EU en de eenheid van het rechtssysteem?
Supranationaliteit	Behoudt en/of versterkt de benadering de centrale plaats die de communautaire methode inneemt in de EU?
Legitimiteit	Behoudt en/of versterkt de benadering de democratische legitimiteit van de EU?
Transparantie en begrijpelijkheid	Behoudt en/of vergroot de benadering de transparantie en 'begrijpelijkheid' van de structuren en handelingen van de EU?
Cohesie en solidariteit	Behoudt en/of versterkt de benadering de cohesie en solidariteit tussen de lidstaten van de EU?
Bescherming van de minderheid	Garandeert de benadering de bescherming van de minderheid?
Open-einde karakter	Stelt de benadering de Unie in staat zijn reikwijdte te vergroten en zijn integratie te verdiepen?
Aanpassingsvermogen	Behoudt en/of versterkt de benadering het aanpassingsvermogen van de EU?
Subsidiariteit en proportionaliteit	Is de benadering consistent met het principe dat de Gemeenschap alleen optreedt indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt?
'Systeem'-criteria betreffende de gevolgen voor vrede, welvaart en stabiliteit in Europa	
Eenheid	Leidt de benadering niet tot nieuwe delingen van Europa en/of bewerkstelligt zij de eenheid in Europa?
Non-discriminatie	Impliceert de benadering een 'eerlijke' behandeling van de verschillende kandidaat-lidstaten?
Open deur	Betekent de benadering geen extra drempel voor het EU-lidmaatschap?
Synergie	Ondersteunt de benadering de voltooiing van de transformatieprocessen in de kandidaat-lidstaten? Behoudt/versterkt de benadering de mogelijkheden voor inhaal-groei in de kandidaat-lidstaten?

**DEEL II IDENTIFICATIE VAN KANSEN EN
BEDREIGINGEN**

3 HET TRANSFORMATIEPROCES IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA: DYNAMIEK, KANSEN EN BEDREIGINGEN

3.1 INLEIDING: DE VIJF DIMENSIES VAN DE TRANSFORMATIE

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de dynamiek van de transformatie in Midden- en Oost-Europa en de kansen en bedreigingen die hieruit voortvloeien voor de oostwaartse uitbreiding van de EU. De transformatie wordt geanalyseerd als een ontwikkelingsproces in twee fasen: de transitie en de consolidatie.

De transitiefase beslaat de overgang van het communistische naar het postcommunistische stelsel waarin de formele instellingen en procedures van de democratische rechtsstaat en de markteconomie worden gevestigd. De fase van consolidatie betreft het veel langduriger en complexer proces waarin deze formele instellingen en regels van het nieuwe stelsel beklijven en als het ware worden 'geïnternaliseerd' in het gedrag en de handelingen van burgers en maatschappelijke instellingen (Linz en Stepan 1996). Overigens dient onmiddellijk te worden benadrukt dat het hier gaat om een analytisch onderscheid. In de maatschappelijke praktijk volgen deze processen elkaar niet noodzakelijkerwijs op en is al evenmin sprake van een eenduidige of onomkeerbare ontwikkeling naar een stationaire situatie. Elk maatschappelijk stelsel is immers voortdurend onderhevig aan verandering.¹

Het is duidelijk dat de transformatie, mede onder invloed van het perspectief van toetreding tot de Unie, een reikwijdte en diepgang heeft die zijn weerga niet kent. In hoofdstuk 2 zijn de toetredingscriteria weergegeven die de Europese Unie hanteert op het gebied van democratie, economie, recht en bestuur. Hiermee heeft zij de lat voor de kandidaat-lidstaten hoog gelegd, hoger dan voor de eerdere aspirant-lidstaten. De eisen zijn formeel gericht aan regeringen, maar gaan verder dan waarover deze bevoegd zijn. Er wordt namelijk gesproken van "stabiele instellingen, die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden waarborgen." De eis van stabiliteit betekent in feite dat de gevormde instellingen maatschappelijk zijn geaccepteerd en dat de regels van democratie en *rule of law* tot de normale spelregels zijn geworden. De instellingen worden dan beoordeeld op hun mate van institutionalisering, de mate derhalve waarin sprake is van constellaties van duurzame gedragspatronen. In feite wordt dan eveneens verlangd dat een *civil society* tot wasdom is gekomen, als voedingsbodem voor democratie, rechtsstaat en economie.

In dit hoofdstuk wordt daarom eerst een algemene schets gegeven van de ontwikkeling van de *civil society* in Midden- en Oost-Europa, overigens zonder alle kandidaat-lidstaten systematisch te behandelen (par. 3.2). Vervolgens zal in grote lijnen de ontwikkelingsdynamiek worden beschreven vanuit de dimensies die de

Europese Unie voor de toetreding hanteert: democratie (par. 3.3), recht (par. 3.4), bestuur (par. 3.5) en economie (par. 3.6). Steeds zal voor elk van deze gebieden worden onderzocht welk belang de EU heeft bij de verdere ontwikkeling; wat de vorderingen zijn van de kandidaat-lidstaten ten aanzien van de transitie en – waar relevant – de fase van de consolidatie; en tot welke conclusies deze leiden over de kansen en de bedreigingen voor deze maatschappijen en voor de oost-waartse uitbreiding van de EU.

De opgave waarvoor de betrokken samenlevingen zich gesteld zien, overtreft die van eerdere kandidaat-lidstaten. Tegelijkertijd is ook de Unie intensiever dan ooit bij deze veranderingsprocessen betrokken, zowel naar eisen en hulpverlening als naar toezicht op de vorderingen. De voortgangsrapportages van de Europese Commissie hebben ook als functie de betrokken regeringen te wijzen op lacunes en noodzakelijke verdere stappen. In de volgende paragrafen zal van dit werk gebruik worden gemaakt, maar de nadruk zal vooral liggen op de onderliggende maatschappelijke dynamiek. Hierdoor kunnen wellicht ook andere factoren worden opgespoord dan de Commissie met het *monitoren* heeft beoogd – namelijk erop toezien dat het *acquis communautaire* zo goed mogelijk wordt overgenomen en geïmplementeerd –, maar die wel van belang zijn voor de uitbreiding en het functioneren binnen EU-verband.

Hoewel de ontwikkeling van *civil society*, democratie, recht, bestuur en economie elk afzonderlijk de aandacht verdienen, zal duidelijk zijn dat deze niet los staan van elkaar. Een verdieping op ieder van deze dimensies veronderstelt als het ware verdere voortgang op de andere. Deze complexiteit van elkaar beïnvloedende factoren laat zich wetenschappelijk echter moeilijk vangen. Dit komt mede doordat de theorievorming over landen waar zich eerder belangrijke politieke en economische veranderingen voltrokken, slechts beperkt houvast biedt. In geen van deze landen was de verandering immers dermate maatschappijomvattend als in de Midden- en Oost-Europese regio.

Toch is het wel degelijk zinvol aandacht te hebben voor deze mogelijke samenhangen, al was het maar om te behoeden voor lichtvaardig optimisme of pessimisme. Wordt ieder van de dimensies op zichzelf beschouwd, dan kunnen positieve verschijnselen afzonderlijk bijvoorbeeld al snel worden gezien als indicaties voor een verdere progressie in die richting. Zicht op de mate waarin het democratisch stelsel of de economie al dan niet ondersteund worden door andere domeinen, kan het oordeel nuanceren. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor waargenomen negatieve verschijnselen in één van de domeinen. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk (par 3.7) zal derhalve op deze thematiek worden teruggekomen. Hierbij heeft de WRR niet de pretentie tot voorspellingen te komen, maar wil hij proberen een omvattender evaluatie te bieden van de geconstateerde dynamiek en de kansen en bedreigingen die daaruit voortvloeien, dan mogelijk is op basis van de afzonderlijke dimensies.

Hierbij past tevens de waarschuwing dat uitspraken met een generaliserend karakter over de regio al snel de uniciteit van de afzonderlijke landen tekort doen. Zowel de vooroorlogse geschiedenis, de ervaringen onder het communisme, de weg waartoe na 1989 werd besloten als de externe invloeden die op die weg werden uitgeoefend, lopen voor de betrokken landen ver uiteen. Erfenissen uit het verleden, padafhankelijkheden en externe invloeden leiden tot een uniek verloop voor ieder van de betrokken landen. Hoewel dit vergelijkbare ontwikkelingen niet uitsluit, dient steeds te worden bedacht dat er geen dwingende logica is om te veronderstellen dat deze dynamiek zich overal op dezelfde wijze voltrekt. Daarom zal tevens worden geprobeerd in elk van de paragrafen in dit hoofdstuk licht te werpen op de mogelijke invloed van dergelijke factoren.

3.2 CIVIL SOCIETY

3.2.1 BELANG

Bij de opgave van *reinventing civil society* (Tökés 2000) heeft de Europese Unie een evident belang. Een pluralistisch geheel van autonome verbanden vormt een belangrijke voedingsbodem voor de verdere ontwikkeling van de democratie en de rechtsstaat. Democratie veronderstelt niet alleen de vrije articulatie van en het debat over ideeën en belangen, maar ook een politieke cultuur van onderhandelen en compromisvorming. Het belang van pluraliteit is gebaseerd op de erkenning van tegengestelde belangen en opvattingen en vormt een wezenskenmerk van een democratische samenleving. Ook in de communistische tijd waren er vakbonden, media en dergelijke, maar deze werden onderhouden en gecontroleerd door de partijstaat. De wederkerige betrekkingen tussen staat en samenleving die inherent zijn aan een rechtsstaat, vergen verbanden, ook buiten het directe politieke bedrijf, die erop toezien dat ook overheden de rechten en vrijheden van burgers respecteren. In een samenleving waarin dergelijke buffers tussen burger en overheid ontbreken, staat de burger relatief weerloos tegen neigingen van de overheid haar boekje te buiten te gaan. De mogelijkheid om collectief op te treden, is daarom een belangrijke voorwaarde voor bestendinging van democratie en rechtsstaat.

Collectieve belangenbehartiging is eveneens van belang om de overgang naar een markteconomie te ontdoen van al te scherpe kanten. In de sfeer van arbeidsvoorwaarden, productieomstandigheden en productkwaliteit kunnen collectieve verbanden eraan bijdragen dat misstanden worden voorkomen. In haar streven de burger dichter bij Europa te brengen hecht de Unie er sinds het Verdrag van Maastricht dan ook grote waarde aan dat nationale en lokale overheden samenwerken met particuliere organisaties. Een actieve *civil society* is ook voor de EU van groot belang.

Het maatschappelijk transformatieproces waarin Midden- en Oost-Europa zich na de omwenteling hebben begeven, volgt een geheel andere gang dan in de Westerse wereld. In velerlei opzicht is er sprake van omgekeerde causaliteiten.

Hoe gecompliceerd de ontwikkelingen in West-Europa naar volgtijdelijkheid ook mogen zijn, deze verliepen ruwweg van allereerst de vorming van staten en statelijk gezag naar de ontwikkeling van een markteconomie, die vervolgens een *civil society* produceerde, die op haar beurt de condities schiep voor politieke democratie. In Midden- en Oost-Europa is in zeer gecompliceerd tijdsbestek een andere sequentie aan de orde. Hier worden allereerst een formele politieke democratie en rechtsstaat gevestigd, onder welke voorwaarden een markteconomie wordt 'geïnstalleerd' en geleidelijk een *civil society* tot wasdom moet komen. Deze landen krijgen niet de tijd voor het organische groeipad, waarbij de democratische instellingen, de markteconomie en maatschappelijke vrijheden en instellingen gaandeweg groeien in een historische wisselwerking met zich manifesterende sociale bewegingen en groeperingen. Politieke partijen vloeien niet voort uit geleidelijk uitgekristalliseerde belangenconstellaties. Zij zijn er eerst en moeten zich vervolgens maatschappelijk gaan nestelen. Gegroeide praktijken en sociale verhoudingen worden dus niet in wet en regel bestendigd, maar de nieuw gevormde regels worden hier geacht constituerend te zijn voor de te ontwikkelen praktijken.

3.2.2 ERFENISSEN

De opgave een *civil society* tot stand te brengen, moet worden gerealiseerd in een situatie waarin de erfenissen van het verleden nog steeds hun invloed doen gelden, erfenissen die bovendien veelal haaks staan op de nieuw voorgeschreven regels en normen. Van een *civil society* in de zin van een pluriform geheel van autonome associaties was – tot op zekere hoogte afgezien van Polen en Hongarije – in de communistische tijd geen sprake. Associaties waren er genoeg, maar vrijwillige allerminst. Het ideaalbeeld van de communistische samenleving betrof immers een *Supergemeinschaft* (Musil 1992), waarin geen plaats was voor tegenstellingen tussen partij, staat, economie en samenleving. De coördinatie vanuit het centrum was in dit ideaalbeeld allesomvattend; deze *Supergemeinschaft* doortrok alle sferen tot en met – in principe – de private sfeer. Aan de vele verbanden tussen wieg en graf moest formeel of *de facto* verplicht worden geparparticeerd.

Het is dus eigenlijk geen wonder dat na de instorting van het communisme veel mensen van hun verworven vrijheden en rechten vooral die op non-participatie benutten. Dat na de korte euforie van de omwenteling vaak een apathie werd genoteerd ten aanzien van allerlei vormen van maatschappelijke participatie, behoeft ook niet te verbazen. Vecernik (1997: 5-8) beschrijft hoe desastreuus de invloed van het communisme was op individuele verantwoordelijkheid, arbeidsmotivatie en het investeren in persoonlijke capaciteiten, en evenzeer hoe alle associatieve banden werden ondermijnd. Met het willen vernietigen van de attributen van de 'bourgeoismaatschappij' werd tegelijk ook de morele basis van het menselijk gedrag ondermijnd. In de marxistische waarden- en behoeftehiërarchie stond het bevredigen van economische behoeften centraal. Het resultaat was een sterk individualistische en materialistische cultuur. Weinig morele scrupules en *rentseeking* waren normale verschijnselen.

De door het communisme geproduceerde cultuur vormde derhalve een erfenis die weinig overeenstemt met de fundamenteën waarop een markteconomie en een democratische rechtsstaat steunen. Onderdrukking van eigen initiatief en meningsvorming, groot onderling wantrouwen, eveneens wantrouwen in overheid en publieke zaak, particularisme: het zijn volstrekt begrijpelijke reacties van mensen die zich ten dele conformeren aan heersende verwachtingen en er – grotendeels aangewezen op zichzelf en het gezin – maar proberen het beste van te maken om te overleven. Twee of meer generaties, zo schrijft Musil (1992:9), waren verplicht te leven in een vaag, omvattend irrationeel systeem dat waardenpatronen voortbracht die in velerlei opzicht de principes op hun kop zetten waarop liberale instituties – zowel democratie, rechtsstaat als markteconomie – zijn gebaseerd.

De zojuist gegeven schets van de communistische nalatenschap geeft aan dat de startpositie niet gunstig was. Dit beeld betreft echter een generalisatie. De onderdrukking van autonome verbanden was niet overal even intensief. Polen en Hongarije kenden in dit opzicht meer vrijheid. Ook in andere landen hebben zich gedurende de communistische episode vormen van oppositie gemanifesteerd, die – hoewel zij vaak snel de kop werden ingedrukt – aangeven dat de kaalslag van de *civil society* in de meeste landen nooit totaal was. Bovendien behoren ook de ervaringen van voor het communisme tot het collectieve geheugen. Hieruit kan later weer worden geput. De bekende studie van Putnam *Making Democracy Work* (1993) over regionale hervormingen in Italië toont de werkzaamheid van dit historisch gegroeide sociaal-culturele fundament aan.

Putnam maakt hierbij een onderscheid tussen een sterke en zwakke *civil society*. Een sterke *civil society* wordt getypeerd door ruilrelaties op basis van ‘gegeneraliseerde reciprociteit’ (gebaseerd op het vertrouwen dat een dienst in de toekomst zal leiden tot een wederdienst), een dicht en pluriform netwerk van allerlei autonome vormen van belangenorganisatie en een levendig openbaar debat. Een zwakke *civil society* wordt daarentegen getypeerd door wantrouwen, hetgeen tot uitdrukking komt in ‘specifieke reciprociteit’ (tegenover een dienst moet onmiddellijk een wederdienst staan), samenwerkingspatronen die grotendeels beperkt zijn tot het familieverband, stelsels van patronage en cliëntelisme, afkeer van openbaarheid en publiek debat. De wortels van deze sociaal-culturele patronen, die bepalend bleken voor het succes van de recente hervormingen, konden door Putnam in Italië worden getraceerd tot een millennium geleden. Wanneer culturele disposities op dergelijke tijdschalen hun sporen vertonen, lijkt het niet waarschijnlijk dat een halve eeuw voldoende is om ze geheel uit te kunnen wissen.

Volgens Ekiert (1999) hebben dergelijke erfenissen, ondanks de scherpe historische discontinuïteit die de instorting van het communisme impliceerde, inderdaad aantoonbaar gevolgen gehad voor de initiële reacties op die instorting. Deze waren vervolgens bepalend voor de aard van de ontwikkelingen sindsdien. Institutionele keuzen meteen na de omwenteling bleken van groot belang,

maar deze stonden niet los van de ervaringen tijdens het communisme. Landen met een geschiedenis van verzet, oppositie – ook al werd deze onderdrukt – en eventuele hervormingen onder het communisme blijken succesvoller te zijn in hun politieke en economische transformatie dan landen zonder deze erfenissen (Ekiert 1999). Vari (1998) beschrijft hoezeer dergelijke manifestaties van de *civil society* op hun beurt weer samenhangen met de sociaal-culturele setting die aan de communistische tijd vooraf ging.

3.2.3 PROCES VAN LANGE ADEM

Meteen na de omwenteling wees Dahrendorf er al op dat het een kwestie van generaties is voordat een *civil society* in Midden- en Oost-Europa is opgebouwd. Waar een nieuwe constitutie 6 maanden vergt en het creëren van een sociale markteconomie 6 jaar, noemde hij 60 jaar voor het opbouwen van een *civil society*, als sociale en normatieve fundering van de eerste twee transformaties (Dahrendorf 1990). Hoewel deze aantallen vanzelfsprekend niet letterlijk moeten worden genomen, is het toch de vraag of drie generaties niet een te pessimistische verwachting is. Ongetwijfeld heeft het communisme bijgedragen aan een klimaat waarin een *civil society* bestaat die door Putnam als ‘zwak’ werd aangeduid. Maar de vraag is hoe snel landen zich tot een ‘sterke’ *civil society* kunnen ontwikkelen. Behalve dat sommige landen hiertoe ook kunnen putten uit de eigen geschiedenis, is er bovendien sprake van een zeer sterke internationale component. Deze komt niet alleen tot uiting in het raamwerk van de toetreding, met de hulpverlening en de eisen door de Europese Unie die hieruit voortvloeien. De Midden- en Oost-Europese regio wordt ook in snel tempo opgenomen in een veelheid van internationale netwerken, zowel van professionele aard als van NGO’s. De gezamenlijke werkzaamheid hiervan moet niet worden onderschat; de mate en reikwijdte van de inspanningen waarin de regio ‘erbij wordt getrokken’, is zonder precedent.

Ten principale is de ontwikkeling van een *civil society* evenwel een endogene aangelegenheid. Voor de bestending hiervan op langere termijn is de bijdrage van het hoger onderwijs essentieel. Hier worden immers de elites gevormd die in allerlei gremia, zoals politiek, overheid, onderwijs, pers, bedrijfsleven en NGO’s, een cultuurvormende invloed uitoefenen. Jones (2000) heeft in een studie ten behoeve van dit rapport de veranderingen in Midden- en Oost-Europa verkend. Ondanks dat het hoger onderwijs geteisterd wordt door een chronisch tekortschietende financiering – zo laat Jones zien –, hebben er in de tien jaar van de transformatie enorme veranderingen plaatsgevonden. In gebieden die voor de ontwikkeling van een *civil society* van bijzonder belang zijn, zoals sociale en politieke wetenschappen, geschiedwetenschap, filosofie, journalistiek, economie, recht en bedrijfskunde, zijn de curricula gemoderniseerd. De universiteiten zijn bovendien ontdaan van de eerder zo sterke overheidsinvloed. Jones kon concluderen dat de richting die met de herstructurering is ingeslagen, niet meer ter discussie staat, zelfs niet in zeer arme landen als Bulgarije en Roemenië.

Deze ontwikkelingen ten goede impliceren niet dat er geen inhoudelijke contro-verses zijn. Dit wordt alleen al duidelijk wanneer men zich realiseert wat het betekent wanneer een land voor de taak wordt gesteld zijn geschiedenis te herdefiniëren, nadat de oude is gefalsificeerd. In velerlei opzicht houdt dit een herontdekking en bewustwording in van ook minder heroïsche episodes. Waar het Westen hier al zoveel moeite mee heeft, is het in Midden- en Oost-Europa een nog veel pijnlijker proces dit onder ogen te zien. Dit proces is overigens nog lang niet voltooid. Deze ‘terugkeer van de geschiedenis’ (WRR 1995) is geen neutraal proces ten opzichte van de hedendaagse situatie en verhoudingen. Jones (2000) beschrijft hoezeer nationalistische tendenties hierbij opspelen, in een poging een zoektocht te ondernemen naar ‘nieuwe’ verenigende nationale tradities. Soms ook is in multi-etnische landen een tendens waarneembaar dat de positieve rol in de geschiedenis van de dominante etnische groepering wordt overbelicht of eigen falen juist wordt gezien als een gevolg van machinaties van anderen.

Zolang landen zich niet met hun verleden hebben verzoend, zal – zo stelt Jones – bij deze reconstructie van het zelfbeeld ook worden geprobeerd de natie voor te stellen als ‘historische martelaar’ van samenzweringen van interne en externe vijanden. Xenofobische en antisemitistische attitudes vinden hierbij maatschappelijk weerklank. Een herwaardering en ontmythologisering van het nationale verleden is voor de verdere ontwikkeling van de *civil society* buitengewoon belangrijk. Deze kan hierdoor worden ontdaan van al te negatieve verschijningsvormen. Dit kan alleen door een diepgaand en voortgezet debat te voeren en de rol van scrupuleus wetenschappelijk onderzoek is hierbij essentieel. Jones ziet in de regio veelbelovende aanzetten, vanuit een multi- in plaats van een monocultureel perspectief; er is ten minste een begin van debat. Tegelijk meent hij dat het nog decennia zal duren voordat de confrontatie met de problematische diepere culturele lagen en duistere episodes uit het verleden zal hebben geleid tot een verzoening met dit verleden (Jones 2000: 56-60). Zoals ook de ervaringen in het Westen leren, is hiervoor een zekere afstand in de tijd – ook in generatie – nodig. Deze worsteling met het verleden vanuit en ter wille van het huidige zelfbeeld werkt, zoals gezegd, ook door in manifestaties van de *civil society*; zij kan zich ook politiek uiten. Wel moet hieraan meteen worden toegevoegd dat de *civil society* overal in Midden- en Oost-Europa een pluralistisch karakter heeft en derhalve ook zelfcorrigerende mechanismen kent.

Dat zich echter dergelijke xenofobe uitingen zouden voordoen, liet zich nog niet aanzien in de laatste jaren van het communisme, toen zich in verschillende landen dissidente bewegingen aandienden. Deze bewegingen, die zijn wel aangeduid als *ethical civil society* (Lincoln en Stepan 1996: 272), legden een sterke nadruk op waarden als mensenrechten, nationalisme, waardigheid, waarheid en openheid, om een vrije ruimte voor vrijwillige associaties te rechtvaardigen. Enige expliciete politieke aspiratie toonden zij echter niet. De ervaringen van Hongarije in 1956 en Tsjechoslowakije in 1968 hadden immers afdoende duidelijk gemaakt dat revolutie van onderop of van bovenaf geen kans van slagen had. De sterk normatieve, utopische lading die aan deze *civil society* werd verbonden, werd in

de jaren '70 en vooral '80 benut om een aan het communistisch systeem onttrokken vrijhaven voor (intellectuele) integriteit te claimen. Deze *ethical civil society* heeft zich na de instorting van het communisme niet lang kunnen handhaven. De bewegingen vormden een belangrijke rekruteringsbasis voor de nieuwe politieke elites en vonden vrij snel hun einde of gingen zich weer concentreren op belangenbehartiging, zoals bij de Poolse vakbeweging het geval was.

De ontwikkeling van de *civil society* na de omwenteling is niet lineair af te leiden uit de basis die door de dissidente bewegingen is gelegd. Het snelle einde van de prepolitieke functie hangt ook samen met de rol die de nieuwe politieke partijen voor zich zagen weggelegd. Sommige van de uit de dissidente bewegingen stammende nieuwe leiders claimden dat de sociale bewegingen hun historische rol hadden gespeeld en niet langer nodig waren. In een parlementair meerpartijensysteem zouden burgers zich immers afdoende kunnen manifesteren en zou activisme derhalve niet langer nodig of zelfs ongewenst zijn (Vari 1998: 4). Politieke partijen hebben in de huidige fase soms de neiging de sociale ruimte te usurperen en signalen uit maatschappelijke bewegingen te negeren (Freedom House 1998). De differentiatie tussen politieke partijen en maatschappelijke bewegingen, zoals die in het Westen gaandeweg is gegroeid, is in Midden- en Oost-Europa nog niet in die mate ontstaan. Kan in het Westen de politiek worden gezien als de intermediair tussen *civil society* en het staatsbestel, in Midden- en Oost-Europa is eerder nog sprake van één diffuus conglomeraat. Hier dingen ook tal van organisaties mee op de politieke markt, die op zeer beperkte belangen zijn gericht en niet veel opvattingen hebben over publieke vragen. Wellicht is hier debet aan dat in de huidige economische situatie de politiek inderdaad de kortste weg is naar de schaarse invloedsmiddelen. Komen meer middelen beschikbaar, dan zou meer differentiatie kunnen optreden. Denkbaar is echter ook dat het hier een meer structureel kenmerk betreft, dat inherent is aan landen die voorheen autoritaire bestuursvormen hadden. Deze situatie is vergelijkbaar met Griekenland, dat eveneens gekenmerkt wordt door een zwak ontwikkelde *civil society*, een sterke bestuurlijke centralisatie, een paternalistische staat die over weinig gezag beschikt, en zich via particularistische verdeelmechanismen van loyaliteit verzekert (Paraskevopoulos 1998: 163-173).

Bij de constitutionele hervormingen werden de rechten en vrijheden gecodificeerd die essentieel zijn voor de ontwikkeling van de *civil society*, zoals vrije meningsuiting, vereniging en vergadering. Hierna zijn er zeer vele nieuwe verbanden tot stand gekomen. Ook is in al de Midden- en Oost-Europese landen wetgeving gecreëerd waarbij de status van deze verbanden werd geformaliseerd. Hoe deze verbanden zich in aantal en positie ontwikkelen – en dit geldt ook ten aanzien van de persvrijheid –, wordt bijgehouden, onder andere door het 'Freedom House' (zie bijv. Freedom House 2000). Belangrijker dan precieze aantallen – het is vaak een komen en gaan – is echter de functie die deze verbanden vervullen. Lag deze functie er aanvankelijk vooral in de democratie en democratische cultuur te versterken, de huidige *civil society* wordt gedomineerd door verbanden die activiteiten ondernemen op het gebied van cultuur, sport en recreatie.

Hiernaast is er een kleinere categorie die probeert de gaten te vullen die zijn ontstaan door teruggelopen welvaart en afgenomen niveau van publieke voorzieningen. Veel van deze organisaties zijn dan ook gericht op dienstverlening en belangenbehartiging in de sfeer van onderwijs, opbouwwerk, sociale hulpverlening en – in beperkte mate – gezondheidszorg. Vakbonden, vrouwen-, mensenrechten- en milieuorganisaties zijn overal aanwezig. Van deze naar hun aard meer op de politieke agenda gerichte bewegingen zijn de vakbeweging en in mindere mate de milieubeweging verreweg het omvangrijkst. Overheden vinden het gemakkelijkst een weg naar de – ten opzichte van de communistische tijd sterk gediversifieerde – vakbeweging, die immers een cruciale positie inneemt in het kader van het sociaal-economische beleid. Zo is de invloed van de vakbeweging op het beleid in Hongarije zeer aanzienlijk; deze wordt pro-actief ingeschakeld.

De mate van activiteit van de kleinere bewegingen verschilt natuurlijk per land. Zo kent Roemenië een actieve mensenrechtenbeweging en in Bulgarije geldt dit voor de vrouwenbeweging. Over het geheel genomen is de positie en invloed van groepen die zich op de politieke agenda richten, echter sterk teruggelopen. Dit ligt anders bij de persvrijheid. De media vervullen een belangrijke prepolitieke rol en de nieuwe vrijheid heeft geleid tot een pluriforme pers, zowel ten aanzien van de geschreven als de audiovisuele media. Juist ook vanwege de politieke functie zijn er in verschillende landen belangrijke controverses over de grenzen van de meningsvrijheid en van vrije nieuwsgaring, zoals in Roemenië, Bulgarije en Slowakije (Freedom House 2000).

Volgens Vari kan de sterke concentratie op dienstverlening begrepen worden uit zowel de precommunistische tradities in Midden- en Oost-Europa als uit de huidige situatie. In de meeste van de betrokken landen zijn huidige manifestaties van de *civil society* niet nieuw. Hierbij wordt teruggegrepen op een al lang bestaande culturele traditie van onder meer georganiseerde onderlinge dienstverlening door religieuze en seculiere verbanden. De accenten verschillen echter van land tot land. Zo waren in Hongarije veel organisaties actief in de sfeer van politiek en cultuur. De huidige economische situatie en afnemende publieke dienstverlening dwingen de bevolking er als het ware toe oude hulpstructuren in ere te herstellen. De relatief sterke rol van de milieubeweging is ten dele te herleiden tot de laatcommunistische tijd, waarin juist deze beweging was toegestaan en vaak ook verbonden was met de dissidentenbewegingen.

Dit neemt niet weg dat deze beweging het in de loop der jaren moeilijker heeft gekregen, overigens net als andere op pleitbezorging gerichte bewegingen. Hoewel de legale status van *civil-society*organisaties nergens nog problematisch is, is de publieke steun voor milieudoelinden afgenomen. Dit geldt eveneens voor de ontvankelijkheid door overheidsinstellingen. Nadat overheden een grotere publieke participatie van de bevolking aanvankelijk zeer apprecieerden, lijken deze zich hiervoor momenteel weer af te sluiten. Zo bestaat er op milieugebied bijvoorbeeld overal een grote weerstand bij overheden om milieurelevante informatie te verschaffen, ondanks bestaande wettelijke voorzieningen (Vari 1998).

3.2.4 CONCLUSIE: KANSEN EN BEDREIGINGEN

Over het geheel genomen is de positie van de *civil society* nog zwak. Ook kan niet gesproken worden van een voortdurend sterker wordende positie en grotere invloed. Hoewel er een groot aantal nieuwe vrijwillige associaties is gevormd, zouden vele hiervan zonder voortgezette financiële steun uit het Westen niet overleven. Deze zwakke financiële positie vertraagt ook de noodzakelijke professionalisering. De ambivalente verhouding met politiek en overheid – met overigens enkele interessante uitzonderingen zoals Bulgarije en Slowakije – leidt er mede toe dat de sociale functie domineert. Ook al betreft het hier veelal zaken die dicht bij huis liggen, zoals sport en recreatie, toch moet het belang niet worden onderschat. Blijkens metingen van de *New Democracies Barometer* hebben de bevolkingen een laag niveau van sociaal kapitaal geërfd, hetgeen zich manifesteert in een aanzienlijke scepsis ten aanzien van politieke instellingen van allerlei aard (Raiser 1997: 23-24). Opmerkelijk en hoopvol is hierbij dat deze scepsis geringer is in landen die een beter presterende economie hebben.

Tegen deze achtergrond kan moeilijk worden verwacht dat de publieke zaak in enkele jaren tijd weer hoog op de agenda van de individuele burger komt. Het is echter wel buitengewoon belangrijk dat zich, vanuit de vergaand geatomiseerde samenlevingen die het communisme achterliet, weer patronen van samenwerking ontwikkelen. De participatie in verbanden die zich richten op direct relevante onderwerpen als onderwijs en sport, kan dan fungeren als een springplank om de horizon te verbreden, zowel naar interessegebied als naar vertrouwensbasis. Dit kan er geleidelijk toe leiden dat de prepolitieke functie van de *civil society* wordt versterkt.

Sinds de constitutionele veranderingen in de kandidaat-lidstaten speelt de *civil society* niet langer een belangrijke rol als voedingsbodem voor en bewaker van democratie, rechtsstaat en sociale markteconomie. De verdere versterking van de *civil society* vergt nu tijd. Grote delen van de bevolking hebben nog dermate moeite het hoofd boven water te houden dat daar hun eerste zorg ligt. Tegelijk moet ook worden onderkend dat de *civil society* een structuur heeft gekregen die te zijner tijd wel meer publieke bemoeienis mogelijk maakt, hoezeer deze nu ook wordt gedomineerd door de formeel-politieke instellingen. Eigenlijk hebben alle belangrijke bewegingen in het Westen wel hun pendant in Midden- en Oost-Europese landen, hoe rudimentair ook. Voortgezette ondersteuning vanuit het Westen blijft voorlopig evenwel onontbeerlijk voor hun voortbestaan. Ook is evident dat allerlei verbanden in de westerse netwerken moeten worden opgenomen. Bovendien is belangrijk te onderkennen dat het pijnlijke proces van confrontatie met het verleden wel degelijk tot bewegingen had kunnen leiden die de nog zo kort verworven democratie en rechtsstaat in de waagschaal zouden hebben willen stellen. Tot een echte bedreiging van de democratie is het echter niet gekomen. Evenmin heeft de economische verslechtering die de transitie voor velen impliceerde, een dergelijk effect gehad.

Wellicht laten de bevolkingen in Midden- en Oost-Europa zich vanuit hun ervaringen onder het communisme niet meer gemakkelijk mobiliseren. Dit rechtvaardigt echter ook een vertrouwen in de mate waarin de constitutionele veranderingen zich inmiddels hebben geworteld. Dat zich geen extreme situaties hebben voorgedaan, betekent dat de constitutionele spelregels voor de omgang tussen staat en samenleving *grosso modo* worden aanvaard. Binnen dit kader zijn er natuurlijk talrijke kwesties waarover het laatste woord nog niet is gesproken: bijvoorbeeld over de reikwijdte van vrije meningsuiting of het recht op informatie. Voor de lidstaten zijn dit evenmin definitief beslechte kwesties. Het ontstaan van normen hieromtrent is echter bij uitstek een endogeen leerproces; voor het groeien van een cultuur van openheid en ‘normering’ van vrije meningsuiting komt het vooral aan op interne correctiemechanismen. De structuur hiervoor is gelegd, zoals ook in de volgende paragrafen zal blijken.

3.3 DEMOCRATIE

3.3.1 BELANG

Op de top van Kopenhagen in 1993 werd de aanwezigheid van democratie als een criterium voor toetreding aangemerkt. Het land moet beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Sinds de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam vinden deze politieke criteria hun grondslag in artikel 49 en artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Artikel 49 EU, over de toetreding van nieuwe lidstaten, is in die zin gewijzigd dat elke Europese staat die de beginselen van artikel 6, lid 1 EU, eerbiedigt, het lidmaatschap van de EU kan aanvragen. Artikel 6, lid 1 EU luidt:

De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.

Zoals gesteld in de vorige paragraaf, impliceert de eis dat stabiele instellingen de democratie garanderen, meer dan louter de aanwezigheid van de door de grondwet verlangde instellingen. De eis betreft in feite de maatschappelijke verankering of – in sociologische zin – institutionalisering van democratische waarden. In de woorden van Linz en Stepan (1996): gedrag, attitudes en functioneren van burgers, politieke actoren en instellingen dienen zodanig onderhevig te zijn aan het democratisch normenpatroon dat dit “the only game in town” is geworden. Dan kan worden verwacht dat er voldoende waarborg bestaat tegen het terugvallen in semi-democratieën of het heropleven van autoritaire of totalitaire regimes.

Ook afgezien van de waarde die democratische beginselen op zichzelf vertegenwoordigen, is een goed functionerende democratie in de lidstaten essentieel vanwege de decentrale structuur van de Unie. De nationale parlementen vormen

vooral nog immers de belangrijkste fora waarbinnen de standpunten die de regering in Brussel inneemt en de besluiten waarmee de regering uit Brussel terugkeert, democratisch worden verantwoord. Waar de nationale staten grotendeels verantwoordelijk zijn voor de implementatie en handhaving van in Unieverband genomen besluiten, is derhalve de nationale democratische controle hierop – naast die door het Europese Parlement, die evenwel veel minder bevoegdheden kent dan de nationale parlementen – een essentieel onderdeel van de huidige Europese architectuur.

Overigens moet hierbij worden bedacht dat ten aanzien van constitutionele vormgeving en feitelijk functioneren niet gesproken kan worden van één West-Europees democratisch model. Binnen de lidstaten bestaat een grote diversiteit ten aanzien van de relatie tussen de *trias politica*, evenals in de wijze waarop de formele democratie zich verhoudt tot de maatschappelijke belangenbehartiging. De in de verschillende lidstaten bestaande arrangementen berusten op historisch-cultureel bepaalde eigenschappen. Aangezien deze ook in de kandidaat-lidstaten sterk uiteenlopen, geldt ook daar dat de zich ontwikkelende democratieën niet over één kam zijn te scheren.

De verantwoordelijkheid van de Unie is dan ook vooral zich ervan te vergewissen dat de kandidaat-lidstaten voldoen aan een aantal elementaire democratische vereisten. Niettemin besteedt de Europese Commissie in haar jaarlijkse voortgangsrapportages van de afzonderlijke kandidaat-lidstaten aandacht aan een groot aantal kenmerken. Er wordt niet uitsluitend gekeken of de voor de democratie belangrijke instellingen tijdens de transitie aanwezig zijn, maar ook hoe deze daadwerkelijk functioneren ofwel geconsolideerd zijn. Bezien wordt in hoeverre sociale, culturele en economische rechten gegarandeerd worden, of de invloed van de gekozen volksvertegenwoordiging wordt gerespecteerd, of de oppositie wordt betrokken in de besluitvorming, de persvrijheid in acht wordt genomen en of sprake is van vrije en eerlijke verkiezingen.

Hieronder zal aan de hand van dergelijke parameters worden geschetst welke vorderingen de kandidaat-lidstaten in deze beide fasen van democratische transformatie hebben gemaakt. Ook worden enkele conclusies getrokken over het ontwikkelingsperspectief voor de democratie in deze landen. Eerst zal echter worden ingegaan op de invloed die historische erfenissen en padafhankelijkheden hebben op de democratiseringstrajecten van de verschillende landen.

3.3.2 ERFENISSEN

Na de ineenstorting van het communisme stonden de Midden- en Oost-Europese landen met vrijwel lege handen. Waar het de wederopbouw betrof, was er een situatie van “all causation, almost no intention” (Elster et al. 1998). De elites in de betrokken landen waren onvoorbereid op de implosie. Een democratisch stelsel moest in de meeste landen vrijwel van de grond af worden opgebouwd. Behalve waar zich vormen van een ‘ethische’ *civil society* (zie par. 3.2) voordeden, was al evenmin sprake van een democratische politieke cultuur onder het communisme.

Aangezien onder de communistische regimes bijna al het politieke pluralisme dat voorheen bestond, werd geëlimineerd, delen de kandidaat-lidstaten een totalitaire erfenis. Het leiderschap regeerde veelal charismatisch en onvoorspelbaar, waardoor zowel elites als burgers uiterst kwetsbaar waren (Linz en Stepan 1996: 40). Hoewel sommige landen in Midden- en Oost-Europa meer autoritaire (Polen) of sultanistische² (Roemenië) karakteristieken vertoonden, of zich al voor 1989 hadden ontwikkeld tot een posttotalitair regime (Hongarije, Bulgarije), betekent deze gemeenschappelijke totalitaire erfenis dat na de omwentelingen voor al deze landen een beperkter aantal mogelijke transitiepaden open stonden dan in bijvoorbeeld de eerder toegetreden Zuid-Europese voormalige autoritaire regimes. De Midden- en Oost-Europese landen kennen ook andere consolidatietaken.

De postcommunistische samenlevingen zijn gebrandmerkt door Leninistische erfenissen van materialisme, individualisme, intolerantie en politieke en maatschappelijke passiviteit en vijandigheid tegenover zowel concurrentie als compromis (Ekiert 1999). De sterke gerichtheid op materiële kwesties wordt versterkt door de terugval in inkomen die velen hebben ondergaan. Dat corruptie op grote schaal voorkomt, behoeft tegen deze achtergrond geen verbazing. Dit hangt voor een deel samen met de institutionele transformatie waarin de betrokken landen verkeren: oude instituties functioneren niet meer en de nieuwe zijn nog geen genormaliseerd deel van het maatschappelijke verkeer. De mate waarin deze anomische situatie via corruptie voor eigen voordeel wordt benut, hangt echter zeker ook samen met de onder het communisme gegroeide normaliteit ervan. De netwerken die zich aan 'grote' corruptie bezondigen, bestaan vaak uit personen die al in de communistische periode vooraanstaande posities bekleedden en vertakkingen hebben tot in hoge regionen van het overheidsapparaat.

Apathie en aversie, tezamen met de kaalslag van de *civil society* die in de vorige paragraaf werd besproken, bemoeilijken de ontwikkeling van belangenvertegenwoordiging en een normaal spectrum van democratische partijen. Vijfenvoertig jaar partijstaat heeft geleid tot een sterk wantrouwen ten aanzien van autoriteiten en de publieke zaak. Het heeft hiermee tevens het begrip politieke partij voorzien van een negatieve connotatie. Deze nalatenschap houdt bovendien een wijdverbreide afkeer in van het politieke bedrijf van onderhandelen en compromisvorming over belangen, een politieke cultuur die in een democratie nu juist noodzakelijk is. Vanuit deze startpositie blijkt het niet eenvoudig te wennen aan nieuwe democratische mechanismen en procedures. De destijds ontstane attitudes nopen tot een 'genezingsproces' van de communistische ervaring, dat generaties in beslag kan nemen (Ekiert 1999).

Uiteraard zijn de erfenissen niet voor alle landen identiek. In Roemenië – een van de achterblijvers in het moderniserings- en democratiseringsproces – heeft het sultanistische regime van Ceacescu, met zijn extreemcentralistische structuur, de politieke arena en de maatschappij dusdanig ontwricht dat het land een erg ongunstige uitgangspositie kende. Dat iedere vorm van oppositie tijdens het communisme werd onderdrukt, is er in grote mate debet aan geweest dat het

proces van reguliere partijvorming na de omwenteling zo moeizaam verliep. Tot ver in de jaren '90 heeft dit gebrek aan democratische ervaring onder burgers en politici geleid tot instabiliteit en gewelddadigheden. Dergelijke excessen behoren inmiddels tot het verleden. Er is nu een pluriform partijstelsel, maar de verhoudingen tussen de drie staatsmachten zijn nog lang niet uitgekristalliseerd (Linz en Stepan 1996). In Polen daarentegen werden al voor het begin van de transitie verschillende partijen gevormd die uiteenlopende alternatieve politieke programma's kenden. Hier was – evenals in Hongarije – reeds voor de omwenteling sprake van een pluriform geheel van zich gaandeweg uitkristalliserende belangenconstellaties in de vorm van vakbonden en intellectuele verbanden. Hieruit zouden later politieke partijen ontstaan.

Meer in het algemeen geldt dat eerdere ervaringen met de democratie, zelfs indien dit stelsel spaak liep, de kans op democratisering vergroten. Ook de herinnering aan democratische instituties en procedures kan namelijk behulpzaam zijn bij het inrichten en behouden van de nieuwe politieke en maatschappelijke structuur. Zo blijkt ook in de Baltische staten de korte periode van democratie tijdens het interbellum een ervaring te zijn waaruit zij na de omwenteling institutioneel en moreel konden putten (Plakans, in Dawisha en Parrot 1997). Met name Estland en Letland grepen, nadat zij hun onafhankelijkheid in 1991 verkregen, terug op de constitutionele en institutionele structuur uit de periode 1918-1934. De relatief succesvolle transformatie in Hongarije, Polen, Tsjechië en Slovenië kan ten dele worden verklaard door specifieke historische ervaringen. Deze landen kenden ook onder het communisme al politiek pluralisme, enige mate van economische vrijheid en relatief nauwere banden met het Westen (Ekiert 1999). De vaardigheden en kennis die destijds door de relevante actoren zijn opgedaan, hebben een positieve invloed gehad op de postcommunistische transitiefase.

3.3.3 TRANSITIE

In de eerste fase van democratische transformatie, zo is al in paragraaf 3.1. vermeld, worden de procedurele kenmerken van democratie in de grondwet vastgelegd. Met de aanvaarding hiervan krijgt de transitie zijn beslag. Kaldor en Vejvoda (1997) spreken in dit verband van formele democratie (*formal democracy*). Formele democratie moet worden onderscheiden van wezenlijke democratie (*substantive democracy*), hetgeen betrekking heeft op het langduriger proces waarbij democratische normen in gedrag en handelen worden geconsolideerd. De formele democratie kent een aantal procedurele minimumvoorwaarden. Deze zijn grotendeels gebaseerd op Robert Dahl's (1971) bekende criteria ter definiëring van de democratie: inclusief burgerschap, *rule of law*, scheiding der machten, gekozen vertegenwoordigers, vrije en eerlijke verkiezingen, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van associatie en civiele controle over de veiligheidsdiensten (leger en politie).

De politieke transitiefase kenmerkte zich in het merendeel van de Midden- en Oost-Europese landen door instabiliteit, politieke fragmentatie en grote constitutionele en institutionele conflicten. De grote haast die bij veranderingen en

hervormingen geboden was en de onenigheid over hun invulling en potentiële uitwerking, leidden tot onzekerheid en machtsvacuüms (Ekiert 1999). Als gevolg van scherpe conflicten over de relatie tussen staat en kerk, de civiele controle over het leger en met name over de nieuwe constitutie, kende Polen begin jaren '90 chaotische politieke taferelen. Ook elders, onder andere in Roemenië, Estland en Letland, struikelden de nieuw aan de macht gekomen elites over de constitutionele en institutionele inrichting en was er een hevige politieke strijd tussen de zeer gefragmenteerde politieke groeperingen. De ontmanteling van het staats-socialisme vormde een proces vol dilemma's, moeilijkheden en potentiële bedreigingen.

Behalve door communistische erfenissen wordt dit proces van onderhandeling ook beïnvloed door de aard van de machtswisseling en de uitkomst van de eerste vrije verkiezingen. De gewelddadige omwenteling in Roemenië, het aanblijven van grote delen van de voormalige communistische elite (ook na de eerste vrije verkiezingen) en het ontbreken van rondetafelbesprekingen met de oppositie verklaren de aanhoudende onrust en instabiliteit van begin jaren '90 in dit land. De voormalige communistische partij, eerst omgedoopt tot Nationaal Bevrijdingsfront en later tot Sociaal Democratische Partij, werd een nationalistische beweging geleid door ex-communistische apparatsjiks, die zich zeer kritisch opstelden ten aanzien van westerse economische en politieke modellen. Het uitblijven van hervormingen gedurende deze periode wordt door Tismaneanu verklaard uit “ (...) the absence of a decisive break with the bureaucratic-centralistic and strongly statist traditions inherited from Leninism” (Tismaneanu 1997, in Ágh 1998b: 259).

Omdat ook een *spirit of constitutionalism* ontbrak, was het in alle Midden- en Oost-Europese landen moeilijk consensus te bereiken over de grondwet. Conflicten over de formulering van politieke en burgerrechten, de reikwijdte van het burgerschap, de scheiding der machten en de civiel-militaire verhoudingen hebben tijdens het formele democratiseringsproces voor onzekerheid en opentocht gezorgd. Zo kwam de Poolse constitutie bijvoorbeeld pas tot stand na een zeer complex en tijdrovend proces waarin met name de relatie tussen wetgevende en uitvoerende macht onderwerp van discussie was. Behalve Hongarije en het toenmalige Tsjechoslowakije hebben uiteindelijk alle Midden- en Oost-Europese landen gekozen voor een stelsel met een duale uitvoerende macht: een direct gekozen president met aanzienlijke bevoegdheden en een premier die het vertrouwen geniet van een direct gekozen parlement. Sommige auteurs, waaronder Linz en Stepan, menen dat deze keuze nadelig is voor de verdere democratische consolidatie. Immers, waar in parlementaire stelsels politiek conflict doorgaans de vorm aanneemt van strijd tussen partijen over beleid, dreigt in semi-presidentiële systemen een constitutioneel conflict tussen de onderdelen van het politieke systeem. Dit kan de legitimiteit van het democratisch stelsel ondergraven. Ook hier kan Polen ter illustratie dienen. In de eerste jaren na 1989 stelde de Poolse president Walesa zich sterk antiparlementair op, waarmee hij de scheiding der machten bedreigde (Linz en Stepan 1996).

Ondanks de politieke en maatschappelijke onrust waarmee de inrichting van de nieuw te vestigen democratieën gepaard ging, hebben de verschillende politieke elites de noodzakelijke wettelijke en institutionele hervormingen inmiddels grotendeels doorgevoerd. Uit de *Nations-in-Transition*-rapporten van Freedom House blijkt dat de meeste landen *grosso modo* voldoen aan de procedurele criteria (Freedom House 2000). Alle kandidaat-lidstaten beschikken inmiddels over een democratisch geratificeerde postcommunistische constitutie en zijn toegetreden tot de belangrijkste internationale verdragen inzake de mensenrechten. Overal vinden op basis van vrije verkiezingen machtswisselingen plaats. Blijkens de voortgangsrapportages van de Europese Commissie is het parlementaire proces gebaseerd op stabiele instituties en wordt de oppositie betrokken in de besluitvorming. In de meeste landen zijn de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht gescheiden, in alle landen zijn politieke vrijheden en individuele rechten grondwettelijk gegarandeerd en heerst een formele *rule of law*. In paragraaf 3.4 wordt hierop apart ingegaan. In Roemenië is de formele scheiding der machten nog altijd niet volledig. Dit geldt niet alleen voor de rechtsprekende macht, maar ook voor de wetgevende macht: de regering heeft de mogelijkheid via ‘noodwetgeving’ de wetgevende bevoegdheid van het parlement te doorkruisen. Behalve in Roemenië en Slowakije, waar nog hardnekkige restanten van de geheime diensten voortbestaan, is de civiele controle over de veiligheidsdiensten in Midden- en Oost-Europa grotendeels gewaarborgd. Hiermee wordt ook voldaan aan het laatste door Dahl genoemde criterium voor formele democratie.

Wel zijn zorgen gerechtvaardigd ten aanzien van Dahl’s criterium van ‘inclusief burgerschap’. Zo verloopt de naturalisatie van de substantiële Russische minderheid in Letland en Estland nog traag. Doordat zij niet kunnen beschikken over het staatsburgerschap, mogen veel oorspronkelijke Russen niet deelnemen aan landelijke verkiezingen en worden zij uitgesloten van bepaalde vormen van onderwijs. Mede naar aanleiding van aanbevelingen van de Europese Commissie en andere internationale organisaties heeft de regering van Letland onlangs overigens wel een aantal besluiten genomen om de naturalisatieprocedure te versnellen. Hiernaast heeft een groot deel van de bevolking zich in een referendum uitgesproken voor liberalisering van de burgerschapswetgeving. De Europese Commissie heeft zich in de jongste rapportage over Estland daarentegen opnieuw kritisch uitgelaten over amendementen op de taalwet van dat land, omdat deze de participatie van niet-Estlands sprekende minderheden in het politieke en economische leven zelfs nog verder beperken (Europese Commissie 2000j).

3.3.4 CONSOLIDATIE

De grondwettelijke fundering van de procedurele kenmerken van democratie is een noodzakelijke maar nog geen voldoende voorwaarde voor een stabiele, geconsolideerde democratie. Consolidatie houdt in, zo stellen Puhle et al., dat een situatie wordt bereikt waarin sprake is van “substantial attitudinal support for and behavioural compliance with the new democratic institutions and the rules of the game which they establish” (Gunther, Diamandouros en Puhle 1995: 7).

De vraag in hoeverre democratische normen tot de normale regels van het spel zijn geworden, is echter veel lastiger te beantwoorden dan die naar de procedurele kenmerken. Hooguit kunnen hiervoor indirecte aanwijzingen worden gevonden. Bovendien is vanuit historisch perspectief gezien een periode van nog geen decennium erg kort om democratische waarden en normen te internaliseren.

In de vorige paragraaf werd gesteld dat zich kort na de omwenteling vele groeperingen rond het machtscentrum verdrongen. Er was bovendien nog weinig sprake van een differentiatie tussen de functie van belangenarticulatie in de *civil society* en belangenafweging door politieke partijen. Met de jaren zou deze differentiatie echter kunnen toenemen. Inderdaad was er in de Midden- en Oost-Europese landen in het begin sprake van een excessieve mate van politieke fragmentatie. Deze is overigens nog lang niet verdwenen. In bijvoorbeeld Polen, Bulgarije, Roemenië en Tsjechië bestaan nog steeds talloze politieke splinters die zeer specifieke deelbelangen voorstaan. Tegelijk is de laatste jaren een zekere 'normalisering' waar te nemen, die vooral wordt bewerkstelligd doordat kiesdrempels van drie of vier procent van het electoraat zijn ingevoerd. In vrijwel alle landen leidde dit tot een afname van het aantal politieke partijen (Kaldor en Vejvoda 1997). Nog altijd wordt de politieke arena in een aantal Midden- en Oost-Europese landen echter bevolkt door een scala aan politieke partijen en partijtjes en zijn regelmatig brede regenboogcoalities noodzakelijk om tot een meerderheid te komen. Al hebben allianties van partijen zoals de Bulgaarse 'Unie van Democratische Krachten' en de 'Slowaakse Democratische Coalitie' gelijkgestemden enigszins weten te bundelen, er is in deze beide landen nog sprake van meer dan 200 officieel actieve politieke partijen (Freedom House 2000). In Hongarije en Slovenië is de fragmentatie sterk verminderd en is het aantal belangrijke partijen teruggelopen tot maximaal tien. Doordat ook hier alliantievorming plaatsvindt, ontstaat ruimte om de taak van belangenarticulatie naar de *civil society* te verplaatsen (Ágh 1998a).

Vermindering van de aanvankelijk extreme fragmentatie kan de vorming van politiek relevante, ook programmatisch rivaliserende formaties dus ten goede komen en hiermee tevens de voorspelbaarheid van het politieke proces. Andere praktijken kunnen dit echter weer beperken. Met name in de democratische achterblijvers Roemenië, Bulgarije en Slowakije behoren manipulaties van de politiek om politieke macht te behouden, nog niet tot het verleden en wordt de grondwet niet altijd ook naar de geest nageleefd. Zo werd vlak voor de parlementsverkiezingen van 1998 de Slowaakse kieswet geamendeerd met de vereiste van vijf procent van de stemmen voor elk van de participanten in een potentiële regeringscoalitie. Deze – door de oppositie en door internationale organisaties als de OVSE hevig bekritiseerde – aanpassing werd door de regerende HZDS (Beweging voor een Democratisch Slowakije) met succes geïnitieerd om de SDSS (Slowaakse Democratische Coalitie) van een dreigende overwinning af te houden. Ook in Bulgarije wist minister-president Ivan Kostov een aantal rivalen voor het premierschap de mond te snoeren door eind 1999 tien ministers uit zijn kabinet te verwijderen. Greskovits (1998) noemt hiernaast als belangrijke aanwijzing

voor de fragiliteit van de democratieën het gebrek aan transparantie. Exclusieve eliteonderhandelingen en -overeenkomsten vinden vaak plaats achter gesloten deuren, hetgeen burgers en belangengroepen niet de mogelijkheid geeft invloed uit te oefenen. Een gebrek aan legitimiteit – versterkt door grote apathie onder burgers ten aanzien van de publieke sfeer en een gevoel van onvermogen om politieke en economische ontwikkelingen te beïnvloeden – is in veel van de kandidaat-lidstaten aan te treffen. Op de ontwikkeling van een tripartiete sociale dialoog naar Westers model in Hongarije en Polen na, is de *civil society*, zoals eerder bleek, zwak ontwikkeld en bestaan er nog weinig geïnstitutionaliseerde overlegkanalen tussen burgers en overheid.

Voor een goed functionerende democratie is een onafhankelijke en kritische pers een zeer belangrijke voorwaarde. Sinds 1989 kent het medialandschap in alle Midden- en Oost-Europese landen een toename in pluralisme en onafhankelijkheid. Wel zijn wat dit laatste betreft verschillen aan te treffen. Afhankelijk van de wetgeving en van overgebleven nauwe banden tussen staat en bedrijfsleven komt het nog altijd voor dat de publieke communicatiekanalen door de politiek gecontroleerd worden. Zo heeft, in tegenstelling tot hetgeen in de constitutie is vastgelegd, de regerende meerderheid in Bulgarije de mogelijkheid om directe controle over de nationale media uit te oefenen (Freedom House 2000). Dit komt door het gebrek aan duidelijke wetgeving. Ook in een aantal andere landen – Slowakije, Estland, Tsjechië en Roemenië – kan de staat inhoudelijke invloed uitoefenen op de publieke media door directe en indirecte zeggenschap in de benoeming van directies en als gevolg van redactionele loyaliteit aan de regerende partij. Hier staat tegenover dat de private, onafhankelijke media in alle Midden- en Oost-Europese landen een steeds groter marktaandeel voor hun rekening nemen. Zij verslaan over het algemeen neutraal, besteden aandacht aan zowel de regerende partijen als aan de oppositie en vormen zo een onafhankelijk publiek forum.

Een moeilijke en veelvoorkomende problematiek betreft de toekenning van rechten aan minderheden. Deze verloopt over het algemeen moeizaam als gevolg van de problematische relatie tussen *stateness*, nationalisme en democratie (Linz en Stepan 1996). Democratie veronderstelt de aanwezigheid van een soevereine staat. In een aantal postcommunistische landen wordt de legitimiteit van de bestaande staatsgrenzen echter betwist, omdat deze niet zouden samenvallen met die van de 'natie'. Hierdoor kunnen spanningen ontstaan tussen de meerderheid en bepaalde minderheden.

In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen triangulaire en diadische relaties tussen meerderheden en minderheden en gast- en moederlanden. Bij triangulaire patronen maakt een nationale minderheid een substantieel deel uit van de bevolking in een ander land; zij is min of meer territoriaal geconcentreerd, maar bezit geen erkende territoriale autonomie. Hiervan is sprake bij de Russen in Estland en Letland, de Hongaren in Roemenië en Slowakije, de Duitsers in Polen, de Turken in Bulgarije, de Slowaken in Tsjechië en de Polen in Litouwen. Naast conflicten tussen meerderheid en minderheid dreigen ook conflicten tussen

'gastland' en 'moederland' van de minderheid. De triangulaire relaties betreffen vaak groepsrelaties tussen een meerderheid en een minderheid van voormalige overheersers, hetgeen de verhoudingen verscherpt. Zo heeft de recente claim van de Hongaarse regering op bijzondere rechten voor Hongaarse minderheden in het buitenland veel stof doen opwaaien in de omliggende landen. Ook de eerder behandelde exclusieve burgerschapswetgeving in Estland en Letland accentueert het fragiele karakter van de democratie. Duidelijk is dat waar dergelijke *stateness* met problemen kampt en de legitimiteit van de staat in het geding is, de consolidering van de democratie ernstig wordt belemmerd. Er zijn niettemin succesverhalen van de Turken in Bulgarije, Polen in Litouwen en Duitsers in Polen en Tsjechië. Ondanks de tegen hun gekante retoriek door ex-communisten en nationalist, hebben deze minderheden zich verregaand kunnen organiseren en zij zijn geïntegreerd in de politieke en maatschappelijke arena's (Hagendoorn et al. 1995). In Roemenië en Slowakije, waar Hongaren inmiddels deel uitmaken van de regeringscoalitie, is een dergelijke ontwikkeling recenter eveneens op gang gekomen.

Naast de veelvoorkomende triangulaire patronen komen problematische diadische relaties voor. Hiervan is sprake bij een meerderheid met een kleine, verspreid wonende diasporaminderheid, zonder moederland of sterke binding met het moederland. Niet zelden worden deze minderheden in tijden van tegenslag en onzekerheid tot zondebok gemaakt. Dit 'contraparasetennationalisme' blijkt bijvoorbeeld hardnekkig ten aanzien van de Roma in Hongarije, Tsjechië, Bulgarije, Slowakije en Roemenië. Weliswaar wordt – met name onder druk van internationale organisaties – deze problematiek door de overheden van de betrokken landen erkend, toch blijven de Roma tweederangs burgers. De getroffen voorzieningen zijn veelal onvoldoende om de problematiek daadwerkelijk aan te pakken. Attitudes ten aanzien van minderheden als de Roma zijn niet eenvoudig te wijzigen. Hierdoor blijft uitsluiting een hardnekkig te bestrijden probleem. Met name in Slowakije en Roemenië wordt de Roma-bevolking stelselmatig achtergesteld en is zij in voorkomende gevallen slachtoffer van gericht fysiek geweld door burgers en politie. De officiële erkenning van Roma als een minderheid, waar zij voorheen werden gezien als een 'sociale categorie', heeft de situatie formeel enigszins verbeterd. Deze maakt het ook mogelijk specifiek op hen gericht beleid te implementeren. Vooroordelen en discriminatie in alle maatschappelijke sectoren maken echter dat het aan de uitvoering en uitwerking nog schort.

Hoewel derhalve verbeteringen zijn te constateren, brengen de huidige nog zwakke democratische kenmerken Greskovits (1998) ertoe te spreken van vooralsnog 'poor democracies'. Hij voegt hier echter meteen de kwalificatie 'crisisproof' aan toe. Tegelijkertijd moet immers worden geconstateerd dat de ingestelde democratieën zich staande hebben kunnen houden, terwijl er vele bedreigingen waren waaraan zij hadden kunnen bezwijken. Zeker de eerste jaren na de omwenteling gingen, zoals zal blijken in paragraaf 3.6, gepaard met een scherpe teruggang in welvaart en ook de financiële crisis rond 1997 liet in verschillende landen scherpe sporen na. De onvrede over het gevoerde beleid werd ook in deze

moeilijke perioden vrijwel altijd via democratische kanalen kenbaar gemaakt, zij het vaak door middel van proteststemmen. Greskovits stelt dat massale protesten, in de vorm van stakingen en rellen, in reactie op de vergaande economische hervormingen vooral uitbleven als gevolg van het demobiliserende effect van de structurele, culturele en institutionele erfenissen van het communisme. De afwezigheid van extreme inkomensverschillen, het ontbreken van een levende traditie van politiek geweld en de relatief nauwe banden tussen overheid en vakbonden voorzien “democratic reformist governments with longer grace periods and longer time horizons in which to implement difficult reforms” (Greskovits 1998:179).

De crisisbestendigheid van de nog jonge democratieën is ook af te leiden uit het feit dat de aanhang van radicale, ondemocratische politieke bewegingen per saldo beperkt is gebleven. Ondanks een aanzienlijke electorale volatiliteit hebben deze bewegingen de democratie nooit werkelijk kunnen bedreigen, terwijl het tegendeel toch goed denkbaar was. In reactie op de jarenlange onderdrukking van nationalistische sentimenten en versterkt door economische achteruitgang, hadden bijvoorbeeld extreemnationalistische partijen aanzienlijke delen van het electoraat voor zich kunnen winnen. Dergelijke bewegingen hebben zich vooral in de landen met significante minderheden gemanifesteerd, waar zij soms meer dan tien procent van de stemmen kregen (Ágh 1998a). Vooral in Roemenië, Bulgarije, Slovenië en Slowakije hebben nationalistisch georiënteerde politieke partijen tot halverwege de jaren ‘90 grote successen behaald. Zo kende Slowakije tussen 1994 en 1998 onder de populistische en nationalistische Meciar een coalitie waaraan de Slowaakse Nationale Partij deelnam. De manipulatie van het privatiseringsprogramma ten gunste van regeringsgezinden, de introductie van taalwetgeving waarmee het Slowaaks de enige officiële taal werd, en de groeiende rol voor de Slowaakse Geheime Dienst in het politieke proces (t.b.v. intimidatie van politieke tegenstanders) veroorzaakten een terugval in het democratiseringsproces.

In de meeste gevallen bleef de invloed van extreme partijen in het regeringsproces echter marginaal en zagen deze partijen geen kans de democratie uit balans te brengen. Het lijkt er op dat dergelijke stromingen hun aantrekkingskracht verliezen naarmate de onzekerheid over veranderingen afneemt. Toenemende ervaring met het functioneren van de democratische rechtsstaat en het naderende perspectief op lidmaatschap van de Europese Unie zal hieraan hebben bijgedragen. Het is evenmin ondenkbaar dat een zekere nostalgie naar de communistische tijd zich zou hebben vertaald in politieke aanhang voor het communisme. Terwijl veel ex-communisten via de tot Sociaal-democratisch omgedoopte politieke partijen nog deel uitmaken van de politieke elite, heeft het communisme zelf in ongewijzigde vorm in geen van de landen in Midden- en Oost-Europa echter een nieuwe doorbraak kunnen forceren.

Uit gegevens van de Europese Commissie (1998c) blijkt dat de werking van democratie in Polen, Hongarije, Estland, Tsjechië en Slovenië in toenemende mate wordt gewaardeerd; in de andere vijf kandidaat-lidstaten is het niveau van

tevredenheid aanzienlijk lager. Het valt op dat – in vergelijking met andere economisch en democratisch relatief geavanceerde landen als Polen, Tsjechië en Slovenië – de steun voor het democratische regime in Hongarije lager is dan bij de andere koplopers en de nostalgie naar het communisme groter. Ekiert verklaart dit door de relatief goede Hongaarse uitgangssituatie in termen van welvaart en pragmatisch leiderschap vóór de transformatie en de ingrijpende bezuinigingsmaatregelen in reactie op de economische terugval halverwege de jaren '90.

3.3.5 CONCLUSIE: KANSEN EN BEDREIGINGEN

Hongarije, Polen, Tsjechië en Slovenië hebben een duidelijke voorsprong op het gebied van democratische ontwikkeling. Het feit dat democratische instituties hier weinig worden betwist en gemanipuleerd, er een grotere mate van transparantie en democratische legitimiteit is aan te treffen en partijstelsels en belangenaggregatie verder zijn ontwikkeld, geeft reden tot optimisme over het verdere verloop. In deze landen wordt de autoriteit van het parlement door de uitvoerende macht gerespecteerd en wordt de oppositie – via parlementaire commissies – vaker geraadpleegd (Europees Parlement 2000). Een dergelijke meer solide verankering van de democratie – in combinatie met een minder problematische economische situatie – levert een sterkere legitimatie van de nieuwe politieke en economische orde op (Ekiert 1999).

Bulgarije en vooral Roemenië hebben de minste vooruitgang geboekt. Zij scoren lager op gebieden als politieke transparantie, stabiliteit en voorspelbaarheid, de bescherming van minderheden, onafhankelijkheid van de media en belangenaggregatie. Maatschappelijke ontevredenheid, een geringe legitimiteit van de overheid en periodiek oplevende nationalistische en communistische sentimenten duiden erop dat in deze kandidaat-lidstaten de erfenissen uit het verleden nog een gewichtige rol spelen en dat democratie als *Leitmotif* zich nog niet stevig heeft verankerd. Gezien hun ongunstige startpositie in vergelijking met de overige landen is deze achterstand begrijpelijk.

Hoewel de meeste landen de transitiefase achter zich hebben gelaten en aanwijzingen voor een zekere 'normalisering' aanwezig zijn, zal een verdere consolidering nog veel tijd nemen. De eigenschappen van een democratisch politiek systeem waarin belangen door middel van aggregatie via politieke partijen hun weg kunnen vinden en waar daadwerkelijk de kanalen bestaan voor beïnvloeding vanuit de *civil society*, zijn nog volop in ontwikkeling. Nog vaak speelt het politieke debat, mede door apathie van burgers ten aanzien van de politiek, zich af achter gesloten deuren en zonder noemenswaardige *citizenship component* (Greskovits 1998). Tegelijk blijkt de bestendigheid tegen crises van potentieel ontwrichtende aard groot te zijn. Wanneer de ontwikkelingen een minder dreigende gedaante gaan aannemen, waar alle kans op is, lijkt er weinig reden om te veronderstellen dat de formele democratie zich niet zal ontwikkelen tot een wezenlijke.

3.4 RECHTSSTAAT

3.4.1 BELANG

De Europese Unie is een rechtsgemeenschap die vanuit een dubbel perspectief eisen stelt aan de rechtsstatelijkheid van haar lidstaten. Ten eerste zijn er de eisen vanuit het perspectief van de Unie als waardenverbond. De beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben, werden in Amsterdam (1997) tot grondbeginselen van de Unie verheven, zelfs met de mogelijkheid lidmaatschapsrechten op te schorten in geval van ernstige en voortdurende schending van deze beginselen (artt. 6 en 7 VEU). Sindsdien eist het EU-verdrag dat ook landen die tot de Unie willen toetreden, deze beginselen in acht nemen (art. 49 VEU). Al veel eerder, in 1993, formuleerde de Europese Raad in Kopenhagen de toetredingsvoorwaarde dat de kandidaten stabiele instituties dienden te ontwikkelen die de beginselen van de democratie, de *rule of law*, de mensenrechten en het respect en de bescherming van minderheden garanderen.

Ten tweede worden vanuit het perspectief van de Unie als handelingsverbond eisen gesteld aan de rechtstatelijkheid. Lidstaten gaan de verplichting aan om het *acquis communautaire* uit te voeren en te handhaven. De decentrale structuur van de Unie impliceert dat het Europese recht op het statelijke niveau dient te worden geëffectueerd. Naast wetgevers die de communautaire wetgeving in het nationale wettelijke kader kunnen incorporeren en een bureaucratie die in staat is deze regels te implementeren (zie par. 3.5), vergt dit ook een adequaat stelsel van rechtshandhaving dat garant staat voor de correcte toepassing van het geldende gemeenschapsrecht. Dit Europese recht omvat naast de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen, ook de duizenden besluiten van de Europese instellingen en de bestaande jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, inclusief de jurisprudentie over directe werking, voorrang van het Europese recht boven het nationale recht en staatsaansprakelijkheid bij schending van het gemeenschapsrecht.

De Europese burgers kunnen bij hun onderlinge geschillen en geschillen met de overheid voor de *nationale* rechter een beroep doen op de bestaande Europese wetgeving. Dientengevolge worden de rechters in de nieuwe lidstaten op het moment van toetreding, net als hun collega's in de huidige lidstaten, 'eerste hulp' *juges a droit communautaire* (Curtin & van Ooik 2000: 81). De vooronderstelling van deze inrichting van het Europese rechtssysteem is dat de lidstaten ieder een goed functionerend rechtssysteem hebben. Is dit niet het geval, dan bestaat de kans dat de rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, die voor het functioneren van de Europese Unie van groot belang zijn, onder druk komen. Bij de oostwaartse uitbreiding is het adequaat functioneren van de rechtsstaat een belangrijk aandachtspunt. De EU heeft echter nooit concrete parameters geformuleerd waaraan de rechtsstatelijke ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten kan worden afgemeten.

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de rechtsstatelijke ontwikkelingen. Dit gebeurt aan de hand van de opbouw van de formele rechtsstatelijke instituties tijdens de fase van transitie. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre sprake is van een consolidering van het nieuwe rechtsstelsel, in de zin dat de juridische instellingen van de democratische rechtsstaat ook in de alledaagse rechtspraktijk functioneren. Eerst zal echter worden ingegaan op de invloed van erfenissen uit het verleden op de ontwikkeling van het recht in Midden- en Oost-Europa.

3.4.2 ERFENISSEN

Het vertrekpunt van waaruit de Midden- en Oost-Europese landen begin jaren negentig een functionerend rechtsstelsel moesten opbouwen, was bijzonder ongunstig. Onder het communisme had decennialang een vorm van recht gegolden die niet in overeenstemming was met hetgeen een moderne rechtsstaat vereist. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de toegang tot de rechter, de garantie van politieke grondrechten en beroepsmogelijkheden tegen overheids-optreden voldeden niet aan die maat.

De communistische regimes volgden een ideologie die de rol van juridische instituties minimaliseerde. De planeconomie reguleerde schade en conflicten door heronderhandeling, arbitrage en politieke beslissingen en liet de ‘correctie’ van het falende systeem van centrale economische planning over aan het zwarte ruilcircuit. Hierdoor kregen civiele rechters weinig economische en arbeidsgeschillen voorgelegd. Met familiezaken zoals echtscheidingen hadden de rechters weinig moeite, omdat de sociale en financiële consequenties grotendeels werden opgevangen door de brede participatie van vrouwen in het arbeidsproces en de wijdverspreide kinderopvang en sociale-steunarrangementen. Strafrechters moesten enige legitimiteit verschaffen aan de politieke repressie. Ze werden relatief weinig geconfronteerd met reguliere criminaliteit, deels door de strakke sociale controle en deels ook doordat kleine vormen van criminaliteit als sociale en niet als juridische problemen werden benaderd. Van een rechterlijk toezicht op het handelen van de overheid, de partijbureaucratieën en de vakbonden was geen sprake. Het idee van formele gerechtelijke procedures inzake bestuurlijke en sociale aangelegenheden strookte niet met de officiële ideologie en met het ideologische zelfbeeld van de communistische bureaucratieën. Al met al was het rechtssysteem onder het communisme van ondergeschikt belang. Het aantal rechters was laag, het aantal advocaten nog lager, de rechtenstudie werd ontmoedigd en de meerderheid van afgestudeerde juristen werd ingezet als juridisch deskundige binnen de handelsondernemingen en de bureaucratie.

Een typisch verschijnsel onder het communisme was de *prokuratora*, het openbaar ministerie, dat over een groot apparaat beschikte. Het hield zich niet alleen bezig met criminele opsporing, maar ook met het bewaken van de ‘legaliteit’ van vrijwel het gehele publieke leven, inclusief de staatsondernemingen. Het voerde wetten en instructies uit, kon optreden in civiele procedures en was verantwoordelijk voor het toezicht op politieke gehoorzaamheid. In politieke zaken kon het

voor onderzoek rekenen op ondersteuning door de geheime dienst en kon het zaken voorleggen aan de strafrechter indien het hier aanleiding voor zag. Het is dan ook geen wonder dat voor velen de *prokuratora* synoniem was voor het apparaat van repressie. Alle communistische landen behalve Slovenië (als onderdeel van Joegoslavië) kenden een *prokuratora* met vergaande bevoegdheden, conform het model van de Sovjet-Unie (Blankenburg 2000: 35).

De legitimiteit van het rechtssysteem onder het communisme was, net als die van alle staatsinstellingen, bijzonder laag. Inbreuken op het recht en arbitraire handelingen door de autoriteiten kwamen dagelijks voor. Als reactie zochten de rechtssubjecten voortdurend naar mazen in de wet en manieren om regelgeving te ontduiken. Door deze realiteit ontstond er een cynische houding ten aanzien van het recht (Lippert & Schneider 1995: 372). Het gebrek aan vertrouwen in het rechtssysteem en de overheid als geheel creëerde een cultuur waarin burgers het gerechtelijk systeem sterk wantrouwden en een juridische procedure niet beschouwden als een voor de hand liggende manier om hun recht te halen. Na de omwentelingen van 1989 was het dan ook een van de grootste opgaven voor de nieuwe regimes in Midden- en Oost-Europa te bevorderen en te versterken dat burgers bereid waren het recht en de instellingen van de staat te accepteren.

3.4.3 TRANSITIE

Uit de studie die Blankenburg voor dit rapport heeft uitgevoerd, blijkt dat het communistische tijdperk niet in alle landen dezelfde sporen heeft achtergelaten. Landen als Polen en Hongarije kenden voor de omwenteling al een lange periode waarin ze zich konden voorbereiden op het opbouwen van rechtsstatelijke instituties, terwijl Tsjechoslowakije en de Baltische Staten tamelijk plotseling werden geconfronteerd met een geheel nieuwe constellatie. Zes van de tien kandidaat-lidstaten moesten na de omwenteling zelfs nog een proces van staatsvorming doormaken. Bij de inrichting van een nieuwe rechtsorde en de opbouw van juridische instituties werd dikwijls teruggerepen op de grondwetten en juridische instellingen van voor de Tweede Wereldoorlog.

Inmiddels hebben alle onderzochte landen een postcommunistische grondwet tot stand gebracht die in bevredigende mate de scheiding der machten (incl. een onafhankelijke rechterlijke macht) regelt, de *rule of law* verzekert en belangrijke grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en vergadering en het recht op privacy respecteert. Ook op het terrein van het civiel en het strafrecht zijn de nodige wettelijke aanpassingen gepleegd. Zaken als eigendomsrecht, mededingingsrecht, contractrecht en faillissementen, die de randvoorwaarden bieden voor een vrije markteconomie, zijn opnieuw geregeld. Bepaalde politieke en economische delicten zijn geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht en nieuwe vormen van criminaliteit, zoals het witwassen van geld, corruptie en computer-'hacking' worden langzamerhand ingevoerd. De doodstraf is in alle landen afgeschaft.

Ook het procesrecht is ingrijpend gewijzigd. Vanzelfsprekend werd het systeem van de *prokuratura* al meteen na de omwenteling ontmanteld. In sommige landen was hiervan *de facto* zelfs al voor de omwenteling sprake. De taak van het openbaar ministerie is beperkt tot criminele opsporing en het vertegenwoordigen van de staat in strafzaken. Belangrijke grondrechten zijn in het strafprocesrecht opgenomen. Zo mogen huiszoekingen nog slechts worden verricht met een machtiging van een rechter of een procureur en zijn er regels opgesteld omtrent de maximale tijd dat een verdachte in voorarrest mag worden gehouden. Deze regels variëren overigens flink per land.³ Alle landen zijn intussen ook toegetreden tot de Raad van Europa en hebben het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) geratificeerd. Hiermee staat voor de burgers van alle Midden- en Oost-Europese landen een beroep bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg open.

In alle landen is een stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid geïntroduceerd. Naast een formeel systeem van administratieve rechtspraak (eerst door een hoger bestuursorgaan, vervolgens door een rechterlijke instantie) is in de meeste landen ook een Ombudsman ingesteld, bij wie zonder veel omhaal een breed scala aan klachten tegen publieke instellingen kan worden ingediend. Meestal zijn klachten waarover tevens een juridische procedure loopt, uitgesloten van behandeling door de Ombudsman. In Polen is dit echter geen beletsel voor de zeer actieve Ombudsmaninstantie.

De mechanismen die aan de burgers ter beschikking staan om de overheid responsiever en *accountable* te maken, zijn echter beperkt. Hier speelt mee dat tegelijk met de invoering van het bestuursrecht ook de overheidsbureaucratie een grote transformatie doormaakte (zie par. 3.5). Hiernaast is in de meeste onderzochte landen de rechtsbescherming van journalisten niet zoals mag worden verwacht. Hoewel alle grondwetten de vrijheid van meningsuiting eerbiedigen, kennen bijna alle Midden- en Oost-Europese landen ook wetgeving die smaad, laster en het verspreiden van onjuiste informatie strafbaar stelt. Deze wetgeving wordt voornamelijk gebruikt door hoge politieke functionarissen, als instrument om journalisten ervan te weerhouden in het openbaar verdachtmakingen van corruptie en machtsmisbruik te doen. Zo is in de Baltische staten, Bulgarije en Roemenië een aantal journalisten veroordeeld wegens smaad of belediging. In deze laatste twee landen worden journalisten ook dikwijls geïntimideerd en gaat een afschrikwekkende werking uit van het risico van arrestatie.

Zoals in de paragraaf over democratisering al werd beschreven, is de toekenning van rechten aan de verschillende minderheden hier en daar moeizaam verlopen. Alle grondwetten verbieden discriminatie op basis van ras, etniciteit of taal en kennen minderheidsrechten toe, zoals het recht op onderwijs in de eigen taal en het ontwikkelen van de eigen cultuur. Desondanks is de rechtspositie van bepaalde etnische minderheden in een aantal kandidaat-lidstaten nog reden tot zorg. Zo heeft in Estland en Letland een groot deel van de bevolking geen burgerschapsrechten (vgl. par. 3.4.3). Dit komt omdat na de omwenteling en de voor deze landen

nieuwe onafhankelijkheid, burgerschap aanvankelijk alleen werd verleend aan diegenen die voor 1940 inwoners van Estland en Letland waren en hun nakomelingen. Hierdoor werd een groot deel van de inwoners – en vooral de grote aantallen Russen die tijdens het communisme naar deze landen geïmmigreerd waren – uitgesloten van burgerschap. Het niet bezitten van burgerschap betekent onder andere dat het verboden is een aantal beroepen uit te oefenen en ook is er een beperktere rechtsbescherming. Wel bestaan er in Estland en Letland speciale paspoorten voor niet-burgers, waarmee zij de grens met Rusland kunnen overschrijden en zonder problemen ook weer kunnen terugkeren. Op aandringen van met name de OVSE Hoge Vertegenwoordiger voor de minderheden zijn de voorwaarden om voor burgerschap in aanmerking te komen, versoepeld. Voor een groot deel van de bevolking blijven de barrières voor het verkrijgen van burgerschap echter aanzienlijk.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconstateerd dat de Midden- en Oost-Europese landen de formele structuren van de rechtsstaat in grote lijnen hebben vastgelegd. Hiermee is echter nog niet de vraag beantwoord in hoeverre sprake is van een werkelijk functionerende rechtsstaat in een geconsolideerde democratie. Hiervoor is vereist dat de juridische instellingen ook in de praktijk overeenkomstig de bedoelingen gaan opereren.

3.4.4 CONSOLIDATIE: DE RECHTSPRAKTIJK

In reactie op het repressieve verleden hebben alle Midden- en Oost-Europese landen Constitutionele Hoven in het leven geroepen. Deze beschikken in de meeste gevallen over twee hoofdbevoegdheden. Ten eerste kunnen zij op verzoek van politieke ambtdragers en parlementaire groeperingen wetten nietig verklaren die strijdig zijn met de Constitutie. Ten tweede kunnen zij op verzoek van reguliere rechters een bindende interpretatie geven bij een voorliggend geschil. De Constitutionele Hoven zijn tijdens de transitieperiode zeer actief geweest met het herzien van de grote stroom aan nieuwe transitiewetgeving. (Het Hongaarse Hof blokkeerde of amendeerde in zijn eerste jaren zelfs 40 % van de wetsvoorstellen.) Mede door deze rol wisten ze er in diverse landen aan bij te dragen dat allerlei politieke controverses rondom de overgang naar een nieuw economisch stelsel werden verzacht, zoals bijvoorbeeld de privatisering van de staatsbedrijven en de teruggave van eigendom.

Hoewel Polen en Slovenië reeds voor de omwenteling een Constitutioneel Hof instelden en de Tsjechen in de jaren '20 een soortgelijk tribunaal kenden, vormt het postcommunisme een geheel nieuw element in de Europese rechtscultuur van Midden- en Oost-Europa (Blankenburg 2000: 47). Met uitzondering van het Constitutionele Hof in Estland zijn al deze Hoven in de regio, zij het nogal eens na enige strijd, inmiddels onafhankelijk georganiseerd van het reguliere rechtssysteem en aldus onttrokken aan het juridisch toezicht van de Hooggerichtshoven (cassatiehoven). Door hun actieve en onafhankelijke opstelling hebben ze veel gezag verworven als bewaker van hogere rechtsbeginselen en genieten ze bij het publiek over het algemeen meer steun dan de reguliere gerechtshoven.

De manier van rechtsuitleg door de Constitutionele rechters wijkt sterk af van de traditionele strikt positivistische rechtstoepassing door de reguliere gerechtshoven in Midden- en Oost-Europa, waarbij rechters hun professionaliteit zien in de strikte toepassing van het recht naar de letter van de wet. Dit betekent dat eerst het geschreven recht moet worden aangepast, alvorens constitutionele principes worden toegepast. Een dergelijke strikte toepassing van het geschreven recht frustrert politieke veranderingen, aangezien het een tijdrovend proces is om alle wetten aan te passen. Daarentegen spelen de Constitutionele Hoven bij het vernieuwen van het rechtssysteem een belangrijke rol, doordat zij bestaande wetten juist wél toetsen aan hogere rechtsbeginselen. In Tsjechië weigerden reguliere rechters echter meerdere malen de rechtsinterpretatie van het Constitutionele Hof over te nemen, omdat deze interpretatie van het geldende recht niet binnen de bewoordingen van het geschreven recht bleef. Blijkbaar zien de ervaren reguliere rechters, die tijdens de communistische periode hun identiteit als professionals wisten te behouden, de constitutionele suprematie als weer een nieuwe poging tot politieke manipulatie (Blankenburg 2000: 20).

Deze twist over de suprematie van de rechtsinterpretatie leidt niet alleen tot een gebrek aan rechtszekerheid. De rechtspositivistische traditie maakt het mogelijk ook moeilijker het Europese recht te integreren in het nationale rechtstelsel. Immers, ook de Europese Verdragen en de jurisprudentie van het Hof gaan uit van een geheel andere benadering van de betekenis van algemene rechtsbeginselen en veronderstellen een grotere rechtsvormende taak van de rechter.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt in alle Midden- en Oost-Europese landen niet alleen in de grondwet maar ook in de praktijk redelijk gewaarborgd (Freedom House 2000). Rechters worden overal voor het leven benoemd, al geldt in Slowakije eerst een proeftijd van vier jaar. Hiernaast kennen de meeste Midden- en Oost-Europese landen een *Judicial Council*, die voor de meerderheid bestaat uit rechters. Deze rechters kunnen worden aangevuld met parlementariërs, door de president benoemde personen en ambtshalve soms ook met de minister van Justitie. In een aantal landen benoemt de *Judicial Council* daadwerkelijk rechters, in andere landen draagt het hen slechts voor en in sommige landen beheert het ook de hele rechterlijke organisatie, inclusief het budget. Deze organisatorische controle door de *Judicial Council* biedt theoretisch een goede waarborg tegen politieke invloed. Volgens Blankenburg (2000: 29) dienen *Judicial Councils* echter ook de meer mondaine belangen van rechters. Freedom House wijst erop dat er in Slowakije, Polen en Roemenië nog teveel ruimte bestaat voor politieke invloed op de benoeming van rechters. In Litouwen probeert de politiek zelfs rechterlijke uitspraken te beïnvloeden bij zaken die tegen de staat worden aangespannen.

Een grote zorg ten aanzien van alle Midden- en Oost-Europese landen is de excessieve lengte van rechtszaken en de enorme achterstanden in de behandeling van zaken die hierdoor ontstaan. Deze vloeien voort uit een aantal omstandigheden. Ten eerste zijn er over de gehele linie nog te weinig rechters. In alle onderzochte

landen bestaan veel vacatures. Hoewel de rechtenstudie zich sinds de omwenteling in een redelijke populariteit mag verheugen, kiezen veel juristen niet voor een baan in de magistratuur. Een baan in de private sector is dikwijls aantrekkelijker en betaalt over het algemeen beter. Hoewel de meeste Midden- en Oost-Europese landen onlangs hebben besloten de rechters hoger te belonen, zijn de resultaten hiervan nog niet zichtbaar. Dit probleem zal ook niet op korte termijn zijn opgelost. Ten tweede bestaat er bij veel rechters onzekerheid over de toepassing van het recht. Door de recente hervormingen van het civiele en het strafrecht en de introductie van het bestuursrecht bestaat er een grote kennisachterstand bij veel rechters. Ongeveer de helft van de huidige rechters in Midden- en Oost-Europa heeft zijn opleiding gehad in het communistische tijdperk. Door de gebrekkige bijscholing zijn te weinig rechters gespecialiseerd in terreinen als bestuursrecht, handelsrecht en economische delicten. Er is tevens een fors gebrek aan rechters met het EG-recht als specialisatie. In veel landen is het EG-recht bovendien niet opgenomen in het curriculum van de rechtersopleiding. Waar dit wel het geval is (zoals in Tsjechië), beperkt deze kennis zich tot een zeer beperkt deel van de rechters (4 % in Tsjechië). Niet alleen de effectiviteit, ook de kwaliteit van de rechtsspraak varieert hierdoor sterk. Deze blijft zeker bij de lagere rechters op een laag niveau. Ten derde ontbreekt het de gerechtshoven aan moderne apparatuur en informatietechnologie. Hoewel er hier en daar wordt geïnvesteerd in informatietechnologie en sommige registers worden geautomatiseerd, blijven de budgetten voor de rechterlijke administratie nog altijd laag. De lengte van rechtszaken zou kunnen worden bekort indien rechters een betere administratieve ondersteuning zouden hebben.

Behalve de lengte van de procedures is het ook zorgwekkend dat zelfs na een lange rechtsgang en een gunstige uitspraak van de rechter, in veel Midden- en Oost-Europese landen niet de zekerheid bestaat dat het vonnis ook daadwerkelijk wordt *uitgevoerd*. Uitvoering van rechterlijke vonnissen geschiedt over het algemeen wel effectief bij strafzaken, maar schiet bij civiele zaken vaak tekort. Volgens onderzoek van Freedom House (2000) is de uitvoering erg traag in Bulgarije en problematisch in Polen, Litouwen, Letland, Tsjechië, Hongarije, en Roemenië. Dat een goed systeem van deurwaarders dat verantwoordelijk is voor het innen van schulden, essentieel is voor een goed werkend gerechtelijk apparaat, is de beleidsmakers in veel landen pas laat duidelijk geworden (Blankenburg 2000: 31). Mede hierdoor is er een tekort aan deurwaarders. Ook verloopt hun werk traag, doordat standaardprocedures ontbreken. Deze laatste omstandigheid maakt deurwaarders tevens gevoelig voor omkoping. Overigens krijgen de pas geprivatiseerde deurwaarders in Polen ook het verwijt dat zij slechts de grote zaken afhandelen, waardoor het voor kleine schuldeisers erg lastig is om geld terug te vorderen.

De grote overbelasting van het rechtssysteem en de kosten van juridische procedures zijn voor veel burgers redenen om af te zien van het juridische traject. Hiermee hangt samen dat er een gebrek is aan een 'rechtencultuur'. Mede door de ervaringen met het communisme hebben burgers de gewoonte het recht en het

gerechtelijk apparaat, tezamen met alle staatsinstellingen, te wantrouwen en onderlinge geschillen buiten de formeel juridische weg op te lossen. Hiernaast bestaat er bij hen weinig kennis over de eigen rechtspositie. Niet alleen ontwikkelt het recht zich op dit moment erg snel, ook de rechtshulp vanuit de staat beperkt zich om financiële redenen begrijpelijkerwijze tot niet meer dan het strikt noodzakelijke (rechtsbijstand bij strafzaken). Het zijn derhalve met name NGO's, en soms universiteiten, vakbonden en consumentenorganisaties, die de burger voorzien van enige rechtshulp. Deze hulp weegt echter niet op tegen de barrières in de toegang tot het rechtssysteem.

Een verschijnsel dat sterk bijdraagt aan de algehele negatieve perceptie van het justitieel apparaat is de veelvoorkomende corruptie. Ondanks de vele anticorruptieprogramma's, wetgeving en ratificatie van internationale anticorruptieverdragen, blijft corruptie in Midden- en Oost-Europa een fors probleem. Hoewel concrete gegevens ontbreken, blijkt uit vele studies en opinieonderzoeken dat corruptie in bijna alle Midden- en Oost-Europese landen wijdverspreid is. Uitzonderingen zijn Slovenië en Estland, waar corruptie weliswaar allerm minst afwezig is, maar een minder structureel karakter heeft. Corruptie komt volgens de meeste mensen vooral voor in de bureaucratie, de politiek, de gezondheidszorg, de douane, het onderwijs en de rechterlijke macht (al hebben de Constitutionele Hoven een betere reputatie als het gaat om betrouwbaarheid). Steekpenningen worden met name betaald om bureaucratische procedures te versnellen, een begunstigende beschikking te verkrijgen of om een contract in de wacht te slepen. In sommige landen is er een klimaat waarin corruptie kan floreren doordat verantwoordingsstructuren, transparantie, controle en toezicht ontbreken. De vele anticorruptieplannen laten zien dat het probleem wordt onderkend, maar de gebrekkige implementatie legt tegelijkertijd een tekort aan middelen bloot.

Hoewel de grondrechten formeel worden gerespecteerd, is hiervan in de praktijk niet altijd sprake. Dit wordt geïllustreerd door de vele rechtszaken die worden aangespannen bij het Europese Hof voor de rechten van de mens. Zo worden de regels omtrent de maximale duur van een voorarrest lang niet altijd nageleefd. Ten gevolge van de enorme vertragingen bij de strafrechtprocedures moeten verdachten soms vele jaren wachten op een uitspraak. Hier komt bij dat in de meeste Midden- en Oost-Europese landen de gevangenissen overvol zijn en de omstandigheden beneden internationaal aanvaard niveau. De beperkte beschikbare budgetten geven aan dat dit probleem zich niet op korte termijn zal oplossen. Een andere zorg is dat de politie gebruik maakt van geweld bij de arrestatie of ondervraging van verdachten. Freedom House maakt melding van geweldgebruik door de politie in alle Midden- en Oost-Europese landen, met uitzondering van Slovenië. Het politiegeweld in Midden- en Oost-Europa is overigens bovenproportioneel gericht tegen minderheden, met name de Roma. Daarnaast is de politie nauwelijks in staat om de Roma effectief te beschermen tegen geweldpleging door rechts-extremisten.

3.4.5 CONCLUSIE: KANS EN BEDREIGINGEN

In alle Midden- en Oost-Europese landen tekent zich een overgang af naar een daadwerkelijke rechtsstaat. De constitutionele grondslag hiervoor is gelegd en de toetreding tot de Raad van Europa heeft geleid tot een internationale verankering van deze grondslag. Ook is een aantal voorwaarden vervuld voor een in de praktijk functionerend rechtstelsel dat aan de eisen van de rechtsstaat voldoet.

Een snelle juridische transformatie kan echter niet worden verwacht. Door de geheel andere betekenis van het recht in de voorbije periode, is een grote achterstand ontstaan op juridisch gebied. Vooral doordat modern geschoolde juristen en een hiervoor ingericht opleidingssysteem ontbreken, zullen hier nog lang knelpunten blijven bestaan. Ook het feit dat het recht nog onvoldoende vanuit de *civil society* wordt ondersteund, is een ernstige handicap voor een snelle transformatie. Voor een goede werking van het recht volstaat het niet dat de structuren van de rechtsstaat zijn geïntroduceerd, maar dienen ook de waarden en normen waarop de rechtsstaat gebaseerd dient te zijn, zich bij het publiek te hebben geworteld. Er moet een cultuur ontstaan waarin burgers kunnen vertrouwen op een eerlijke werking van het recht. Een goede ontwikkeling van de politiek-democratische instellingen kan hieraan zeker bijdragen en de inbedding in de EU zal daartoe naast het lidmaatschap van de Raad van Europa een verdere stimulans kunnen betekenen. Uiteraard is het van belang dat dit proces van transformatie voldoende op de agenda blijft staan om haperingen te voorkomen.

Vanuit de Unie wordt immers vanaf het begin vertrouwd op de kwaliteit van het recht van de lidstaten. Veel meer dan dit in federale staatsvormen gebruikelijk is, is het Europese recht voor zijn toepassing afhankelijk van het nationale recht en van de nationale instituties. Dit betekent dat aanspraken uit het Europese recht in het algemeen slechts gerealiseerd kunnen worden door nationale wetgeving tot stand te brengen en procedures te voeren voor nationale rechters. Het is onwaarschijnlijk dat de juridische instellingen in de Midden- en Oost-Europese landen zich binnen vrij korte termijn zullen omvormen tot instanties die deze taak op een bevredigende wijze kunnen uitvoeren. Het kan decennia vergen voordat er voldoende geschoolde juristen beschikbaar komen om tot het vereiste niveau van rechtsbeoefening te komen. Wel heeft het perspectief van de toetreding een dynamiek in de gewenste richting ondersteund en zal de sterke interactie met rechtsinstellingen in de Unie na de toetreding een verdere bijdrage aan deze dynamiek kunnen leveren.

Een specifiek aandachtspunt voor de ontwikkeling van het Europese recht is het gegeven dat de rechtstraditie in de Midden- en Oost-Europese landen aanzienlijk sterkere legalistische karaktertrekken vertoont dan die in de huidige lidstaten. Het handhavingstekort vormt ook in de huidige lidstaten een steeds groter probleem. De toekomstige lidstaten zullen echter nog sterker de neiging hebben er tevreden mee te zijn de verplichtingen die uit het Europese recht voortvloeien, in het nationale recht te vertalen en gemakkelijk voorbij te gaan aan het traject

van uitvoering en handhaving. Wanneer betrokkenen dan bovendien onvoldoende mogelijkheden hebben zich hiertegen verzetten, rijst de vraag in hoeverre het nationale rechtsstelsel bij toetreding kan waarborgen dat de verplichtingen van het Europese recht in de praktijk ook daadwerkelijk zullen worden afgedwongen.

3.5 BESTUURLIJK VERMOGEN

3.5.1 BELANG

Bij vorige uitbreidingen was het bestuurlijk vermogen van kandidaat-lidstaten weliswaar een belangrijk punt van aandacht, maar het werd nooit als een criterium voor toetreding gehanteerd. Evenmin werd hier in 1993 bij de eerste formulering van de toetredingscriteria in Kopenhagen aan gerefereerd. Twee jaar later, tijdens de Europese Raad van Madrid van 1995 werd *administrative capacity* echter toegevoegd aan de lijst van toetredingsvoorwaarden. Aanpassing van de bestuurlijke structuren werd noodzakelijk geacht om de effectieve implementatie van het acquis te garanderen. In juni 2000 onderstreepte de Europese Raad in Feira nogmaals dat een versterking van het bestuurlijk vermogen een cruciaal onderdeel vormt van de vereiste hervormingen in de Midden- en Oost-Europese landen. Inmiddels is dit tot een belangrijk criterium uitgegroeid waarop nauwkeurig wordt toegezien. Ook wordt veel hulpverlening gericht op *institution building*, opdat de regelgeving van de Unie kan worden geïmplementeerd.

Een belangrijk kenmerk van de Europese Unie is haar decentrale uitvoeringsstructuur. Immers, het merendeel van de regels moet worden omgezet in nationale wetgeving en dient door *nationale* instanties te worden toegepast, gehandhaafd en eventueel geëvalueerd. De kracht van de Unie als handelingsverbond is derhalve sterk afhankelijk van de nationale bestuurlijke capaciteit. Met name in het geval van de interne markt zijn de meeste regels als richtlijnen opgesteld. Hoewel het onderscheid tussen verordeningen en richtlijnen niet altijd even scherp is, geldt op dit beleidsterrein dat de invulling van de uitvoerings- en handavingsstructuur in aanzienlijke mate in handen van de nationale overheden wordt gelegd. Wil de interne markt kunnen functioneren, dan is het wederzijds vertrouwen in elkaars bestuurlijke instellingen essentieel. Zonder een adequaat bestuurlijk vermogen zou een implementatietekort ontstaan dat de interne markt nadelig beïnvloedt (Nicolaidis 2000; SIGMA 1998b).⁴

Bovendien is door de verdieping van de interne markt het belang van het bestuurlijk vermogen de laatste jaren sterk toegenomen. Ook de vele beleidsterreinen die in het voetspoor hiervan of hiernaast in de Unie tot ontwikkeling zijn gekomen, speelden hier een rol. Lang niet altijd gaat het hierbij om verordeningen en richtlijnen. In de Unie is ook een beduidende hoeveelheid *soft law* ontstaan, waarvan de werkzaamheid nog meer dan bij bijvoorbeeld richtlijnen aankomt op wederzijds vertrouwen in elkaars institutionele vermogen.

Ook het participeren in de beleidsvoorbereidende en besluitnemende gremia van de Unie stelt eisen aan het nationale bestuurlijke vermogen. De toegenomen frequentie van Europese toppen en IGC's stelt zware eisen aan de nationale beleidsinstanties. In dit verband geldt de zogenaamde *rule of consistency*: lidstaten worden geacht een zekere consistentie in hun standpunten te onderhouden in het geval dat zowel de werkgroepen (comitologie), Coreper I en II en de Raad van Ministers betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Eerder in deze gremia ingenomen standpunten worden over het algemeen beschouwd als een verplichting. Hiernaast dienen de ingenomen standpunten ook daadwerkelijk de opvattingen van de nationale overheden te vertegenwoordigen en wordt van ambtenaren verwacht dat zij de nodige vaardigheden bezitten om coalities te vormen, netwerken op te bouwen en te onderhandelen.

De aanloop naar de toetreding zelf stelt natuurlijk eveneens eisen aan het bestuurlijk vermogen. Kandidaat-lidstaten dienen niet alleen aan het toetredingscriterium te voldoen, maar moeten ook de toetredingsonderhandelingen met succes kunnen afronden. Hiervoor krijgen alle kandidaten pretoetredingssteun. De EU ondersteunt het transitieproces en de overname van het acquis via drie programma's: Phare, ISPA en Sapard. Om deze geldstromen op te vangen en te kanaliseren, hebben de toetreders behoefte aan een goed toegerust absorptieapparaat. Na de toetreding neemt dit belang nog verder toe, wanneer de nieuwe lidstaten zich kwalificeren voor de structuur- en cohesiefondsen. Dit vergt niet alleen absorptievermogen op nationaal niveau, maar juist ook op het regionale en lokale niveau.

Het is derhalve evident dat de nationale bestuurlijke capaciteit van belang is voor zowel de voorbereiding op het lidmaatschap als het lidmaatschap zelf. De Commissie volgt de prestaties van de kandidaat-lidstaten dan ook nauwgezet. Hierbij ligt een sterk accent op het toetsen van het vermogen de vele sectorale regels van het acquis te implementeren: het zogenoemde *verticale* bestuurlijk vermogen. Hiernaast wordt van kandidaat-lidstaten verlangd dat ze beschikken over een modern openbaar bestuur in de brede zin van het woord, de zogenaamde *horizontale* bestuurscapaciteit. Het gaat dan om de aanwezigheid van een geprofessionaliseerd, niet door partijpolitieke bindingen gedomineerd en *accountable* ambtenarenapparaat, een institutionele infrastructuur voor effectieve beleidsvoorbereiding en beleidscoördinatie en om de aanwezigheid van structuren die gericht zijn op het toetredingsproces en EU-zaken in het algemeen (zie Nunberg 2000).

Over het relatieve gewicht van beide aspecten van het bestuurlijk vermogen bestaan uiteenlopende inzichten. Zeker aanvankelijk betrof de bemoeienis van de Commissie vooral de verticale bestuurscapaciteit. Volgens Nicolaidis (2000) is dit accent ook alleszins gerechtvaardigd. Landen die het sectorale bestuursvermogen prioriteit verlenen, worden hierdoor tegelijk genoodzaakt hun openbaar bestuur ook in brede zin te moderniseren. Het SIGMA-programma⁵ van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), dat wordt gefinancierd door het EU Phare-programma, gaat er daarentegen vanuit dat, gezien de toetredingscriteria, de kandidaat-lidstaten eigenlijk eerst zouden

moeten beschikken over een goed horizontaal bestuurlijk vermogen. Indien hervormingen voornamelijk plaatsvinden volgens sectorale lijnen, voorziet SIGMA namelijk gevaren van fragmentatie van bestuur, institutionele proliferatie en oncontroleerbare druk op het nationale budget (SIGMA 1998b: 12). Inmiddels onderkent de Commissie het belang hiervan en is de aandacht voor deze horizontale bestuurscapaciteit de laatste jaren sterk toegenomen.

Niettemin bestaat binnen de EU nog altijd geen overeenstemming over de minimumcriteria voor het horizontaal bestuurlijk vermogen waaraan de kandidaat-lidstaten moeten voldoen (Nunberg 2000). Zowel het verslag van de onder het Nederlandse EU-voorzitterschap georganiseerde conferentie in 1997 ('Rotterdam Conference on Governance and European Integration') als de conferentiebundel *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space* (SIGMA 1998a) maken optimistisch melding van een *European Administrative Space*. Deze 'ruimte' berust echter niet op geaccepteerde standaarden. Veeleer is sprake van geleidelijk groeiende normen als gevolg van de steeds intensievere samenwerking tussen ambtenaren uit de lidstaten. *Benchmarking*, *peer review* en samenwerking zijn belangrijk voor een zekere convergentie van bestuursstelsels. Ze bieden de Commissie echter nog geen rechtsgrond om de (kandidaat-)lidstaten een vorm van bestuur voor te schrijven. Het acquis zelf biedt alleen eisen ten aanzien van het sectorale bestuurlijke vermogen.

Doordat deze rechtsbasis voor het horizontale bestuurlijke vermogen ontbreekt, zouden de kandidaat-lidstaten dergelijke voorschriften kunnen interpreteren als een onaanvaardbare inmenging in de nationale soevereiniteit. Ook de huidige lidstaten zouden afwijzend staan ten opzichte van een rol van de Commissie als vaststeller van *benchmarks* voor goed bestuur die ook op hen van toepassing zijn (Nicolaidis 2001). De Europese Commissie baseert haar voorschriften en verlangens voor het horizontale bestuurlijke vermogen van de kandidaat-lidstaten (zoals bijv. de modernisering van de ambtenarenwetgeving en bestuurlijke herstructurering) dan ook op eisen die zijn afgeleid uit het acquis. Om het acquis op de diverse beleidsgebieden immers goed te kunnen uitvoeren, is niet alleen vereist dat er een dienst bestaat die qua bevoegdheden, menskracht en kennis goed is toegerust voor de concrete taak. Minstens zo belangrijk is dat deze dienst kan functioneren binnen een goede coördinatie- en delegatiestructuur van een overheidsorganisatie die over het vermogen beschikt op een onafhankelijke en integere manier haar taak uit te oefenen en publieke verantwoording af te leggen.

In deze paragraaf worden de horizontale bestuurlijke kwaliteiten van de aankomende lidstaten onderzocht. Net als in de vorige paragrafen wordt eerst aandacht besteed aan de invloed van historische erfenissen alvorens in te gaan op de voorde- ringen van de bestuurlijke transitie. Anders dan in eerdere paragrafen zal echter niet worden teruggerepen op de analytische tweedeling van transitie en consolidatie, aangezien deze fasen op bestuurlijk terrein teveel in elkaar overlopen. Voor deze schets wordt naast de voortgangsrapportages van de Commissie ook gebruik gemaakt van het werk van SIGMA en de Wereldbank. Bovendien wordt

geput uit een aparte studie over deze materie die op verzoek van de WRR is geschreven (Verheijen 2000). Elders in dit rapport, met name in hoofdstuk 4 over de kansen en bedreigingen van de uitbreiding voor belangrijke terreinen van het EU-beleid, wordt aandacht besteed aan de vorderingen van de kandidaat-lidstaten ten aanzien van de noodzakelijke verticale bestuurlijke voorzieningen.

3.5.2 ERFENISSEN

Voor het opbouwen van moderne bestuursstelsels in de kandidaat-lidstaten was het uitgangspunt dermate ongunstig dat Verheijen spreekt van de noodzaak een geheel nieuwe overheidsorganisatie te ‘ontwikkelen’ in plaats van de bestaande te ‘hervormen’. Onder het communisme vormden overheden geen brug tussen regering en bevolking; zij werden gezien als een instrument van onderdrukking. Een belangrijke erfenis van het communisme is dan ook een diepgeworteld wantrouwen bij het publiek tegen de centrale overheid. De verstrengeling van partij en staat leidde tot een sterk gepolitiseerde ambtenarij met een geprivilegieerde status. De cultuur die hieraan ten grondslag ligt, laat zich niet gemakkelijk veranderen, ondanks de zuiveringen die – zij het niet overal – hebben plaatsgevonden. De overheidsorganisatie zelf was sterk hiërarchisch, met een zeer zwaar accent op coördinatie aan de top. Van decentralisatie was geen sprake; bij regionale en lokale vertakkingen van het bestuursapparaat ging het uitsluitend om deconcentratie. Systemen van verantwoording naar politiek en burger ontbraken. Verheijen wijst er ook op dat de legalistische traditie die al lang in Midden- en Oost-Europa bestaat, door het communisme eerder nog werd versterkt; legitimiteit werd primair gezocht door wetgeving.

3.5.3 TRANSFORMATIE

Aldus staan de kandidaat-lidstaten bij het moderniseren van hun bestuurlijke apparaten voor een zeer grote opgave. Anders dan Verheijen’s uitspraak dat het eigenlijk zou moeten gaan om het geheel nieuw vormgeven, is de praktijk er één van geleidelijke hervorming, die bovendien grote discontinuïteiten vertoont en geregeerd wordt door kortetermijnoverwegingen. Bovendien is, en wordt, in de meeste landen weinig prioriteit gegeven aan bestuurlijke hervormingen. Men staat immers voor vele andere taken en het thema is ook electoraal weinig interessant. Van een bestuurlijke *Big Bang* is derhalve geen sprake. Als uitvloeisel van de legalistische oriëntatie hanteert men met name wetgeving als het belangrijkste instrument van verandering. Met uitzondering van Hongarije, dat hiermee al vroeg begon, kwamen nieuwe ambtenarenwetten in de meeste landen pas in de laatste helft van het vorige decennium tot stand; in Slovenië, Slowakije en Tsjechië moeten deze zelfs nog worden aangenomen.

Hiermee is echter nog geen basis gelegd voor een consistente implementatie. De frequente regeringswisselingen in Midden- en Oost-Europa leiden er bijvoorbeeld vaak toe dat nieuwe regeringen juist op dit gebied wetten van de voorgangers weer intrekken of veranderen. Dit wijkt sterk af van de situatie op economisch

gebied, waar veranderingen van politieke kleur weinig invloed hebben op de aard van het gevoerde economisch beleid. Het kost de betrokken landen grote moeite de publieke dienst door middel van een consistent volgehouden beleid inderdaad te vrijwaren van partijpolitieke invloed. Regeringswisselingen gaan dan ook vaak gepaard met grootschalige vervanging van ambtenaren. Het legalisme brengt in meer algemene zin met zich mee dat weinig aandacht bestaat voor de implementatie van aangenomen wetten. Zo constateert Verheijen dat de opbouw van de noodzakelijke opleidings- en trainingsfaciliteiten – bij uitstek een investering die veel tijd vergt voordat daarvan de vruchten kunnen worden geplukt – in de meeste landen nog verre gaand tekort schiet. Hieraan is natuurlijk ook debet dat wetten weinig kosten, maar dergelijke ondersteunende voorzieningen des te meer. Bij de vele claims op het schaarse overheidsbudget delven deze derhalve gemakkelijk het onderspit.

Ook de reorganisatie van het bestuur is een moeizaam en langdurig proces. Volgens SIGMA wordt de overheidsorganisatie nog steeds gekenmerkt door een topzware coördinatie, weinig ruimte voor conflictbeslechting op lagere niveaus, duplicatie van functies, en een gebrek aan duidelijke interne en externe verantwoordingsstructuren. Het is pas de laatste jaren dat wetgeving gericht op afbakening van bevoegdheden van de verschillende instellingen aandacht krijgt. Hierbij wordt er ook naar gestreefd de druk op de toppen van de bureaucratieën te verminderen, zowel binnen departementen als voor de interdepartementale coördinatie. De verandering van cultuur en praktijken gaat echter zeer moeizaam en zal veel tijd vergen. In de voortgangsrapportages van de Commissie worden Hongarije en Bulgarije geprezen voor hun vooruitgang, maar alle overige landen gemaand hier meer ernst mee te betrachten (Europese Commissie 2000).

Verheijen toont zich betrekkelijk optimistisch over de voorzieningen die ontstaan voor interne en externe financiële controle. De sterke controle door de Commissie en het belang van de kandidaat-lidstaten bij Europese financiële steun vormt hiervoor een belangrijke stimulans. Beschuldigingen van corruptie worden ook in de kandidaat-lidstaten zeer serieus genomen. Verheijen ziet echter als kwade kans dat anticorruptiemaatregelen er toch weer toe zullen leiden dat de hiërarchische structuur wordt aangescherpt en derhalve de versterking belemmert van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op lagere niveaus, een versterking die wenselijk is voor een grotere flexibiliteit.

Juist voor de kandidaat-lidstaten is het van zeer groot belang dat de mechanismen voor verantwoording naar de bevolking worden versterkt. De erfenis van wantrouwen is, zoals vermeld, nog steeds sterk voelbaar, terwijl ook tussen burgers en met name de nationale overheid nog steeds een kloof gaapt (Verheijen 1999). De legitimiteit van overheidsbeleid is hierdoor *a priori* zeer beperkt. Zo schrijft Csaba over Hongarije, een land dat toch beschouwd mag worden als een van de koplopers van de kandidaat-lidstaten, dat hier bij het publiek een wijd verbreide perceptie bestaat van rechtsfetisjisme bij de overheid. Mede hierdoor worden van overheidswege opgelegde verboden en geboden in de praktijk massaal genegeerd (Csaba 1997: 19).

In het licht hiervan is de instelling van een laagdrempelige voorziening als de ombudsman in landen als Hongarije, Polen, Litouwen, Roemenië en Slovenië van buitengewoon belang. Ook uit de studie die Blankenburg voor de WRR uitvoerde, kwam dit naar voren als een voorziening waarin de burger, vanwege de onafhankelijkheid, groot vertrouwen stelt. De mogelijkheid om tegen wanpraktijken van overheidsinstellingen in het geweer te treden, neemt het wantrouwen van de burger natuurlijk niet direct weg, maar het kan er indirect wel aan bijdragen. De burger leert erdoor dat het overheidsbeleid niet uitsluitend passief behoeft te worden ondergaan maar dat men ook beschikt over rechten *tegenover* de overheid. De overheid leert ervan dat de discretionaire ruimte niet ongelimiteerd is en dat reacties van de burger serieus moeten worden genomen. Gaandeweg kan de overheid hierdoor meer het karakter aannemen van een publieke dienst. Dit zal op termijn de geloofwaardigheid van de overheid en ook de effectiviteit van het beleid ten goede komen. Hetzelfde geldt in principe voor administratiefrechtelijke voorzieningen, een onbekend verschijnsel in de communistische tijd (Blankenburg 2000: 43). Hoewel hiervoor grondwettelijk in de meeste kandidaat-lidstaten plaats is ingeruimd, is implementatie in de vorm van *gespecialiseerde* bestuursrechtelijke instanties wegens geldgebrek nog in weinig landen daadwerkelijk ter hand genomen.

Tegen de achtergrond van de sterk gecentraliseerde regimes in de communistische tijd is al snel na 1989, en in Polen al eerder, decentralisatie ter hand genomen. Dit is niet alleen ingegeven doordat decentralisatie de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsbeleid kan verhogen. Ook kan het democratisch gehalte van het overheidsbeleid worden vergroot door het dichterbij de burger te plaatsen. Met decentralisatieprogramma's getuigden de nieuwe regeringen van hun vaste wil afstand te nemen van het oude regime en hoopten zij bij de bevolking aan steun te winnen. De bestuurlijke herindeling leidde niet overal tot meer bestuurslagen; in Tsjechië zijn er momenteel minder bestuurslagen dan onder het communisme (Karatnycky 2000). Wel is het aantal gemeenten sterk toegenomen; zo werden er in Hongarije maar liefst 1949 nieuwe gemeenten gevormd (Nyiri 2000).

Toch blijken de weerbarstigheden ook hier groot te zijn. Veelal is in de praktijk eerder sprake van deconcentratie en is de ruimte voor lokale inbreng derhalve beperkt. Soms worden er wel taken en bevoegdheden overgedragen, maar niet de bijbehorende financiële middelen. Decentralisatie heeft dan eerder het karakter van het door het centrale bestuursniveau exporteren van problemen. Bij de voorheen zo gecentraliseerde structuur van het bestuur blijkt werkelijke machtsdeling moeilijk te realiseren, zelfs in landen als Hongarije en Polen, met als gevolg grote problemen in de onderlinge coördinatie tussen bestuurslagen.

Waar de lokale taken sterk zijn toegenomen (basisonderwijs, gezondheidszorg, sociale dienstverlening, minderheidsrechten, lokale infrastructuur), zijn de financiële middelen eerder afgenomen, terwijl de mogelijkheden voor lokale belastingheffing veelal beperkt zijn (Knip 1999). Dit geldt zelfs in Hongarije, dat wat betreft de horizontale bestuurscapaciteit, inclusief de bestuurlijke decentralisatie, het meest aan westerse maatstaven voldoet (Nyiri 2000).

Wanneer de burger hierdoor per saldo minder van de overheid kan verwachten, kan de initiële legitimiteitwinst – die zich inderdaad uit in meer vertrouwen in de lokale dan in de nationale overheid – omslaan in verlies.

De wens om toe te treden tot de Europese Unie, heeft kandidaat-lidstaten ertoe gepocht veel aandacht te geven aan het opzetten van hierop gerichte organisatorische voorzieningen. Hierin is ook veel voortgang geboekt (Europese Commissie 2000I; Nunberg 2000). In alle betrokken landen zijn op het politieke en topambtelijke niveau eenheden gevormd die zich – gebaseerd op daartoe strekkende wetgeving – speciaal bezighouden met de beleidsvoorbereiding over EU-kwesties. Gegeven de eerdergenoemde gecentraliseerde karakteristiek van het bestuur is de druk op deze eenheden erg groot. De veelal zeer sterke positie van lijnministeries impliceert dat er weinig interdepartementale voorportalen zijn die als filter in de beleidsvoorbereiding kunnen functioneren. Dit betekent tevens dat besluitvorming aan de top over zaken waarbij interdepartementale afstemming noodzakelijk is, zich vaak moeizaam naar beneden doorvertaalt. Hoewel departementen over het algemeen eenheden kennen die zich met Europese zaken bezighouden, zijn deze volgens Verheijen vaak slecht geïntegreerd in de dagelijkse beleidspraktijk. De procedures voor *law approximation* in het kader van de toetreding zijn binnen de overheid vaak goed ontwikkeld, maar de externe coördinatie, zeker ook met het parlement, is veelal problematisch.

3.5.4 CONCLUSIE: KANSEN EN BEDREIGINGEN

Bij de ontwikkeling van een modern overheidsapparaat, zowel naar bemensing als naar organisatie, gaat het in Midden- en Oost-Europa om een langdurig proces. Verheijen (2000) meent dat hiervoor een generatie nodig zou zijn. Putnam (1993) noemde instituties essentieel voor ontwikkeling. Zij zijn echter slechts langzaam te veranderen, waarbij de achterliggende informele normen en cultuur zich moeilijker voor verandering lenen dan de formele regels. Dit geldt bij uitstek voor het bestuur. Mede door het gebrek aan prioritering en middelen, laat de organisatie zich niet snel veranderen. Ook daar waar de betreffende wetgeving op orde is, is de implementatie nog niet gegarandeerd. De bemensing van het ambtenarenapparaat stamt deels nog uit het oude regime. De rekrutering van jonge, hoogopgeleide ambtenaren neemt op zichzelf al veel tijd, maar wordt nog eens verder vertraagd doordat voldoende opleidingsfaciliteiten ontbreken. Hier komt bij dat veel talent – jong en oud – wordt aangelokt door de veel gunstiger arbeidsvoorwaarden bij de private sector (Mayhew 1998; SIGMA 1998b). Ook de corruptiegevoeligheid van de veelal slecht betaalde ambtenaren blijft groot. In deze situatie zal slechts geleidelijk verbetering kunnen optreden. De verwachting van een generatie lijkt derhalve niet misplaatst.

Tegelijk past de erkenning dat de kandidaat-lidstaten worden geconfronteerd met een veranderingsagenda van enorme omvang. Wat men hiervan in een decennium tot stand heeft gebracht, verdient tegen de achtergrond van de startpositie veel bewondering. Het is begrijpelijk dat de schaarse middelen en

veranderingscapaciteit daar worden ingezet waar de noodzaak het sterkst wordt gevoeld. Op bestuurlijk vlak ligt deze ontegenzeggelijk bij de toetreding. Het is niet voor niets dat de hiertoe tot stand gebrachte organisatorische voorzieningen het best zijn ontwikkeld. Dat de doorwerking hiervan in de volle breedte van het bestuur en tussen de verschillende lagen te wensen overlaat, is, vanwege de specifieke bestuurlijke karakteristieken, niet verwonderlijk. Overigens is dit een probleem dat veel van de huidige 15 lidstaten evenzeer parten speelt. Ook hier is de doorwerking van Europees beleid problematisch, maar in de kandidaat-lidstaten is de intensiteit van het probleem aanzienlijk groter. In algemeen-bestuurlijk opzicht staan deze landen al met al voor een grote inhaalopgave.

3.6 ECONOMIE

3.6.1 BELANG

In de tien jaar sinds de ondertekening van de eerste Europa-akkoorden hebben de landen van Midden- en Oost-Europa een ingrijpend proces van economische transitie en heroriëntatie op de internationale economie doorgemaakt. Hoewel bepaald niet de enige drijfveer, fungeerden de Europa-akkoorden samen met het perspectief op volledige toetreding tot de Europese Unie als een belangrijke motor achter dit ontwikkelingsproces. Zo heeft de preferentiële toegang tot de EU-afzetmarkten begin jaren negentig een wezenlijke bijdrage geleverd aan het herstel uit de transitirecessie. In een latere fase van het herstel hebben de Europa-akkoorden tevens handelsliberalisering in de regio zelf gestimuleerd. Bovendien is een versterkte toestroom van buitenlandse directe investeringen vanuit de EU op gang gekomen. Deze geeft impulsen aan de uitvoer, de technologische opwaardering van de productie, de groei van een nieuwe private sector en de herstructurering en privatisering van staatsondernemingen (Wereldbank 2000: 4).

De specifiek economische eisen van de Kopenhagen-criteria onderschrijven het belang van dit transitieproces, zowel voor de kandidaat-landen als voor de EU zelf. Deze dicteren dat nieuwe lidstaten pas mogen toetreden, indien ze beschikken over:

- 1 een functionerende markteconomie;
- 2 het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden;
- 3 het vermogen alle verplichtingen van het lidmaatschap op zich nemen en de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie te onderschrijven.⁶

Uit de eerste voorwaarde blijkt dat het transitieproces en het proces van voorbereiding op de toetreding voor een deel samenvallen. Immers, volgens de gangbare interpretatie is de economische transitie voltooid, indien de centraal geleide plan-economie is omgevormd tot een markteconomie. De tweede voorwaarde heeft in het verleden wel tot discussie geleid, omdat vanuit economisch perspectief gezien een markteconomie per definitie functioneert via het mechanisme van

concurrentiedruk. Bovendien zijn het niet zozeer *landen* die over concurrentievermogen beschikken, maar individuele *bedrijven*. Om dit concurrentie criterium te verduidelijken en aan te scherpen heeft de Europese Commissie in de Agenda 2000-voorstellen van 1997 daarom benadrukt dat zij in de jaarlijkse voortgangsrapportages *in concreto* zal kijken naar:

- het bestaan van voldoende macro-economische stabiliteit zodat economische beslissingen in een stabiel en voorspelbaar economisch klimaat kunnen worden genomen;
- het beschikken over “... een voldoende hoeveelheid menselijk en fysiek kapitaal tegen redelijke kosten, waaronder infrastructuur (energievoorziening, telecommunicatie, vervoer enz.), onderwijs en onderzoek, en de toekomstige ontwikkelingen op dit gebied”;
- de doorwerking van handelsbeleid, mededingingsbeleid, steunmaatregelen enzovoorts op het concurrentievermogen, de mate van handelsintegratie (uitgedrukt in volume en aard van de goederen) voorafgaand aan de toetreding en ook het percentage kleine ondernemingen (Europese Commissie 1997).

Deze bovenstaande toevoegingen onderstrepen het belang voor de Unie van een stabiele en voldoende flexibele economische structuur in de kandidaat-lidstaten. Daarmee wil de EU voorkomen dat de toetreding bedrijven en sectoren confronteert met al te grote aanpassingsschokken, die met name op regionale schaal tot economisch verval en massale werkloosheid zouden kunnen leiden. Dit laatste zou ook afbreuk doen aan de voordelen van de uitbreiding voor de huidige EU-lidstaten. Het zou de Unie kunnen confronteren met asymmetrische schokken, een vergroting van de regionale en sociale achterstanden, een vertraging van de economische inhaalgroei en spanningen binnen de interne markt, indien de nieuwe lidstaten bijvoorbeeld zouden willen teruggrijpen op tijdelijke steunmaatregelen.

In deze paragraaf wordt de huidige stand van de economische transitie in de kandidaat-lidstaten geschetst aan de hand van de volgende, in de economische literatuur meest gangbare criteria: macro-economische stabilisering, de prijs- en (interne en externe) marktliberalisering, de herstructurering en privatisering van staatsondernemingen, de herdefiniëring van de rol van de overheid. De gegevens hierover zijn grotendeels ontleend aan de recente EBRD-rapportages, de *World Economic Outlook 2000* van het IMF en de Wereldbankpublicatie *Progress towards the Unification of Europe* van september 2000. Hiernaast is ook gebruik gemaakt van de jaarlijkse voortgangsrapportages van de Europese Commissie ten aanzien van de economische Kopenhagen-criteria. Deze belichten onder meer de vrije-marktwerking (zoals vrije prijsvorming en handel, vrije toetreding tot, en uittreding uit markten, resulterend in evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen), de macro-economische stabiliteit, de economisch-juridische infrastructuur en de mate van sociale consensus.

Vervolgens wordt in het tweede deel van deze paragraaf gekeken naar de opbouw van instituties en sociaal kapitaal. Hoewel de economische literatuur meestal niet spreekt van economische consolidatie, kan de mate van institutionele verdieping

en de aanwezigheid van sociaal kapitaal worden beschouwd als een indicatie hiervan. Deze wijzen immers uit of de formele economische instellingen ook verankerd raken in het dagelijkse economische leven en de normen en gedragingen van economische actoren. Tegelijkertijd dient te worden benadrukt dat in het economisch bereik – veel meer nog dan in andere dimensies van het maatschappelijk leven – de concurrentie- en convergentiedynamiek van essentieel belang zijn. Daarom wordt tevens ingegaan op het perspectief van de kandidaat-lidstaten om op de lange termijn een economische inhaalgroei te bereiken. Net als in de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk wordt echter begonnen met een korte schets van de mogelijke invloed van erfenissen uit het verleden op de economische ontwikkelingsperspectieven van de regio.

3.6.2 ERFENISSEN

De centraal geplande economieën werden gekenmerkt door een extreem sterke institutionalisering van het economisch leven, gebaseerd op hiërarchisch gecontroleerde, van tevoren vastgestelde kwantitatieve input-outputdoelstellingen. Deze lieten nauwelijks ruimte voor flexibiliteit, maar stonden hierdoor juist wel weer garant voor een forse mate van voorspelbaarheid. Even kenmerkend voor de Midden- en Oost-Europese landen tijdens het communisme was echter dat de rigiditeit van de formele planeconomie aan de basis stond van een parallelle, secundaire economie. Deze kende wél een hoge mate van flexibiliteit maar was tegelijkertijd ook uiterst onzeker en verbonden aan hoge transactiekosten. Economische transacties werden illegaal verricht, terwijl wederzijdse verbintenissen met eigen, informele middelen moesten worden afgedwongen in plaats te worden gesteund door de normale rechtskanalen van de staat (Neuber 1995). In sommige sectoren ontwikkelde zich zo een omvangrijk zwart circuit dat werd gedomineerd door gesloten ondernemersnetwerken die onderling hun eigen ‘rechtshandhaving’ regelden. Zij streefden naar een steeds grotere greep op het economisch systeem en wisten de rol van de staat meer en meer uit te hollen.

Het tempo en de omvang waarin, maar vooral de wijze waarop staatsondernemingen in de eerste transitiejaren werden geprivatiseerd, heeft tot aanzienlijke verschillen in economische ontwikkelingstrajecten geleid. Tsjechië en Letland kozen ervoor rechten op de aankoop van aandelen in de staatsbedrijven (vouchers) gelijkelijk onder de bevolking te verdelen, terwijl in Estland en Hongarije de aandelen direct werden verkocht aan strategische investeerders. Polen, Roemenië en Slovenië kozen ervoor de aandelen te verkopen aan de werknemers en managers binnen de eigen bedrijven. De Tsjechische methode van relatief snelle, van bovenaf gestuurde massaprivatisering via vouchers werd aanvankelijk geroemd als een van de meest geslaagde methoden. Het stimuleerde de private besparingen, de herstructurering van voormalige staatsbedrijven en de ontwikkeling van een kapitaalmarkt en het leidde tot de vorming van een nieuwe groep *stakeholders* met direct belang bij vergaande economische hervormingen

(Wereldbank, World Development Report 1996: 56). Via hun investeringsfondsen kochten banken de aandelenvouchers echter massaal op, waardoor een grote concentratie van eigendom optrad en financiële instellingen nauwe banden ontwikkelden met de industrie.

De communistische erfenis van een gebrekkig ontwikkelde *civil society*, een bloeiende schaduwconomie, een zwak ontwikkeld juridisch systeem en een inefficiënte, arbitrair optredende overheid vormen tezamen een last die de Midden- en Oost-Europese landen naar verwachting nog enige tijd met zich mee zullen dragen. In sommige landen is deze last ook zwaarder door de wijze waarop de privatisering na de omwentelingen van begin jaren negentig heeft plaatsgevonden. Volgens EBRD-onderzoek uit 1999 betalen bedrijven in de regio gemiddeld ongeveer 3,3 procent van hun jaarlijkse inkomsten aan steekpenningen. In Tsjechië verklaarde ruim 26 procent van de bedrijven regelmatig smeergeld te betalen, in Hongarije 31 procent en in Polen bijna 33 procent. Voor nieuwe – veelal kleine – bedrijven ligt het gemiddelde bedrag echter beduidend hoger dan voor grote staatsbedrijven of geprivatiseerde grote ondernemingen. Onder de laatste groep, grote staatsbedrijven en geprivatiseerde bedrijven, is er geen aanwijsbaar verschil tussen de omvang van de betaalde steekpenningen. Wel blijkt er een verschil te bestaan tussen de omvang en ernst van het probleem in de verschillende landen. In Polen, Hongarije en Tsjechië is het betalen van smeergeld vrij gangbaar in de dienstverleningen (het verkrijgen van vergunningen, douanepapieren enz.), terwijl de corruptie in landen als Slowakije, Bulgarije, Roemenië, Litouwen en Letland ook in de hogere bestuurslagen wijder verbreid is, hardnekkiger en derhalve een grotere belemmering voor de buitenlandse investeringen.

3.6.3 TRANSITIE

Het proces van economische transitie is in alle landen van Midden- en Oost-Europa gepaard gegaan met een ineenstorting van de industriële productie en een zware, soms langdurige economische recessie. De terugval in het BBP ten opzichte van 1989 lag in een aantal landen zelfs ruim boven 10 procent. Polen bereikte het dieptepunt van de economische transitirecessie al in 1990, toen het BBP daalde met bijna 12 procent. Tsjechië, Hongarije, Slovenië en Slowakije bereikten het dieptepunt een jaar later. De daling was het grootst in Letland en Litouwen, die op het diepste van de recessie het BBP zagen dalen met respectievelijk bijna 40 en 21 procent. Het jaar 1994 was voor de meeste kandidaat-lidstaten (met uitzondering van Estland en Litouwen) het omslagpunt waarop ze voor het eerst weer positieve groeicijfers konden registreren.

De macro-economische ontwikkelingen lopen onderling derhalve flink uiteen. Over het algemeen geldt dat landen die structurele hervormingen consistent hebben doorgevoerd ook betere macro-economische prestaties vertonen, ongeacht hun uitgangssituatie (EBRD 1998; IMF 2000). Hun inflatiepercentages zijn lager, overheidstekorten geringer en het herstel van de productie heeft zich sneller voltrokken. Uit de meest recente cijfers van het reële BBP (tot en met 1999)

blijkt dat Polen en Slovenië zich het snelst hebben hersteld. Inmiddels zijn ze met Hongarije en Slowakije de enige vier landen waarvan het BBP is uitgestegen tot boven het pretransitie niveau. In de Baltische staten, die in 1992 aan het transitieproces begonnen, voltrekt het herstel van het reële BBP zich relatief traag. trager verloopt het herstel in Roemenië en Bulgarije. De Roemeense index van het BBP bereikte in 1996 een niveau van 90 maar in 1999 was hij teruggevallen tot 75. Bulgarije viel na een piek in het herstel van bijna 80 procent van het oude BBP-niveau zelfs terug tot 70,5 procent in 1999. Het tragere herstel en de macro-economische instabiliteit in beide landen sinds het midden van de jaren negentig kan vooral worden toegeschreven aan inconsistenties van het gevoerde hervormingsbeleid. Bulgarije is de laatste twee jaren overigens wel bezig aan een herstel van het hervormingstraject. Ook Tsjechië heeft in 1997 – zij het in mindere mate – een terugval doorgemaakt waarvan het nog altijd niet volledig is hersteld.

Tabel 3.1 Voornaamste macro-economische trends en indicatoren van de economische structuur (1999)

Land	Bevolking in miljoen	BBP in koopkrachtpariteit per hoofd (% EU-uitgaven gemiddelde)	Groei BBP	Inflatie (jaarlijks)	Balans overheids-uitgaven (in % van BBP)	BDI-instroom (netto) in % van BBP	Werkloosheid (in %)	Aandeel landbouw in toegevoegde waarde	Aandeel landbouw in werkgelegenheid
Bulgarije	8,1	22	2,4	2,6	0,2	6,1	16,0	15,4	24,4
Estland	1,4	36	-1,1	4,6	-4,6	4,6	12,3	6,3	9,9
Hongarije	10,0	51	4,5	10,0	-3,7	2,9	7,0	n.b.	7,9
Letland	2,4	27	0,1	2,4	3,9	5,8	14,4	7,4	18,3
Litouwen	3,7	29	-4,1	0,8	n.b.	4,5	14,1	12,7	21,9
Slovenië	2,0	71	4,9	6,1	-0,6	0,2	7,4	4,4	10,1
Slowakije	5,4	49	3,5	10,6	-0,6	3,7	19,2	6,0	18,6
Polen	38,7	37	4,2	7,2	-2,7	4,3	13,0	5,9	20,5
Roemenië	22,3	27	-3,2	45,8	n.b.	2,4	11,5	20,1	39,0
Tsjechië	10,3	59	-0,2	2,0	-1,6	9,1	9,4	5,0	5,8

n.b. = niet beschikbaar

Bron: Europese Commissie (2001).

De meeste Midden- en Oost-Europese landen zijn erin geslaagd de binnenlandse prijzen van goederen en diensten te liberaliseren. Slechts in een beperkt aantal sectoren, zoals de nutsvoorzieningen, het transport en de huisvesting, bestaan nog prijscontroles (Biessen et al. 1999). Onder invloed van de Europa-akkoorden en het toetredingsperspectief is ook de buitenlandse goederen- en dienstenhandel en het kapitaalverkeer grotendeels geliberaliseerd. Het gevolg hiervan is dat de Europese Unie in korte tijd is uitgegroeid tot de voornaamste economische partner van de regio. Met ruim 73 procent van de totale uitvoer is Hongarije het meest verstrengeld met de EU. Het wordt op de voet gevolgd door Polen met ruim 68 procent. Litouwen is door zijn sterke handelsbetrekkingen met Rusland het minst verweven met het EU-handelsverkeer (Wereldbank 2000). De liberalisering van het kapitaalverkeer heeft er eveneens toe geleid dat de investeringen

Tabel 3.2 EBRD-indicatoren van de voortgang van de economische transitie in de MOE-landen, 1999 *

Land	Aandeel private sector in BBP	Groot-schalige privatisering	Klein-schalige privatisering	Bestuur en herstructurering ondernemingen	Prijs-liberalisering	Handels- en wisselkoers-systeem	Mededingingsbeleid	Bankhervormingen en rente-liberalisering	Aandelen markten en niet-bancaire financiële instellingen
Bulgarije	70	4-	4-	2+	3	4+	2+	3	2
Estland	75	4	4+	3	3	4+	3-	4-	3
Hongarije	80	4	4+	3+	3+	4+	3	4	4-
Letland	65	3	4+	3-	3	4+	2+	3	2+
Litouwen	70	3	4+	3-	3	4	3-	3	3
Polen	70	3+	4+	3	3+	4+	3	3+	4-
Roemenië	60	3	4-	2	3	4	2+	3-	2
Slovenië	55	3	4+	3-	3+	4+	3-	3+	3-
Slowakije	75	4	4+	3	3	4+	3	3	2+
Tsjechië	80	4	4+	3+	3	4+	3	3+	3

* De scores lopen van 1 (geringste) tot 4 (aanzienlijke voortgang in het transitieproces) en 4+, hetgeen de EBRD hanteert als indicatie dat het peil van moderne economieën is bereikt. De basiselementen van deze scores zijn: privatisering, marktstructuren, financiële instellingen en wetgeving ter ondersteuning van contracten en investeringen. Elk van die brede categorieën is samengesteld uit specifiekere rapportcijfers voor de mate van demonopolisering en kleinschalige privatisering, herstructurering van ondernemingen, prijsliberalisering, het buitenlandse handels- en valutastelsel, concurrentiebeleid, hervormingen in het bankwezen en liberalisering van de rente, aandelen- en effectenmarkten en niet-bancaire financiële instellingen en omvang en effectiviteit van de investeringswetten en -regels.

Bron: EBRD (Transition Report 2000).

vanuit de EU naar de regio sterk zijn gestegen. Van de tien Midden- en Oost-Europese kandidaten zijn Polen, Hongarije en Tsjechië verreweg de grootste ontvangers van investeringen in de regio.

De grootschalige en vooral kleinschalige privatisering is sinds 1994 eveneens aanzienlijk geweest, al verschillen het tempo en de omvang ervan sterk per land (zie tabel 3.2). In Hongarije en Tsjechië bedraagt het aandeel van de private sector in het BBP inmiddels 80 procent; in Roemenië en Slovenië is het blijven steken op 60 respectievelijk 55 procent. De privatisering en herstructurering van grote overheidsbedrijven en de sanering van de financiële sector zijn in de meeste kandidaat-lidstaten de laatste jaren onder druk van de pretoetredingsstrategie fors versneld. De private sector draagt inmiddels tussen de 50 en 80 procent bij aan het BBP in de Midden- en Oost-Europese landen. Op het microniveau schort het veelal echter aan efficiënte systemen van ondernemersbestuur, harde kredietbeperkingen en onafhankelijkheid ten opzichte van overheden. De 'oude', geprivatiseerde ondernemingen groeien relatief langzaam, omdat ze vaker worden geremd door verlamdende bestuursstructuren binnen de onderneming en door de claims en eisen van allerlei overheidsinstanties. Zoals de EBRD in zijn *Transition Report* van 1999 vaststelde:

The impact of privatisation on the quality of governance depends strongly on the extent of state capture. Firms in transition economies continue to interact with the state in a complex web of costs and benefits that differs across countries and types of firms. Enterprises spend considerable resources in lobbying state officials, paying bribes and adjusting to state interference. In return, they receive benefits in the form of state subsidies, soft finance, tax advantages and the tolerance of arrears. A key challenge remains the ‘depoliticisation’ of firms through further market reforms and measures to constrain state capture by private interests. (EBRD 1999)

Mede gezien het gebrekkige bestuur in sommige ondernemingen, de zachte financieringsvoorwaarden en het voortbestaan van staatssteun in sommige bedrijfstakken, vormen de grote geprivatiseerde bedrijven in een aantal traditionele sectoren zoals de staalindustrie nog een rem op de productiviteitsgroei. Het voorbeeld van Polen toont overigens aan dat het evenmin een oplossing biedt de privatiseringen en herstructurering van grote staatsbedrijven uit te stellen, indien kapitaal, kennis en arbeid hierdoor langdurig worden vastgehouden in relatief laagproductieve sectoren. Dit gaat veelal ten koste van de ontwikkelingsmogelijkheden van snel groeiende privé-ondernemingen en derhalve van het tempo van economische groei. Geprivatiseerde ondernemingen die door buitenlandse investeerders zijn overgenomen, zijn over het algemeen radicaal geherstructureerd en hebben de snelste productiviteitsgroei doorgemaakt. Dit komt mede doordat ze sterker konden profiteren van kennis- en technologieoverdracht. De nieuwe, private midden- en kleinbedrijven groeien, zoals vermeld, ook vrij snel. Voor deze ondernemingen gelden niet de *state capture* en het zwakke bestuur als belemmeringen van de groei, maar het soms te wensen overlatende mededingingstoezicht, de corruptie, de hoge belastingen en de vergaande regulering. Deze factoren zullen hieronder uitgebreider aan de orde komen wanneer de institutionele infrastructuur wordt besproken.

3.6.4 INSTITUTIONELE VERDIEPING EN SOCIAAL KAPITAAL

Tien jaar van economische hervormingen onderstrepen dat de elementaire institutionele hervormingen uit de transitiefase verdere verdieping vergen om de bestendigheid van het herstel te kunnen garanderen. De transitieperiode kenmerkt zich door een grote mate van flexibiliteit en onzekerheid. Oude, inflexibele maar voorspelbare instituties van het formele planningstelsel zijn immers grotendeels afgebroken, terwijl nieuwe, stabiliserende marktinstituties nog in de kinderschoenen staan. Institutionele ‘verdieping’ op de langere termijn wil zeggen dat de nieuwe, formele regels en instituties van het markt-economische en democratische stelsel effectiever gaan functioneren en de maatschappelijke actoren hun gedragingen en normen steeds meer op dat stelsel gaan afstemmen. Tegelijkertijd moeten deze formele en informele instituties op de langere termijn weliswaar stabiel maar ook flexibel genoeg zijn om voortgaande economische ontwikkeling mogelijk te maken (Neuber 1995).

Empirisch onderzoek naar de invloed van instituties in de transitielanden laat zien dat het juridisch kader één van de belangrijkste factoren is waarmee de investeringsomvang en het tempo van economische groei kan worden beïnvloed. Landen met een relatief hoge kwaliteit en een behoorlijke naleving van wet- en regelgeving ontvangen naar verhouding veel buitenlandse directe investeringen. De EBRD voert jaarlijks onderzoek uit naar de effectiviteit van de juridische omgeving (in de zin van de toepassing van economische wet- en regelgeving). Dit onderzoek vindt plaats op basis van het oordeel van juristen uit de regio. Op grond hiervan plaatst de bank Hongarije, Polen en Slovenië boven aan de lijst van best presterende Midden- en Oost-Europese landen. De effectiviteit van het juridisch apparaat in Slowakije, Letland en Litouwen wordt aanmerkelijk lager ingeschat (zie ook par. 4.2).

Corruptie en criminaliteit staan hoog op de politieke agenda in de Midden- en Oost-Europese landen zelf en in de EU. Ze gelden algemeen als de toetssteen van het vermogen van overheden en maatschappelijke krachten om een voorspelbaar en stabiel politiek en economisch klimaat te creëren waarin groei ook op de lange termijn mogelijk is. Hoewel corruptie ook voorkomt binnen de huidige EU-lidstaten, roept de aanwezigheid ervan in de kandidaat-lidstaten een aantal fundamentele vragen op over de stand van de economische en politieke transitie en het bestuurlijke vermogen van deze landen. Is het een langzaam wegebbende erfenis van het communisme, waarin de schaduwconomie een middel tot overleven bood en het wantrouwen in de overheid hoogtij vierde? Is het een onvermijdelijk maar tijdelijk bijverschijnsel van de transitie? Of is het een signaal dat de oude elites via het privatiseringsproces de greep op de politiek, overheidsbureaucratie en de economische middelen weer hebben herwonnen? In empirisch onderzoek komt naar voren dat een flink deel van de corruptie in deze landen kan worden teruggevoerd op discretionaire overheidsinterventie in en regulering van de economie, zoals sommige vormen van handelsbeperkingen, subsidies, vergunningen, prijscontroles, enzovoorts. Lage ambtenarensalarissen zijn veelal ook een bron van 'kleine corruptie' op het lage beleidsniveau, terwijl natuurlijke overheidsmonopolies en overheidsaanbestedingen klassieke voorbeelden vormen van situaties waarin grootschalige corruptie op hogere bestuursniveaus frequent voorkomt (Mauro 1997).

In het algemeen blijkt dat gebrekkige instituties, een zwak ontwikkelde *civil society* en overmatige economische interventie door een inefficiënte overheid die over gering vertrouwen van burgers beschikt, alle factoren zijn die de kans op overmatige corruptie sterk vergroten. Het zijn echter juist deze omstandigheden die met het voortschrijden van de economische transitie, de voorbereidingen op de EU-toetreding en ook na de toetreding in gunstige zin zullen worden beïnvloed en die de mogelijkheden om corruptie aan te pakken, zullen vergroten. Immers, met de verdere afbouw in de transitiefase van allerlei vormen van protectionisme, de versterking van het mededingingstoezicht, de opbouw van een concurrerend en transparant financieel systeem en de versterking van het democratisch, juridisch en bestuurlijk vermogen in de aanloop tot EU-deelname zullen

de mogelijkheden voor corrupt gedrag afnemen en de controle op dat gedrag toenemen. Bovendien zijn er aanwijzingen dat ook van het proces van marktintegratie en economische groei zelf een positieve invloed uit kan gaan op de transparantie en de vermindering van de corruptie (Broadman en Recanati 2001).

3.6.5 CONCLUSIE: KANSEN EN BEDREIGINGEN

In de jongste voortgangsrapportage van november 2000 gelden Estland, Hongarije en Polen als functionerende markteconomieën die in de nabije toekomst ook aan het tweede Kopenhagen-criterium – het kunnen doorstaan van de concurrentiedruk binnen de Unie – zullen kunnen voldoen als ze het huidige pad van hervormingen blijven volgen. Voor Tsjechië en Slovenië geldt volgens de Commissie hetzelfde, mits ze hun structurele hervormingsprogramma's en eventuele aanvullende aanpassingen zullen doorvoeren. Letland, Litouwen en Slowakije zijn weliswaar functionerende markteconomieën, maar deze worden geacht pas op de middellange termijn en bij aanhoudende structurele hervormingsinspanningen aan het tweede criterium te kunnen voldoen. Bulgarije en in nog sterkere mate Roemenië vormen de achterhoede van landen die nog zeer veel moeten veranderen om tot de functionerende markteconomieën te kunnen worden gerekend. Inmiddels is gebleken dat in het jaar 2000 voor het eerst alle tien Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten een positieve reële economische groei hebben gerealiseerd met een gemiddelde van ruim 4 procent. Worden de achterhoede-spelers Roemenië en Bulgarije hierbij niet meegerekend, dan ligt deze groei tussen 4,5 en 5 procent. Hoewel het een momentopname is, liggen ook de verwachtingen voor 2001 op ruwweg hetzelfde niveau. Dit biedt althans enige grond voor hoop op verdere groei-impulsen, zo niet een netto inhaalgroei ten opzichte van de EU.

Voor de Midden- en Oost-Europese landen is het uiteindelijke economische doel van de transitie naar een markteconomie en van de voorbereidingen op deelname aan de interne markt van de Europese Unie het welvaartspeil van de bevolking te verbeteren. De hierboven onderzochte factoren als macro-economische stabiliteit, een stabiel politiek en sociaal klimaat, goed functionerende markten, een behoorlijk werkende juridische infrastructuur en bestuurlijk apparaat behoren tot de noodzakelijke voorwaarden voor een aanhoudend hoge groeitrend. Hiernaast dienen echter ook andere groeivoorwaarden aanwezig te zijn: een behoorlijke fysieke en kennisinfrastructuur, een goed klimaat voor innovatie en technologie-absorptie en een voldoende mate van economische openheid. Alleen dan kunnen (sectorale) economische aanpassingsprocessen zich vlot voltrekken en is er de mogelijkheid om blijvend te profiteren van de impulsen van de handel en de buitenlandse investeringen voor de technologische opwaardering van de productie. Het perspectief op EU-toetreding en vooral het lidmaatschap zelf van de EU bieden goede kansen om deze groei-impulsen ook daadwerkelijk te ontwikkelen.

Om met de factor handel en investeringen te beginnen: de uitvoer en invoer van de Midden- en Oost-Europese landen is de afgelopen jaren sneller gestegen dan de intra-EU handel. De regio is inmiddels uitgegroeid tot de op één na grootste invoerpartner van de EU, na de Verenigde Staten. Niet alleen hebben handel en investeringen ertoe geleid dat de EU-lidstaten en de regio van Midden- en Oost-Europa de laatste jaren in toenemende mate met elkaar verweven zijn geraakt. Dit is bovendien gepaard gegaan met een opwaardering van het productie- en handelspakket van de koplopers onder de kandidaat-landen. Onderzoek van Kaminski (2000) toont aan dat de heroriëntatie en expansie van de handel met de EU in de beginjaren van de transitie voornamelijk werd gestimuleerd door industrieproducten met een lage toegevoegde waarde, die werden voortgebracht door ongeschoolde arbeid. Het aandeel van dergelijke producten in het Bulgaarse exportpakket steeg bijvoorbeeld van 16 naar 31 procent, in het Hongaarse van 19 naar 27 procent en in het Poolse van 17 naar 30 procent. Na 1993 is dit aandeel echter gaan dalen ten gunste van het aandeel van de kapitaals- en kennisintensievere exportproducten. In de periode 1993–1997 steeg het aandeel van deze meer hoogwaardige uitvoerproducten van 37 naar 50 procent. De uitvoer uit de regio van Midden- en Oost-Europese landen klimt dus langzaam maar zeker omhoog op de ‘ladder’ van exportproducten met een hogere toegevoegde waarde. Dit is een aanwijzing voor een proces van economische inhaalgroei. Hier staat echter tegenover dat het uitvoerpakket van deze landen binnen deze productcategorieën erg zwaar vertegenwoordigd is in lagere kwaliteitssegmenten (Ulff-Møller Nielsen 2000).

Tegelijkertijd legt de verschuiving naar technologisch meer hoogwaardige en kennisintensieve productie en de hiermee samenhangende toegenomen vraag van investeerders naar hooggeschoold personeel ook zwakheden bloot in het scholingsproces in de kandidaat-lidstaten. Deze zwakheden zijn voor een deel nog terug te voeren op de specifieke onderwijs traditie van het communistische stelsel en op het postcommunistische transitieproces (Jones 2000). Uit onderzoek van de EBRD blijkt dat deze landen weliswaar beschikken over relatief goed opgeleide werknemers in met name ook de technische vakken, maar dat deze kennis en vaardigheden nogal eens zijn verouderd. Hiernaast ontbreekt het werknemers soms ook aan de flexibiliteit om kennis en vaardigheden aan te passen aan nieuwe technologische of organisatorische omstandigheden. De ingrijpende overheidsbezuinigingen op het onderwijs zijn eveneens van invloed op deze situatie. Deze verklaren mede waarom ook aankomende deelnemers aan het arbeidsproces lang niet altijd over de kwalificaties beschikken die aansluiten bij de vraag naar arbeid van de meer innovatieve ondernemingen in de meest dynamische economische sectoren (EBRD 2000: 114). Dit betekent dat er nog aanzienlijke ruimte is voor productiviteitsverhogingen op de lange termijn, maar dat voor onderwijs, scholing en training verhoogde investeringsinspanningen nodig zijn.

3.7 CONCLUSIE: KANSEN EN BEDREIGINGEN VOOR DE MULTIDIMENSIONELE TRANSFORMATIE

3.7.1 INLEIDING

In de vorige paragrafen werden de dimensies van de transformatie die voor de toetreding tot de Europese Unie belangrijk zijn, hoofdzakelijk afzonderlijk belicht. Zeker wanneer het erom gaat de institutionele veranderingen te bestendigen die in de eerste jaren op ieder van deze dimensies tot stand zijn gebracht, wordt het van belang in hoeverre de verschillende dimensies elkaar ook ondersteunen. In de 'ideale' situatie kunnen alle factoren worden gezien als elkaar voortdurend versterkend; ze vormen dan elkaars noodzakelijke voorwaarden. Zo karakteriseren Linz en Stepan (1996) een democratie als daadwerkelijk geconsolideerd, wanneer deze berust op:

- 1 een fundament van een levendige en pluriforme *civil society*, die de belangen en waarden articuleert voor het politieke systeem en die het functioneren van staat en economie bewaakt;
- 2 een rechtsstaat, die de constitutionele structuur bewaakt, een hiërarchie van normen vestigt die politiek handelen legitimeert en aan banden legt en uitoefening van individuele rechten mogelijk maakt;
- 3 een uitvoerend overheidsapparaat dat de democratisch tot stand gekomen wetgeving adequaat uitvoert en handhaaft;
- 4 een economie die de middelen genereert om de staatsfuncties te kunnen uitoefenen en de materiële basis levert voor een pluralistische, autonome *civil society*.

Analoog hieraan kunnen ook de 'ideale' relaties tussen een ontwikkelde markteconomie met de andere dimensies worden beredeneerd. Voor een markteconomie is een goed functionerende rechtsstaat een noodzakelijke voorwaarde, doordat deze de economische actoren voorziet van de essentiële instituties en regels op het gebied van eigendomsrechten, mededinging, contracten, faillissementen, en dergelijke. Evenzo is een goed werkende, stabiele democratie van belang, omdat deze een klimaat creëert dat gunstig is voor investeringen en handel en leidt tot de voor die investeringen en handel noodzakelijke fysieke en sociale infrastructuur. Een goede bestuurlijke capaciteit garandeert dat de economisch-juridische regelgeving wordt geïmplementeerd die voor de markt essentieel is. Een *civil society* kan langs de weg van collectieve belangenbehartiging de scherpe kanten van de markt wegnemen, zowel op het gebied van arbeidsvoorwaarden, productieomstandigheden als op het gebied van de productkwaliteit. En zo kunnen de afhankelijkheden ook vanuit ieder van de overige dimensies worden aangegeven. In deze slotparagraaf wordt getracht een omvattender evaluatie van de onderlinge beïnvloedingsprocessen, kansen en bedreigingen van deze multidimensionele transformatie te bieden.

3.7.2 MULTIDIMENSIONELE TRANSFORMATIE

In de meeste schetsen van een geconsolideerde democratische rechtsstaat en een markteconomie wordt iedere dimensie van het maatschappelijk leven steeds ondersteund door alle andere. Het zijn ideaaltypische voorstellingen, waaraan ook Westerse landen niet voldoen. De voorgaande paragrafen in dit hoofdstuk gaven aan dat de situatie in Midden- en Oost-Europa hier in veel opzichten nog verder vanaf staat. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de meeste landen ten aanzien van de economische, democratische en rechtsstatelijke ontwikkeling de transitiefase inmiddels voorbij zijn, althans wat betreft de hoofdstructuur. Er zijn grondwetten aangenomen, de scheiding der machten is tot stand gebracht, parlementen zijn gevormd, de planeconomie is *grosso modo* vervangen door een markteconomie en het langetermijnproces van institutionalisering is onderweg. Op al deze gebieden is thans verdere verdieping van en gewinning aan de nieuwe structuren, instellingen en regels aan de orde. Net als op het terrein van de economie kan ten aanzien van het horizontaal bestuurlijke vermogen minder gemakkelijk een onderscheid worden gemaakt tussen de transitiefase en de volgende fase van consolidatie. Hier is veel meer sprake van geleidelijkheid. Momenten van scherpe stelselwijzigingen zijn hier naar hun aard veel minder duidelijk aanwijsbaar.

Zoals ook al vastgesteld in paragraaf 3.1, is grote voorzichtigheid geboden met het denken in termen van fasen. Dit suggereert immers opeenvolging en hiermee ook een zekere onomkeerbaarheid. Een positieve en zelfversterkende dynamiek is in het geval van de huidige voorlopers zeker goed denkbaar. Zo vormen een strakke regulering van het financiële stelsel, verbetering van de juridische capaciteit en van de efficiëntie van het overheidsapparaat urgente opgaven voor de kandidaat-lidstaten. Wanneer marktpartijen kunnen rekenen op *de jure* en *de facto* bescherming van hun private eigendommen, zullen zij risicovolle innovaties en investeringen ondernemen. Hoogwaardige formele instituties, goede implementatie van regelgeving en bestrijding van de corruptie kunnen een extra impuls geven om informele normen en sociaal kapitaal ('trust') in de *civil society* te bestendigen. Door deze dynamiek kunnen op hun beurt de reputatie en legitimiteit van de overheid weer toenemen, de officiële economie aan omvang en efficiëntie winnen, de vrijwel exclusieve gerichtheid van maatschappelijke actoren op individueel gewin op de korte termijn afnemen ten gunste van democratisch gelegitimeerde langetermijndoelstellingen (innovaties, onderwijs, sociale voorzieningen enz.), het concurrentievermogen en de welvaart toenemen en zowel de *civil society*, de democratie als de overheid aan kracht winnen. Wanneer de toekomst meer aantrekkingskracht krijgt, neemt de politieke neiging om het verleden te romantiseren – zowel in termen van het communisme als in termen van 'We, the Nation' – af en krijgen antidemocratische krachten minder kans.

Het vliegwiel kan echter ook de andere kant uitwerken. Het is niet uit te sluiten dat in landen waar het rechtstelsel zwak blijft en de overheid niet in staat is de eigen capaciteiten te verhogen, de nieuwe instellingen niet kunnen wortelen.

Voortdurende stagnatie kan dan het gevolg zijn. In het zwartste scenario kan dit zelfs leiden tot een negatieve spiraal van toenemende wetteloosheid, groei van de schaduw economie, corruptie en criminaliteit, verslechtering van het ondernemingsklimaat, uitblijvende buitenlandse investeringen, massawerkloosheid, afnemende overheidsinkomsten en verlies van elementaire publieke dienstverlening en een verdere daling van de effectiviteit en reputatie van de staat. Zo'n door een negatief toekomstperspectief getekende situatie vormt een gunstige voedingsbodem voor politieke radicalisering en polarisatie van etnische of religieuze verhoudingen. Uiteindelijk kan zo'n proces ertoe leiden dat de burgerlijke democratie instort.

3.7.3 KANSEN EN BEDREIGINGEN: GEMATIGD OPTIMISME

De mogelijkheid dat de ontwikkelingen in de Midden- en Oost-Europese landen stagneren en terugvallen, kan dus niet worden uitgesloten. Ook is de omvang van de kloof met de Europese Unie die nog overbrugd moet worden, groot. Dit alles zou gemakkelijk aanleiding kunnen zijn tot ontmoediging en pessimistische verwachtingen. Verwachtingen kunnen echter ook worden gebaseerd op de prestaties tot nu toe. Voor de meeste landen wordt het beeld dan anders.

Na de implosie van het communisme werd door velen verwacht dat de economische transitie gepaard zou gaan met extreme sociale kosten, met als gevolg langdurige politieke conflicten en instabiliteit waaronder de prille democratieën al snel zouden kunnen bezwijken. Dahrendorf (1990) verwachtte dan ook dat de betrokken landen door 'een tranendal' zouden gaan, en in 1992 schreef Jowitt: "Meer dan door democraten en kapitalisten, zal de Midden- en Oost-Europese institutionele identiteit bepaald worden door demagogen, priesters en kolonels."

Tegen de achtergrond van de Leninistische erfenissen van economische achterlijkheid, apathie en intolerantie, en politieke en economische instituties die met democratie en markteconomie weinig van doen hebben, leken deze verwachtingen aanvankelijk ook niet ongerechtvaardigd. Na de omwenteling was de onzekerheid ook groot, met instabiele regeringen, scherpe politieke polarisatie, opkomend nationalisme en etnicisme, waardoor ook territoriale kwesties in het geding kwamen (Ekiert 1999). Geen van de betrokken landen is dergelijke verschijnselen bespaard gebleven (Shafir 1999), en – zoals werd beschreven in de vorige paragrafen – ze doen zich tot op heden voor. Dit komt tot uiting in politieke formaties, heftig historisch debat en particularistische tendenties in het functioneren van de rechtsstaat.

In het hierboven beschreven licht zijn de geleverde prestaties opzienbarend. Alle landen kregen inderdaad te maken met zware economische recessies, scherp terugvallende industriële productie en een inzakkend BNP. Echter, in paragraaf 3.6 bleek dat in alle landen al in 1994 een ommekeer plaatsvond, die – met uitzondering van Tsjechië, Bulgarije en Roemenië – tot op heden bestendig bleek te zijn. Dit is uitzonderlijk snel. De sociale kosten waren inderdaad zeer hoog, maar hebben zich

niet vertaald in een politieke radicalisering op een schaal die bedreigend was voor de constitutionele verworvenheden. Gegeven de erfenissen en grote onzekerheid die inherent was aan de politieke en economische transitie, is de politieke stabiliteit tijdens het afgelopen decennium opmerkelijk groot gebleven. Ook waar extreemnationalisme, gewelddadige etnische conflicten, herleving van het communisme of oproer zich wel voordeden, heeft dit de democratie in de huidige kandidaat-lidstaten niet ongedaan kunnen maken. De onvrede die er was, manifesteerde zich uiteindelijk binnen democratische kanalen. Wel leidde ze tot zeer frequente regeringswisselingen. Opvallend is overigens dat deze regeringswisselingen de voortzetting van de economische liberalisering nergens in gevaar hebben gebracht. Nieuwe regeringen gingen – aangemoedigd door internationale instellingen als de EU en de Wereldbank – door op het pad van hun voorgangers, zij het dat de mate van voortvarendheid varieerde (Greskovits 1998).

Dat het protest langs democratische weg werd gekanaliseerd, kan verschillend worden geïnterpreteerd. Apathie kan hierbij een rol hebben gespeeld. Ook kan het zijn dat de democratische instituties voor doelrealisatie en conflictbeslechting zich begonnen te wortelen of dat sommige gezagsdragers een grote invloed hadden. In elk geval kan worden vastgesteld dat alternatieven die een breed publiek aanspreken, kennelijk ontbraken. Toch werden deze wel aangeboden, vanuit radicaal-linkse of -rechtse hoek (waartussen overigens volgens Shafir (1999) opvallende parallellen bestaan). Extreemnationalistische uitingen hadden zeker aantrekkingskracht. De gebeurtenissen in het voormalige Joegoslavië toonden echter de keerzijde van deze nationalistische kaart, terwijl dreigende conflicten mede zijn afgewend door sterke druk van de Europese Unie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). En, ondanks een zekere nostalgie, was de terugval in het communisme geen optie meer, gezien de eerdere ervaringen. Bij de meeste elites vormde de ‘terugkeer naar Europa’ dan ook het enige aantrekkelijke perspectief. Eveneens zal voor de gewone burger hebben gespeeld dat de aanvankelijke terugval van welvaart een noodzakelijk fase was om uiteindelijk in betere omstandigheden terecht te komen. Het perspectief op toetreding tot de Unie, en de daarmee gepaard gaande hulpverlening, zal per saldo niet alleen hebben gefunctioneerd als hefboom om de systeemveranderingen tot stand te brengen. Ook zal het hebben bewerkstelligd dat de wervingskracht van alternatieven beperkt is gebleven.

Dat de democratie – zoals bleek in paragraaf 3.3 – nog niet optimaal functioneert, neemt derhalve niet weg dat zij tot nu toe bestand is gebleken tegen crises van allerlei aard. De crises van de eerste vijf jaar na de omwenteling heeft zij doorstaan, evenals de financiële crises van rond 1997. Minderheidsvraagstukken, zoals deze zich uiten in conflicten rondom nationaliteitswetgeving, taalkwesties, onderwijs en bestuurlijke herindelingen, zijn vooralsnog niet zodanig opgespeeld dat het stelsel erdoor in gevaar kwam. Zoals gesteld in paragraaf 3.3, spreekt Greskovits in dit verband van *crisisproof, poor democracies* (Greskovits 1998: 177-189). Hierbij past de erkenning dat de nieuw gevormde democratieën nog niet over de volle breedte zijn beproefd. Zeer veel wetgevende arbeid wordt immers direct

ontleend aan de Europese Unie (de overname van het *acquis*). In de breed gedeelde wens tot toetreding ligt ook de oorzaak dat regeringswisselingen weinig invloed uitoefenen op het economische beleid. Greskovits verwacht overigens dat de echte test pas optreedt wanneer de economische ontwikkeling zodanig is gevorderd dat claims op de vruchten ervan meer succes kunnen hebben dan nu het geval is. De zo lang volgehouden soberheid kan dan leiden tot mobilisatie, en veel meer druk vanuit de *civil society* op de politiek. Dan is niet ondenkbaar dat consensus moeilijker bereikbaar wordt en dat de onvrede van degenen die zich tekort gedaan voelen, zich niet alleen uit in het overvragen binnen de reguliere instellingen maar ook op straat manifesteert.

Ook Ekiert ziet als mogelijkheid dat de zelfversterkende positieve dynamiek, die nu in een aantal kandidaat-lidstaten is waar te nemen, weer kan worden doorbroken. Verdere depolitisering van de economie en consolidering van de democratie zullen nog veel tijd en aantasting van belangrijke machtsposities vergen. Tegelijkertijd wijst hij erop dat in de landen die momenteel de best presterende economie hebben, ook de democratie het meest is geworteld. Landen die institutioneel een grote spreiding van politieke macht hebben, neigen tot een effectiever economisch beleid, hetgeen op zijn beurt weer de democratie versterkt. Hierop blijken frequente regeringswisselingen zelfs geen negatieve invloed te hebben. Juist waar sprake is van concurrentie binnen het politieke systeem (derhalve eerder in parlementaire dan in presidentiële systemen), resulterend in meer wisseling van de wacht, zou meer beleidsinnovatie plaatsvinden die bevorderlijk is voor de economie. Met een dergelijke positieve wisselwerking tussen economie en democratie zou deze laatste dus juist aan crisisbestendigheid winnen. Bovendien lokt succes verder succes uit. De voorlopers zijn landen waarin de elites zich in brede zin meer op het Westen richten, hierdoor veel hulp aantrekken en door hun relatief succesvolle transformatie veel buitenlandse investeringen uitlokken (Ekiert 1999: 14-15). Hieraan kan worden toegevoegd dat dit zelfversterkend mechanisme ook verder reikt. Investerings dwingen overheden ertoe hun efficiëntie te verhogen, Europese richtlijnen in de praktijk te brengen, en het juridisch systeem te versterken.

Het lijkt zeer plausibel dat men in de Midden- en Oost-Europese landen tijdens tien jaar transformatie de kwade kansen heeft kunnen ontlopen, doordat de Unie achteraf het perspectief op toetreding snel heeft verschaft en zich sindsdien intensief met de landen heeft bemoeit. Even aannemelijk is dat toetreding de kans op terugval beperkt en een gunstige voorwaarde vormt voor de verankering van de nog prille verworvenheden. Van haar kant zal de Unie er rekening mee moeten houden dat de landen nog veel tijd nodig hebben, voordat de nieuwe instellingen zich zo hebben genesteld dat ze de normale oriëntatiepunten zijn geworden voor het gedrag. Op zichzelf, en ook gezien de terugval in welvaart die de transformatie voor velen impliceerde, vormt een voortgaande economische groei een belangrijke voorwaarde om de legitimatie van de democratische rechtsstaat te kunnen versterken. Bij een optimistisch perspectief op de toekomst vermindert de aantrekkingskracht van ondemocratische alternatieven.

De directe vruchten van economische groei kunnen leiden tot vermindering van de werkloosheid, versterking van een sociaal vangnet, een betere bewerktuiging van de *civil society* en noodzakelijke investeringen in fysiek en menselijk kapitaal die nodig zijn voor een effectiever en efficiënter juridisch en overheidsapparaat. Hierdoor vermindert ook de kracht van ten minste één oorzaak van de wijd verbreide corruptie, namelijk de relatieve armoede. Corruptie ondergraaft de legitimiteit van de overheid.

Kansen voor voortgezette groei zijn echter ook aanwezig. Al in 1997 vatte de EBRD de langetermijnvooruitzichten van de Midden- en Oost-Europese landen als volgt samen:

(...) it is possible to identify two reasons for optimism and one for pessimism. The potential for large productivity gains from structural change and enterprise restructuring and the potential contributions to growth from the highly skilled workforces in the region are two reasons for optimism. (...) In addition, the skilled population of transition countries can play a valuable role in adapting technologies from advanced market economies. It is the combination of high levels of skills and significant technological deficits in transition economies that creates a strong potential for growth. Well-functioning markets will drive the actions and investments which can realise this potential.

The main reason for pessimism is the weakness in the region, at present, of the institutions, policies and practices which are needed to underpin a market economy. There are a number of important steps which many governments must take to improve the business climate and, in particular, to strengthen the institutions which support investment and innovation. The more advanced countries have made significant progress in this regard, and it is possible that looking back in 20 years' time some of the world's "tiger" economies will have been found in the region. However, this growth process should not be seen in any way as inevitable or automatic. (EBRD 1997: vii)

Vier jaar later lijkt deze observatie nog steeds geldig, ondanks de institutionele vooruitgang die in de meeste kandidaat-lidstaten op een aantal sectoren ontegenzeggelijk is geboekt. Polen en Hongarije lopen in vele opzichten voorop, terwijl Letland, Litouwen en vooral Bulgarije en Roemenië het minst hervormd zijn. Landen die al kort na de omwenteling ingrijpende economische stelselveranderingen hebben doorgevoerd, blijken hiervan blijvend de vruchten te plukken. Niet alleen gunstiger erfenissen, in de zin van ervaring met elementen van de markteconomie, maar ook initiële beleidsbeslissingen blijken derhalve belangrijk. Via padafhankelijkheid ontwikkelen nieuw gevormde instellingen hun eigen interne en externe dynamiek en verliest het verleden aan kracht.

Een dergelijke grootschalige institutionele dynamiek gaat ook uit van constitutionele veranderingen. In de door Blankenburg (2000) onderzochte landen bleek dat de nieuw gevormde Constitutionele Hoven al snel een reputatie van onafhankelijkheid verwierven en hiermee een zeer belangrijke rol speelden in de ontwikkeling van een structuur van *checks and balances*. Dit is uitermate belangrijk voor de

constitutionele structuur. Een kwaliteitsverhoging van de juridische capaciteit in algemene zin vergt echter meer tijd. Paragraaf 3.4 liet zien hoe weerbarstig de praktijk van alledag hier is. Grote kennisachterstand, een verouderde infrastructuur, chronische onderbetaling en corruptie betekenen dat verbetering slechts geleidelijk kan plaatsvinden. Een inefficiënte en ondeskundige juridische praktijk is weinig bevorderlijk voor de ontwikkeling van een samenleving die wordt gereguleerd door recht. Een rechtsstaat die in de praktijk zwak is, belemmert ook de ontwikkeling van de formele economie. Dit geldt evenzeer voor een ineffectief, inefficiënt en corruptiegevoelig overheidsapparaat. Onduidelijke bevoegdheidsverdeling en versnippering hiervan over vele instanties benadelen het ondernemingsklimaat. In de praktijk moeten dan ook vaak particularistische wegen worden bewandeld. Uit paragraaf 3.5 bleek voorts hoe moeizaam veranderingen van het overheidsbestuur tot stand komen. Niet alleen zijn stelselveranderingen hier minder aan de orde dan in bijvoorbeeld de economie, ze genieten ook weinig prioriteit. En als ze al worden doorgevoerd, is de doorwerking ervan traag. Handelingspraktijken laten zich niet op afroep veranderen.

Omdat de eigen veranderingscapaciteit van de overheidsorganisatie beperkt is, komt het hier vooral aan op externe factoren. Ontegengesteld zijn deze aanwezig. Het administratief recht – dat onder het communisme ontbrak – is in ontwikkeling, en evenzo het toegankelijker instituut van de ombudsman. Bij de *checks and balances*, die ook voor het beter functioneren van de overheid belangrijk zijn, vervult de pers een zeer belangrijke waakhondfunctie. Overal in Midden- en Oost-Europa heeft de verworven persvrijheid voet aan de grond gekregen en ertoe geleid dat gevallen van corruptie door publieke functionarissen veelvuldig aan de kaak zijn gesteld. De vaak zeer beperkte uitleg van het recht op overheidsinformatie en juridische inperking van de journalistieke vrijheid vormen hier echter belangrijke hindernissen. Een cultuur van verantwoording afleggen is nog allerminst gemeengoed in de kandidaat-lidstaten.

Al met al kan worden geconcludeerd dat er reden is voor gematigd optimisme. De meeste landen zijn een pad ingeslagen dat hen steeds verder afvoert van de zo ongunstige communistische erfenis. Gezien de multidimensionaliteit, is de geboekte voortgang in historisch perspectief spectaculair. De opgave is echter nog formidabel en het is allerminst uitgesloten dat zich periodes van terugval of stagnatie zullen voordoen. Het is duidelijk dat de economische ontwikkeling die voor de toekomst zo cruciaal is, sterk afhankelijk is van een versterking van het bestuurlijk en juridisch vermogen, factoren die zich naar hun aard niet op korte termijn voor spectaculaire verbetering lenen. Al deze factoren zijn vanzelfsprekend ook van belang voor het democratisch functioneren en de ontwikkeling van een sterke *civil society*. De wetgevende macht zal zich beter kunnen verankeren wanneer ze ertoe doet, dat wil zeggen naarmate de uitvoerende macht aan effectiviteit wint. Een overheid die zich open stelt voor constructieve krachten in de samenleving, wint aan legitimiteit en effectiviteit.

Vanzelfsprekend is dit alles primair van belang voor de betrokken landen zelf. Voor de Unie, die zich heeft gecommitteerd aan uitbreiding met deze landen, is het belang erin gelegen deze plaats te doen vinden op een moment dat hierdoor de eigen verworvenheden niet in de waagschaal worden gesteld. Tegelijkertijd dienen de huidige EU-lidstaten te beseffen dat de positieve ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa, ondanks de aanvankelijk sombere verwachtingen van velen, ten dele samenhangen met de hoop op toetreding tot de Unie. Dit betekent dat het niet tijdig honoreren van die toetreding een negatieve invloed kan uitoefenen. Evenzo kan worden verondersteld dat de toetreding zelf eraan zal bijdragen dat *civil society*, democratie, rechtsstaat en sociale markteconomie verder worden verankerd. Dan worden de landen immers onderhevig aan de implementatie- en handhavingsmechanismen die in de Unie gelden. Wel moet de Unie zich realiseren dat de betrokken instituties zo fragiel zijn dat nog lang een beroep zal worden gedaan op de hulp- en slagvaardigheid van de EU.

NOTEN

- 1 Het onderscheid tussen transitie en consolidatie wordt veelvuldig gehanteerd in de recente politicologische en sociologische literatuur. De economische literatuur hanteert eveneens de term transitie, maar spreekt niet van consolidering. Economische termen voor laatstgenoemd proces zijn institutionele verdieping, institutionalisering en de opbouw van sociaal kapitaal of *trust*. In paragraaf 3.6 over de economische dimensie wordt bij deze economische terminologie aangesloten.
- 2 Linz en Stepan spreken – naar analogie van Max Weber (1978) – van sultanisme, indien “traditional domination develops an administration and a military force which are purely personal instruments of the master. . .” (1996; 51).
- 3 De maximaal toegestane duur van een voorarrest is in Estland 12 maanden, in Slovenië 2 jaar en in Slowakije 3 jaar (Freedom House 2000).
- 4 Nicolaides (2000:9) is van mening dat ‘bestuurlijk vermogen’ slechts een noodzakelijk en niet een voldoende voorwaarde is voor implementatie. Volgens hem garandeert genoeg personeel en genoeg resources niet de handhaving van regels, terwijl ‘intelligente procedures’, die geen geld of mankracht hoeven te kosten, dat bijvoorbeeld wel doen.
- 5 SIGMA staat voor Support for Improvement in Governance en Management in Central and Eastern European Countries. Het is opgezet om bestuurshervormingen te ondersteunen.
- 6 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Agenda 2000: voor een sterkere en grotere Unie, Brussel, 15 juli 1997, COM(97)2000 def.

4 EU-BELEID: KANSEN EN BEDREIGINGEN VAN DE UITBREIDING

4.1 INLEIDING

De kandidaat-lidstaten worden geconfronteerd met een Unie die inmiddels op een groot aantal beleidsterreinen veel heeft bereikt. Met andere woorden, het acquis dat deze landen moeten overnemen, heeft een enorme omvang gekregen.

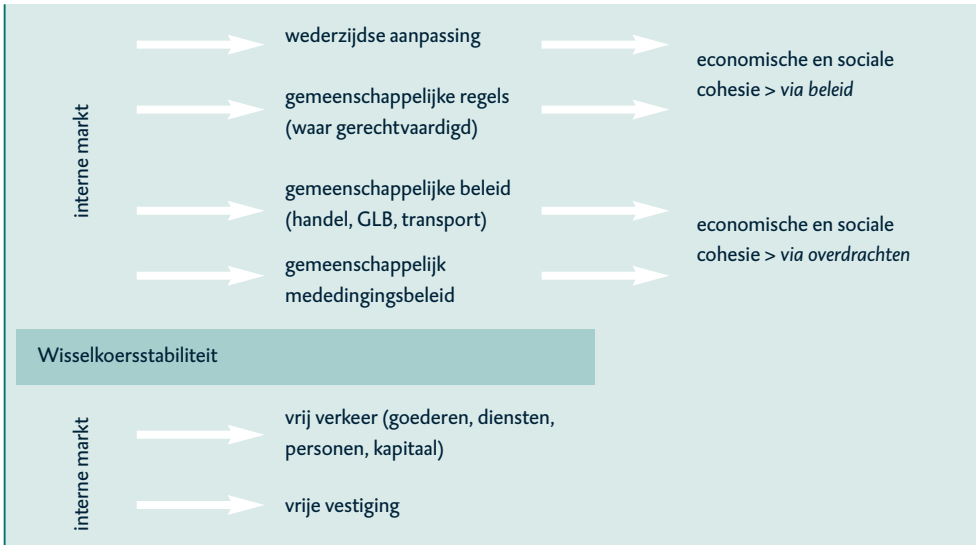
Ook dat maakt de komende toetredingen tot een grote opgave: nog nooit werd van een kandidaat-lidstaat verlangd zoveel eerder overeengekomen verworvenheden over te nemen als nu het geval is.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat deze opgave voor de aankomende lidstaten inhoudt op geselecteerde onderdelen van het EU-beleid. Het doel hiervan is inzicht te geven in de toetredingsproblematiek op die beleidsterreinen waar grote verworvenheden van de EU op het spel staan en/of waar problemen rond de uitbreiding worden vermoed. Deze terreinen zijn achtereenvolgens:

- de interne markt (par. 4.2);
- de monetaire unie (par. 4.3);
- het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (par. 4.4);
- het milieubeleid (par. 4.5);
- het cohesiebeleid (par. 4.6);
- de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (par. 4.7).

Ten aanzien van de gehanteerde terminologie voor de eerste twee beleidsterreinen, de interne markt en de monetaire unie, is hier een korte toelichting op zijn plaats. Hoewel men sinds de ondertekening van het Verdrag van Maastricht steevast over de EMU spreekt, is zowel de definitie van de economische unie als de functionele relatie tussen de 'E' en 'M' van EMU om politieke redenen niet nader gepreciseerd. Bij het aanbreken van de derde fase van monetaire eenwording in 1999 zijn twee uiteenlopende concepten van economische unie te onderscheiden. Voor de landen die niet deelnemen aan de euro functioneert de economische unie feitelijk als een interne markt voor goederen, diensten, personen en kapitaal, die door economische efficiëntieoverwegingen gestuurd wordt en die over voldoende flankerend gemeenschappelijk beleid beschikt om deze markt goed te laten functioneren. De functionele relatie met de monetaire unie bestaat dan alleen uit de noodzaak voldoende wisselkoersstabiliteit te handhaven en het macro-economisch beleid met de Eurodeelnemers zodanig te coördineren dat het vrije verkeer van de interne markt wordt gewaarborgd (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Basisconcept van de economische unie



Voor de Eurodeelnemers geldt echter dat de economische unie tevens over macro-economische stabiliteit en voldoende (structureel) aanpassingsvermogen dient te beschikken om in het verband van de monetaire unie asymmetrische schokken op te kunnen vangen. Behalve een goed werkende interne markt vereist dit ook coördinatie van de overheidsuitgaven, zodat de prijsstabiliteit binnen de monetaire unie niet in gevaar komt. In dit tweede concept van economische unie, dat de WRR in dit rapport hanteert (zie figuur 4.2) zijn de ‘E’ en ‘M’ van de EMU dan ook onlosmakelijk verbonden.¹

Figuur 4.2 Economische unie als fundament voor monetaire unie

Monetaire unie	Onveranderlijke wisselkoersen / Euro Prijsstabiliteit Europese Centrale Bank Toetredingsvoorwaarden Beleidsverplichtingen / Groei en Stabiliteitspact
EMU	Voorwaarden t.a.v. overheidstekorten en -schulden
Economische unie	als figuur 4.1, met voldoende aanpassingsvermogen, Lidstaatniveau (structurele verandering / mobiliteit) sociale partners / flexibiliteit (mogelijke) stabilisatoren (Lidstaat- / eu-niveau)
Hervorming van regelgeving op niveau van de EU en de lidstaten	

Bron: Pelkmans et al. (2000: 19).

In de navolgende paragrafen wordt na een korte inleiding steeds een overzicht gegeven van de doelstellingen en de dynamiek van het betreffende beleidsterrein, waaruit de inhoud blijkt van het acquis dat de kandidaat-lidstaten moeten overnemen. Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsaanpassingen in de toetredende landen. Deze landen hebben ter voorbereiding van de toetreding al veel gedaan, zowel om het formele acquis over te nemen als ook om zich in het algemeen in te stellen op het lidmaatschap. Door de beleidsprocessen binnen de Unie te confronteren met hetgeen zich in de kandidaat-lidstaten afspeelt, ontstaat een beeld van de problemen die nog moeten worden overwonnen. Deze hebben deels te maken met de specifieke situatie in de toetredende landen en deels met de inhoud en dynamiek van het EU-beleid. Zoals uit deze analyse zal blijken, stelt de uitbreiding de Unie op sommige beleidsonderdelen namelijk voor de vraag of het wel aanvaardbaar is het beleid in de huidige vorm voort te zetten.

Hoewel de selectie van de beleidsterreinen probleemgeoriënteerd is, zou het uitbreidingsvraagstuk vertekend worden wanneer uitsluitend aandacht wordt besteed aan de problemen van de toetreding. Zoals ook al in de eerdere hoofdstukken is geconcludeerd, biedt de uitbreiding belangrijke kansen voor de veiligheidspolitieke stabilisering, de economische ontwikkeling en de versterking van de democratie in de regio van Midden- en Oost-Europa. Het is ook in het belang van de Unie deze kansen te realiseren. In dit hoofdstuk zullen daarom niet alleen de beleidsproblemen bij de toetreding worden geïdentificeerd, maar zal ook worden ingegaan op de kansen die zich manifesteren bij de uitbreiding op de geselecteerde EU-beleidsterreinen. In de conclusie op dit hoofdstuk (par. 4.8) worden de geïdentificeerde kansen en bedreigingen van de behandelde beleidsgebieden in één overzichtstabel samengebracht en kort van commentaar voorzien. Deze tabel kan tevens worden gehanteerd als leeswijzer. Hij biedt een oriëntatie op de voornaamste beleidsspecifieke kansen en bedreigingen die in de navolgende paragrafen aan de orde komen.

Oplossingen voor de gesignaleerde problemen en manieren om de kansen van de toetreding beter te benutten, komen in dit hoofdstuk nog niet aan de orde. Hiervoor is het nodig eerst in algemene zin in te gaan op de potentiële oplossingsrichtingen voor de toetredings-, implementatie- en handhavingsproblematiek. Hoofdstuk 5 en 6 zijn daaraan gewijd. Tegen de achtergrond van de kansen en problemen die in verband met de toetreding opdoemen op de centrale beleidsterreinen, wordt in deze hoofdstukken besproken welke strategieën mogelijk zijn en hoe deze op basis van de in hoofdstuk 2 uiteengezette criteria kunnen worden beoordeeld. Vervolgens zal in hoofdstuk 7 voor elk van de geselecteerde beleidsterreinen worden besproken welke specifieke oplossingen en beleidsaanbevelingen volgens de WRR uit deze strategieën voortvloeien.

4.2 DE INTERNE MARKT

4.2.1 INLEIDING

De tien kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa hebben een gezamenlijk BBP dat ruim 5 procent van dat van de EU beslaat en nog geen 6 procent van het BBP van Euroland. Ook in monetaire termen is hun gewicht vrij gering: nog geen 7 procent van de totale monetaire voorraad van de Eurodeelnemers (zie tabel 4.1). Deze kwantitatieve indicatoren vormen op het eerste gezicht geen aanleiding te veronderstellen dat de economische en monetaire unie grote economische schokken zou kunnen ondervinden van het uitbreidingsproces. Maar hoe staat het in kwalitatief opzicht? De keerzijde van de medaille zou kunnen zijn dat de economische, sociale en bestuurlijke diversiteit van deze landen de stabiliteit in de Unie zou verstoren of sluipenderwijs zou aantasten. Anders gezegd, er zou sprake kunnen zijn van problematische diversiteit ten aanzien van het handelingsverbond van de Unie. Zo wordt bijvoorbeeld van verschillende zijden gewaarschuwd dat de komende uitbreidingsronde de kans op 'erosie' van de interne markt, asymmetrische economische schokken binnen de Eurozone, sociale en regionale verschillen en daarmee ook politieke spanningen binnen Europa aanzienlijk zou kunnen vergroten (SER 1999; Europees Parlement 1999c).

Tegenover deze risico's van de toetreding staan echter ook belangrijke kansen. In de aanloop tot de toetreding profiteren de Midden- en Oost-Europese landen nu al van een enorme toename van de buitenlandse directe investeringen en de technologische overdrachten naar de regio. Eenmaal toetredend, zullen ze hiervan naar verwachting nog eens extra profiteren. Investeerders zullen de daadwerkelijke verankering van economische en politieke instituties en structuren van deze landen met die van de EU immers interpreteren als een extra kwaliteitsgarantie van het heersende ondernemersklimaat (IMF 2000). Ook de huidige lidstaten zullen op de lange termijn kunnen profiteren van de uitbreiding. De vergroting van de interne markt en het vooruitzicht op een grotere monetaire unie zullen ertoe kunnen bijdragen dat de economische en monetaire stabiliteit worden versterkt en de mobiliteit van goederen, diensten en kapitaal verder toeneemt. Deze ontwikkelingsmogelijkheid opent de weg naar meer concurrentie, een efficiëntere (statische en dynamische) allocatie van productiefactoren, meer keuze voor consumenten en meer welvaart.

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op potentiële toetredingsgerelateerde problemen op het terrein van de interne markt. Paragraaf 4.2.1 schetst de doelstellingen en de beleidsdynamiek van de interne markt.² Aan de hand van deze uitgangspunten wordt beoordeeld in welke mate de toetreding stuit op diversiteit die problematisch zou kunnen zijn voor de Unie als waarden- en handelingsverbond. Vervolgens beschrijft paragraaf 4.2.2 de vorderingen en problemen van de kandidaat-lidstaten met de overname en implementatie van het huidige acquis.

Tabel 4.1 Indicatoren van de relatieve omvang van de kandidaat-lidstaten, 1998

	BBP (in % van EU)	BBP in lopen- de valuta (in % van Euroland BBP)	BBP naar koopkracht (in % van Euroland BBP)	Geldhoeveelheid (in % van Euroland-totaal)			Deposito's (% van Euroland-totaal)	
				M 0	M 1	M 2	Zicht- deposito	Termijn-, spaar- en vreemde valuta- deposito's
				Estland	0,1	0.1	0.2	0.12
Hongarije	0,6	0.7	1.7	1.24	0.55	0.90	0.08	0.83
Polen	1,8	2.4	4.7	3.11	1.35	1.90	0.96	2.36
Slovenië	1,4	0.3	0.5	0.21	0.11	0.27	0.09	0.39
Tsjechië	0,6	0.9	2.1	1.75	0.82	1.13	0.69	1.38
Luxemburg-groep	4,5	4.4	9.2	6.4	3	4	2	5
Bulgarije	0,1	0.2	0.6	0.38	0.11	0.11	0.05	0.11
Letland	0,1	0.1	0.2	0.22	0.07	0.05	0.04	0.03
Litouwen	0,1	0.2	0.4	0.25	0.09	0.06	0.06	0.04
Roemenië	0,4	0.6	2.1	0.38	0.16	0.31	0.09	0.25
Slowakije	0,3	0.3	0.8	0.57	0.27	0.40	0.22	0.50
Helsinki-groep	1,0	1.4	4.1	1.8	0.7	0.9	0.4	0.9

Bron: ECB (Montly Bulletin February 2000).

4.2.2 DYNAMIEK

Sinds het midden van de jaren tachtig is de economische integratie van de Gemeenschap in een stroomversnelling geraakt. Twee projecten zijn hiervoor instrumenteel geweest: de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht. De ondertekening van de Europese Akte in 1986 doorbrak de jarenlange impasse in de verdere verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt. Deze was ontstaan toen het voornemen marktbelemmeringen af te schaffen en tegelijkertijd de nationale regelgeving te harmoniseren en gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen, op politieke grenzen was gestuit. De nieuwe Akte definieerde de interne markt expliciet als een ruimte zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal zou moeten worden gegarandeerd. Bovendien werd eind 1992 vastgelegd als uiterste datum waarop deze doelstelling zou moeten zijn verwezenlijkt. Dit '1992-programma' omvatte ongeveer 280 wetsvoorstellen voor de aanpak van fysieke, technische en fiscale marktbelemmeringen. In een later stadium zijn hier vervolgens nog andere voorstellen aan toegevoegd. De voornaamste voorstellen betreffen de liberalisering van netwerk-industrieën, zoals gas en elektriciteit, post en telecommunicatie, de luchtvaart, het spoorwegvervoer en de radio en televisie. Ten tweede werden enkele fundamentele veranderingen geïntroduceerd in de reguleringsmethodiek. Zo werd voor de zogenoemde oude benadering van algemene harmonisatie (artikel 94) de bepaling die de Raad opdraagt om bij unanimité richtlijnen aan te nemen, vervangen door een bepaling die voorziet in aanname bij gekwalificeerde meerderheid (artikel 95). Hiernaast werd de 'nieuwe aanpak' geïntroduceerd als dominante harmonisatiestrategie, waarbij wordt verwezen naar minimumnormen die vrij algemene gezondheids- en veiligheidsdoelstellingen en het vrije verkeer

ondersteunen. Bovendien werd de wederzijdse aanvaardingsregel expliciet als nieuwe strategie ter voltooiing van de interne markt gepresenteerd.³ Ten derde werd ook het gemeenschappelijke beleid uitgebreid naar de terreinen van economische en sociale cohesie en gezondheid en veiligheid op het werk, terwijl al bestaand beleid (voor milieu, onderzoek en ontwikkeling en monetair beleid in het kader van het Europees Monetair Stelsel) formeel werd vastgelegd. Bovenal wist de EG met behulp van institutionele vernieuwingen (zoals het stemmen in de Raad met gekwalificeerde meerderheid, de samenwerkingsprocedure met het Europees Parlement en het gebruik van *deadlines* voor stadia van het wetgevingsproces) uiteindelijk ongeveer 95 procent van alle bepalingen uit het 1992-Witboek op tijd aan te nemen (Hix 1999: 215).

De Europese Commissie beschouwt de interne markt terecht als het economisch fundament onder de monetaire unie (zie par. 4.3). Samen met de lidstaten heeft zij dan ook actie aangekondigd om deze markt te verdiepen, onder meer op het terrein van het mededingingsbeleid, de financiële dienstverlening, de belastingcoördinatie, de octrooien, de energie, de telecommunicatie, de elektronische handel en het transport. Op de Europese top van Amsterdam in juni 1997 is het zogenoemde SLIM-programma aangenomen dat de internemarktwetgeving moet vereenvoudigen en bureaucratische belemmeringen moet verminderen.

De Commissie publiceert inmiddels regelmatig een 'Scorebord voor de Interne Markt,' waarin van elke lidstaat het transpositie- en implementatietekort en de schendingen van de internemarktregels worden vermeld. In oktober 1999 is met steun van het Europees Parlement en de Raad van ministers bovendien een 'Strategie voor de Europese interne markt' aangenomen. Deze moet het kader bieden voor het beleid gedurende de periode 2000-2004. Vier strategische doelstellingen worden onderscheiden:

- 1 de regelgeving moet doelmatiger worden;
- 2 cruciale marktverstoringen moeten worden aangepakt;
- 3 belemmeringen op de marktintegratie moeten worden weggenomen;
- 4 de interne markt moet worden ingezet voor de welvaart van alle burgers.

Opvallend is dat het gehanteerde instrumentarium een accentverschuiving laat zien van volledig geharmoniseerde of uniforme rechtsregels naar meer specifieke, niet-juridische afstemmingsmaatregelen gericht op macro- en micro-economische hervormingen.⁴ Het betreft hier onder meer systemen van gezamenlijke normstelling en evaluatie (*benchmarking*), uitwisseling van beleidsinstrumenten (*best practices*) en beoordeling (*peer group pressure*) (SER 2000: 14).

4.2.3 AANPASSINGEN VAN DE MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN AAN HET ACQUIS: IDENTIFICATIE VAN PROBLEMEN

Voor de nieuwe lidstaten biedt de deelname aan de interne markt een omgeving waarin productiefactoren beter kunnen worden benut en de inhaalgroei kan worden versneld. Het benutten van deze ontwikkelingsmogelijkheden veronderstelt echter wel dat het internemarktacquis correct moet worden toegepast. Voorts dienen de lidstaten de minimale normen, standaarden en andere bepalingen

op het gebied van producteisen, -aansprakelijkheid en -veiligheid goed na te leven en moet er in de kandidaat-lidstaten een adequaat stelsel komen van transport- en telecommunicatieverbindingen. Hiernaast vereist het van deze landen het vermogen en de bereidheid tot aanpassing aan de grotere marktdynamiek. Op de korte termijn, in de aanloop tot de toetreding, dient zich hierbij een aantal dilemma's aan. Ten eerste valt te verwachten dat de volledige en onmiddellijke overname, toepassing en handhaving van het internemarktacquis een dermate gecompliceerde opgave is dat deze op bepaalde onderdelen aanvankelijk de bestuurlijke en juridische capaciteit van de kandidaten te boven gaat. Op zichzelf is dit overigens niet verwonderlijk. Ook eerdere kandidaat-lidstaten als Zweden en Finland, met een uitgebreide markteconomische, juridische en bestuurlijke ervaring, liepen tegen capaciteitsproblemen aan. Maar voor de Midden- en Oost-Europese landen vormt het tevens een onevenredig grote financiële belasting. Ten tweede geldt dat overname van het acquis soms op gespannen voet kan staan met de economische en democratische transformatie en initiële inhaalgroei (Pelkmans et al. 2000: 32-33; Senior Nello 1998: 21).

Deze problematiek heeft ook de Europese Commissie niet onberoerd gelaten. Meer dan in de voorafgaande jaren tracht zij de pretoetredingsstrategie beter af te stemmen op de specifieke achtergronden en omstandigheden van het transitieproces in de individuele lidstaten. Bovendien maakt ze in de feitelijke onderhandelingspraktijk inmiddels een onderscheid tussen onderdelen van het individuele toetredingstraject die essentieel zijn voor zowel de transitie als de toetreding en onderdelen die mogelijk een grote belasting kunnen vormen voor het ontwikkelen van een volwaardig functionerende markteconomie (Pelkmans et al. 2000: 33). Dit leerproces is terug te vinden in de recente Phare-programma's, de NPOA's, de screeningsprocedures en de gedetailleerde jaarlijkse voortgangsrapportages over de mate waarin de Midden- en Oost-Europese landen tegemoetkomen aan de Kopenhagen-criteria. Zoals ook al werd geconstateerd in paragraaf 3.6, erkent de Europese Commissie dat er feitelijk een overlap bestaat tussen de verschillende economische Kopenhagen-criteria. Een functionerende markteconomie is namelijk per definitie een economie die op de middellange termijn concurrerend moet zijn. Waar het de Commissie begrijpelijkerwijze vooral om gaat is landen te waarschuwen voor de economische en sociale aanpassingskosten die verbonden zijn aan het kunstmatig overeind houden van niet-concurrerende bedrijven en voor het remmende effect dat hiervan zal uitgaan op de inhaalgroei.

Dit alles neemt echter niet weg dat de Europese Commissie en de lidstaten formeel uiteraard vasthouden aan de onwrikbaarheid van *alle* Kopenhagen-criteria en aan de ondeelbaarheid van het totale internemarktacquis. Hieronder zal daarom eerst worden ingegaan op de vraag in hoeverre de Midden- en Oost-Europese landen specifieke problemen hebben met de overname, implementatie en handhaving daarvan.

De voortgangsrapportages van de Commissie laten zien dat Polen en Hongarije het verst zijn gevorderd met de overname van het internemarktacquis en dat het proces in Slowakije, Bulgarije en Litouwen tijdelijke problemen heeft ondervonden.

Niettemin zullen naar verwachting alle landen met uitzondering van Roemenië en wellicht ook Bulgarije over twee jaar zo'n 80 procent van het acquis uit het Witboek voor de interne markt kunnen overnemen. Bovendien zijn deze landen ook al bezig met de overname van de resterende onderdelen van het acquis die buiten het Witboek vallen. De druk die van de voortgangsrapportages, de onderhandelingen en het zakenleven uitgaat op de kandidaat-lidstaten is immers groot, temeer omdat elke terugval kan worden opgevat als een negatief signaal over de politieke stabiliteit en het investeringsklimaat (Pelkmans et al. 2000: 31).

Tegelijkertijd openbaren zich via de rapportages van de Commissie ook 'gaten' in de overname van het acquis die problematisch zijn voor het functioneren van de interne markt. Deze betreffen de staatssteun, fytosanitaire, veterinaire en voedselveiligheidsmaatregelen (zie tekstbox 4.1), het intellectuele eigendom, de energie-sector, milieueisen, productnormen en bij de interne markt betrokken nationale (uitvoerings)instanties. Zelfs als deze gaten tijdig worden gedicht, kan van een volledige overname van het acquis op het moment van het toetredingsbesluit geen sprake zijn. Ten eerste lenen sommige onderdelen, waaronder het GLB en de douanetarieven, zich alleen voor overname op het moment van de feitelijke toetreding. Ten tweede zullen na de toetredingsdatum voor specifieke delen van het acquis tijdelijke overgangsbepalingen en derogaties van kracht zijn. De voortgangsrapportages van de langst onderhandelende kandidaten (Hongarije, Polen, Tsjechië, Estland en Slovenië) bieden echter nog weinig inzicht omtrent de aard van deze bepalingen, omdat het proces van overname en implementatie in ieder geval de komende jaren nog in volle gang zal zijn. Dit proces blijft parallel lopen aan permanente consultaties en bilaterale onderhandelingen tussen de toetreders en de Commissie. Bovendien zullen in de loop van 2001 ten aanzien van een groot aantal internemarktdossiers de voorlopige gemeenschappelijke standpunten van de 15 EU-lidstaten aan de onderhandelingsstafel worden gepresenteerd.⁵

Tekstbox 4.1 Het internemarktacquis op fyto-sanitair, veterinair, voedselveiligheidsgebied

Bij het vrije verkeer van goederen vormen verschillen in regulering en de daarachter liggende uitvoerings- en controleaspecten soms grote obstakels. Een belangrijke illustratie hiervan is het vrije verkeer van landbouwproducten. Het vrije verkeer in de (straks uitgebreide) interne markt zal slechts mogelijk zijn indien én het acquis op fyto-sanitair, veterinair en voedselveiligheidsgebied in de nationale wetgeving van de kandidaatlanden is opgenomen én het vermogen om daaraan uitvoering te geven op basis van harde en zachte infrastructuur en betrouwbare controles en traceerbaarheid, als geloofwaardig wordt beschouwd. Deze terreinen refereren aan risico's die verregaande harmonisatie vereisen en waarbij wederzijdse erkenning (à la Cassis de Dijon) niet mogelijk is. Vanwege deze risico's zullen nog bestaande verschillen in nationale wetgeving, uitvoering en controles leiden tot controles aan de grenzen, zolang deze problematische diversiteit niet is geëlimineerd.

Het is lastig een goed beeld te krijgen van de vooruitgang op dit terrein. Bovendien is veel expertise vereist om tot een afgewogen oordeel te komen omtrent deze zeer technische richtlijnen. Niettemin dient te worden bedacht dat nu nog niet duidelijk is of bij toetreding van bijvoorbeeld de eerste acht kandidaatslanden in 2004 (dus minus Bulgarije en Roemenië) de grenscontroles met de EU-15 en daarmee ook tussen de kandidaat-lidstaten onderling meteen zullen verdwijnen. Dit hangt niet alleen samen met het tegenhouden van 'gevaaren' uit deze kandidaatslanden zelf. Immers, zelfs indien deze grenzen met de EU zouden kunnen worden opgeheven, dan nog moeten de huidige lidstaten ook daadwerkelijk vertrouwen hebben dat de controle aan de nieuw ontstane buitengrenzen van de Unie betrouwbaar is.

Ten aanzien van het fytosanitaire acquis (controle op schadelijke organismen en plantenziektes) is wellicht voldoende implementatie nog wel haalbaar, omdat hierbij voor de private sector geen grote investeringen vereist zijn. Dit is echter anders voor het veterinaire en voedselveiligheidsacquis, waarvoor de noodzakelijke investeringen zeer aanzienlijk zullen zijn. Deskundigen achten de situatie in slachthuizen (waaronder talloze hele kleine) en vleesverwerkende bedrijven zorgwekkend. Ook de traceerbaarheid (een EU-conform identificatie- en registratiesysteem) en de notificatiesystemen vereisen nog veel aandacht. Een en ander wordt verder bemoeilijkt doordat zowel de BSE-crisis (via de regels omtrent het gebruik van dierlijk afval en diervoeding) en de recente voorstellen omtrent EU-voedselveiligheid het veterinaire en voedselveiligheidsacquis sterk in beweging hebben gebracht. Voor de kandidaat-lidstaten is dit *moving target* extra problematisch.

De herstructurering van de landbouw in de Midden- en Oost-Europese landen (die alleen al te verwachten is op grond van de kleinschaligheid en sterk lokale en regionale oriëntatie van de afzet) zal het aanpassingsproces bemoeilijken omdat de vereiste investeringen bij onvoldoende perspectief niet zullen worden opgebracht. De nieuwe, ongetwijfeld veel omvangrijkere handelsstromen van landbouwgoederen zullen goed bewaakt en gecontroleerd dienen te worden. Dit vergt vergaande samenwerking tussen uitvoerende instanties van de EU-15 en de nieuwe lidstaten.

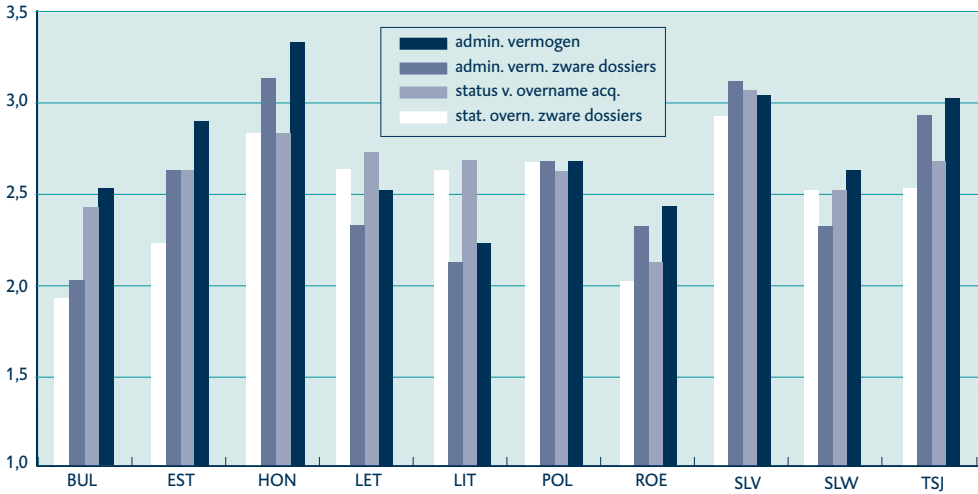
Aan de hand van de voortgangsrapportages van de Europese Commissie van november 2000 heeft de WRR een analyse gemaakt van de vorderingen met de overname van het acquis. Gekeken is naar:

- de voortgang in de overname van het acquis gedurende de periode 1999-2000;
- de staat van de totale acquisovername in het midden van het jaar 2000;
- het hiertoe beschikbare bestuurlijke vermogen op 29 terreinen van het acquis.

Voor de afzonderlijke hoofdstukken van het *acquis communautaire* is een score gemaakt van de prestaties op een 4-puntsschaal. In totaal zijn aldus $10 \times 29 \times 3 = 870$ scores verkregen, waarvan de belangrijkste zijn weergegeven in bijlage 1. Uit de behandeling per beleidsterrein vloeit voort dat de resultaten slechts betrekking hebben op de verticale capaciteit van de kandidaat-lidstaten.

Horizontale thema's – zoals zijn behandeld in paragraaf 3.5 – blijven hier buiten beschouwing. Figuur 4.3. geeft op gecomprimeerde wijze de belangrijkste resultaten van deze analyse weer voor de tien Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten. Het gaat hier veel om een momentopname, waarin de jaarlijkse voortgang niet is weergegeven.

Figuur 4.3 Overnameacquis en bestuurlijk vermogen in de tien kandidaat-lidstaten



Indien wordt gekeken naar de gemiddelden van het gehele acquis, kan gesteld worden dat geen van de landen zeer slecht scoort voor het overnamecriterium. Alleen Roemenië kent een geringe mate van overname van wetgeving. Op de (hier ongewogen) zware beleidsdossiers scoren de landen in de meeste gevallen lager, maar ook hier zijn de resultaten niet echt slecht. Gezien het feit dat de Midden- en Oost-Europese landen vermoedelijk niet voor 2004 zullen toetreden, zijn er nog voldoende mogelijkheden aanwezig om de overname van het *acquis communautaire* op een hoog peil te krijgen (bijv. op of boven 3,5 van de maximale score van 4). Met betrekking tot het bestuurlijk vermogen verschillen de scores voor het gehele acquis sterk, maar nergens wordt een waarde lager dan 2,28 behaald. Ook voor de zware beleidsdossiers zijn de verschillen tussen de scores van de Midden- en Oost-Europese landen onderling fors. Gemiddeld zijn de resultaten minder goed dan voor het gehele acquis, maar toch nog altijd beter dan minimaal. Dit duidt erop dat het bestuurlijk vermogen in een ontwikkelingsfase verkeert.

Kenmerkend voor de zwaardere beleidsdossiers is dat de daadwerkelijke uitvoering en naleving van het desbetreffende acquis van de kandidaten een omvangrijke en zeer complexe institutionele inspanning vergt. Hoewel de grote betekenis van deze hoofdstukken voor de interne markt ervoor zou pleiten ze extra zwaar te laten meewegen in de scores van de kandidaat-lidstaten, is hiervan afgezien omdat het toekennen van een wegingsfactor uiteindelijk een vrij arbitraire aangelegenheid is. Ook de ongewogen gemiddelde scores laten echter duidelijk zien dat de Midden- en Oost-Europese landen meer moeite hebben met de zware dossiers van het acquis. Met andere woorden, er vindt een zekere *window dressing* plaats: hoge scores op de meer eenvoudige beleidsterreinen compenseren het implementatietekort op de zwaardere dossiers. Het beeld ten aanzien van de zwaardere dossiers wordt overigens wel gunstiger, zodra de aanmerkelijk zwakkere scores van Roemenië en Bulgarije buiten beschouwing worden gelaten.

Grosso modo vormen deze scoreresultaten geen aanleiding tot pessimisme. Zoals elders in dit rapport nog zal blijken, spitsen de zorgen omtrent de overname en implementatie van het acquis zich toe op een beperkt aantal dossiers. Op deze deelgebieden ontbreekt soms de specifieke expertise of het vermogen tot aanpassing aan technische normen en schiet het algemene, horizontale bestuurlijke vermogen tekort. Tegelijkertijd dient te worden bedacht dat de Europese Commissie nu pas vier keer met een voortgangsrapportage is gekomen (de eerste rapportage verscheen midden 1997 bij de presentatie van de Agenda 2000) en dat in dit korte tijdsbestek al veel is bereikt. Aangezien de periode tussen de laatste rapportage van 2000 en de vermoedelijke toetredingsdatum ten minste nog enkele jaren beslaat, en de kandidaat-lidstaten intussen steeds meer ervaring hebben opgedaan met de overname en implementatie van het acquis, is er nog voldoende tijd om ook voor de zwaardere dossiers de scores te verbeteren.

Tot de zwaardere beleidsdossiers behoort zeker ook het acquis van de financiële sector. Gezonde financiële instellingen zijn essentieel voor de micro-economische herstructurering, de economische groei, het ondernemerschap, de spaar- en investeringsquota en ook het macro-economisch beleid en de betrouwbaarheid van het financiële systeem in de Midden- en Oost-Europese landen. Hoewel het in dit algemene rapport over de uitbreiding van de EU te ver zou voeren om heel diep op deze gespecialiseerde materie in te gaan, wordt hieronder toch apart aandacht besteed aan de stand van zaken in het jaar 2000 in de financiële sector van de kandidaat-lidstaten. Deze is namelijk slechts zeer ten dele en onvoldoende af te leiden uit de verzamelde scores van bijlage 1 op basis van de Europese Commissierapportages. Financiële diensten zijn daar een onderdeel van (het acquis van) hoofdstuk 2 (vrij verkeer van diensten), met andere woorden de score is te geaggregeerd. Wat betreft financieel kapitaal geldt dat hoofdstuk 4 van het acquis (vrij kapitaalverkeer) niet expliciet in de bijlage is opgenomen; het is wel gescoord. In deze score gaat het echter bovenal om de kwaliteit van de informatievereisten op effectenbeurzen (ter bescherming van beleggers), effectief toezicht, afwezigheid van belangenverstremgeling, enzovoort.

Een redelijke – zij het niet heel gedetailleerde – indruk geven een tweetal scores die de EBRD uitvoert in haar jaarlijkse rapportage van de zogenoemde *transition indicators* en de *legal indicators*. Net als in bijlage 1, gaan deze scores van 1 tot 4, al heeft de EBRD zelfs 4+ als score geïntroduceerd; deze laatste score is vergelijkbaar met wat in OESO-landen als norm zou kunnen doorgaan (EBRD 2000: 6). Deze EBRD-scores zijn opgenomen in tabel 4.2. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de kandidaat-lidstaten goed op weg zijn. Enkele jaren geleden was dit beeld beduidend zorgelijker. De Midden- en Oost-Europese landen hebben sindsdien duidelijk aandacht besteed aan de hervormingen op dit terrein, deels vanwege de verplichting het acquis over te nemen en het bestuurlijk vermogen daadwerkelijk te verbeteren, maar deels ook omdat bankfaillissementen en/of crises in de effectenhandel hen op hardhandige wijze confronteerden met de kosten van te zwakke regulering en toezicht.

Tabel 4.2 De kwaliteit van financiële markten en instellingen in Midden- en Oost-Europa (diverse indicatoren)

	EBRD Transition indicators 2000		EBRD Legal indicators survey 2000		
	Banken & rente ¹⁾	Effectenmarkten, enz. ²⁾	Algeheel	Reikwijdte ³⁾	Werking ⁴⁾
Bulgarije	3	2	3-	3	2+
Tsjechië	3+	3	3+	4	3-
Estland	4-	3	3+	4	3-
Hongarije	4	4-	4	4	4
Letland	3	2+	3	3	3
Litouwen	3	3	4-	4	4-
Polen	3+	4-	4	4	4
Roemenië	3-	2	3+	4	3
Slowakije	3	2+	3	3	3-
Slovenië	3+	3-	4	4	4

- 1) *Banking reform & interest rate liberalisation*; de score 4 behelst (1) bankregulering dicht tegen BIS-normen; (2) goed werkende mededinging tussen banken; (3) effectief (prudential) toezicht; (4) een aanzienlijke volume van langlopende leningen aan private ondernemingen; (5) aanzienlijke financiële verdieping.
- 2) *Securities markets and non-bank financial institutions*; de score 4 behelst (1) effectenregulering benadert IOSCO-vormen; (2) aanvankelijke liquiditeit en kapitalisatie in markten; (3) goedwerkende (niet-bancaire) financiële ondernemingen; (4) effectieve regulering van (3).
- 3) Omvangrijke regulering van de financiële markten, beschouwd (door gespecialiseerde juristen) als op minimum-niveau van de internationaal norm; omissies bijv. nog in controle op witwaspraktijken of solvabiliteitsnormen voor banken of aandeelhoudersregistratie.
- 4) Aanzienlijk (en in de praktijk gebleken) vermogen tot naleving/afdwinging van regels, bankfaillissementen; tegen dubieuze bemiddeling enz.

De *transition indicators* vormen de eindscores van een uitgebreid rapportage of verificatieproces.

De *legal indicator survey* is gekeurd door een netwerk van gespecialiseerde juristen op dit terrein in MOE landen, die met de EBRD samenwerken.

Bron: EBRD (2000: hfdst. 2 en annex 2.2).

In het geval van bankdiensten is zelfs geen enkele score lager dan 3-. Bij effectenmarkten ligt de score gemiddeld iets lager. In het oordeel van praktiserende juristen (zie de rechterkolommen) vormt de reikwijdte van de regulering steeds minder een probleem; zeven van de tien kandidaat-lidstaten behalen een score van 4. De werking ervan scoort weliswaar lager, maar slechts in één geval is de score nog niet opgeklimmen tot 3-. Wel dient te worden bedacht dat de scores in de twee linkerkolommen mede lager zijn omdat de economische betekenis van de markten is meegerekend (bijv. op basis van de omvang van de financiële dienstverlening aan private ondernemingen en het liquiditeitsvolume). Alle Midden- en Oost-Europese landen (behalve wellicht Hongarije) moeten derhalve nog belangrijke verbeteringen en financiële verdieping verwezenlijken.

De Europese Commissie heeft nog nooit eerder de kandidaten voor EU-lidmaatschap op zo'n langdurige, intensieve en innovatieve wijze voorbereid op het volwaardige functioneren in de interne markt. Dit laat echter onverlet dat de vrees voor problematische diversiteit niet overal is weggenomen. Het Economisch en Sociaal Comité van EG sprak bijvoorbeeld eind 1999 nog de zorg uit dat deze uitbreiding meer dan enig andere de interne markt confronteert met uiterst complexe problemen. Het waarschuwde dat:

Revolutionary ways will have to be found to determine how best to organize and manage the single market in view of the eventual doubling of the number of participating States, with many small countries, broad linguistic and cultural diversity, and wide discrepancies in development... It will be imperative to ensure that enlargement does not damage the cohesion of the internal market... Ill-prepared enlargement would weaken single market cohesion. (Geciteerd in: Pelkmans et al. 2000: 24)

De Nederlandse Sociaal Economische Raad (SER) heeft zich in 1999 in vergelijkbare termen uitgelaten. De Raad heeft gewezen op het gevaar van structurele afbreuk, 'erosie' of verwatering van de toepassing van internemarktbepalingen, indien de nieuwe lidstaten door gebrekkige kennis en ervaring, corruptie en zwakke bestuurlijke en juridische capaciteiten niet in staat zouden zijn de internemarktregels toe te passen en te handhaven (SER 1999). Andere waarnemers wijzen tevens op het risico dat een aantal Midden- en Oost-Europese regeringen juist nadat hun land tot de Unie is toegelaten, in de verleiding zullen worden gebracht de teugels van het monetaire beleid teveel te laten vieren (Europees Parlement 1999c).

Dergelijke waarschuwingen kunnen over het algemeen worden herleid tot twee verschillende scenario's. Het eerste scenario veronderstelt dat de bestaande interne markt verre van perfect en derhalve blijvend kwetsbaar is. De toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen, die in institutioneel en juridisch opzicht nog zwak ontwikkeld zijn, zal er in dit scenario toe leiden dat de al bestaande onvolkomenheden in het vrije verkeer van goederen, diensten, werknemers en kapitaal en de mededinging worden versterkt. Het tweede scenario gaat uit van de gedachte dat de huidige interne markt nu tamelijk robuust is, maar als gevolg van de uitbreiding fors in zijn werking zal worden belemmerd. In dit geval zijn het de problemen op het gebied van de implementatie en handhaving van acquisregeling, alsmede de overbelasting van (juridische) correctiemechanismen op het EU-niveau die een cumulatief proces ontketenen van schending van regelgeving door steeds meer marktpartijen en overheden.

Als denkkader zijn beide scenario's nuttig. Het eerste vestigt terecht de aandacht op de al bestaande onvolkomenheden van de huidige interne markt en van de implementatie- en handhavingsmechanismen. Nog niet alle huidige 15 lidstaten zijn er bijvoorbeeld in geslaagd de voltooiing van de interne markt feitelijk gestalte te geven door EU-regelgeving op alle terreinen tijdig om te zetten in nationaal

recht. Het niet naleven van Europese regelgeving – waarvan het overgrote deel de interne markt betreft – is ook nu al een regelmatig terugkerend verschijnsel. Alleen al in 1998 bijvoorbeeld bracht de Commissie 675 formele, met redenen omklede adviezen uit over verdragschendingen (art. 227, EG) en werden 123 klachten van schendingen voorgelegd aan het Hof. Dit is echter een fractie van het totaal aantal waargenomen schendingen van 2.134 in datzelfde jaar. Dergelijke cijfers – die overigens weinig zeggen over de zwaarte en economische effecten van de specifieke schendingsgevallen – geven aan dat ook de huidige interne markt van 15 lidstaten alleen geloofwaardig en effectief kan blijven dankzij constante waakzaamheid en toezicht op naleving. De Commissie is hierin tot op heden redelijk geslaagd, onder meer met behulp van een breed palet aan formeel-juridische instrumenten (zoals het klachtenrecht, de nationale en Europese inbreukprocedures), via wederzijdse erkenning en door informele vormen van samenwerking tussen lidstaten onderling en met de Commissie. Voor de toekomst is echter van belang of de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie hun rol als bewaker van het verdrag ook in een Unie van 20 of 25 lidstaten nog naar behoren kunnen vervullen.

Het tweede scenario wijst op de discretionaire ruimte in de beoordeling van de lidmaatschapstest die in de praktijk bij de Commissie aanwezig is. De zware screeningsprocedures, de pretoetredingssteun en de inspanningen van de kandidaat-lidstaten geven vooralsnog geen reden te veronderstellen dat de Commissie lichtzinnig omspringt met de verworvenheden van de interne markt. Hiermee is echter niet alles gezegd. Zoals al is aangegeven in paragraaf 3.6, zijn de economische criteria van Kopenhagen (die van de lidstaten het vermogen eisen de concurrentiedruk van de interne markt te weerstaan en tevens de verplichtingen na te komen die behoren bij het lidmaatschap) vaag genoeg geformuleerd om ruimte open te laten voor interpretatieverschillen. Het is dan ook begrijpelijk dat de betrokken marktpartijen in de huidige Unie vrezten voor een toetreding die gepaard gaat met lange en complexe overgangsbepalingen, permanente derogaties die de eerlijke concurrentie verstoren en een feitelijke versoepeling van de toetredingseisen in de allerlaatste fase van de onderhandelingen.

Beide scenario's hebben met elkaar gemeen dat ze de Unie een flexibele houding toedichten bij de interpretatie van de lidmaatschapsvoorwaarden, waarmee zou worden afgestapt van een alles-of-niets-beoordeling. Immers, zonder deze flexibiliteit zouden de toetredende landen formeel aan alle Kopenhagen-criteria voldoen, inclusief alle internemarktbepalingen. Tezamen is dat dus veel meer dan de bepalingen van het Witboek uit 1995. Van een versterkt erosiegevaar zou dan geen sprake kunnen zijn. Met andere woorden: in beide scenario's lijkt de EU te worden geplaatst voor een geloofwaardigheidsprobleem. De vraag is echter hoe reëel dit probleem is. De officiële lijn van de Europese Commissie en de lidstaten luidt immers dat over het acquis niet te onderhandelen valt. Zoals Hans van den Broek, voormalig EU-Commissaris, het eerder heeft uitgedrukt:

(...) It is clear that the existing member states will want to preserve the benefits of EU integration and will resist diluting the general applicability of the acquis. This is why, now as well as during all the previous enlargements, the rule is that candidate countries sign up to the acquis communautaire. In that sense, 'accession negotiations' is a misnomer: the acquis is not negotiable. (Van den Broek 1999)

Deze redenering is inderdaad moeilijk te weerleggen. Het acquis van een interne markt die geldt als hoeksteen van de EU en fundament onder de monetaire unie, vertegenwoordigt immers alle cruciale regels, rechten, procedures en normen van het marktspel. Onderhandelingen over wat tot het internemarktacquis behoort en wat niet, permanente derogaties en langdurige overgangperiodes zouden de basisprincipes van eerlijke concurrentie en marktstabiliteit ondermijnen (Biessen en Engering 1999). Niettemin zijn overgangstermijnen en financiële hulp onvermijdelijk op terreinen waar de overname en implementatie van het internemarktacquis grote aanpassingskosten vergen, zoals op enkele onderdelen van het sociale acquis en in nog veel grotere mate bij het milieuacquis. Anders dan nogal eens wordt gesuggereerd, gaat het bij het sociale acquis overigens maar om twee onderdelen die uiterst kostenverhogend en voor Midden- en Oost-Europese landen vooral in de eerstkomende jaren relatief belastend zouden kunnen zijn: het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de bepalingen ten aanzien van gezondheid en veiligheid op de werkplek. Vrijwel alle overige bepalingen zijn niet-bindende politieke minimumnormen of afspraken die op nationaal niveau naar eigen keuze kunnen worden ingevuld.⁶

Hiernaast blijkt in de praktijk dat het acquis ook minder wezenlijke en soms overmatig complexe regels kent waarvan het (tijdelijk) niet toepassen geen invloed heeft op de geloofwaardigheid van de interne markt (Pelkmans et al. 2000). De nieuwe lidstaten zouden bij vroege overname van dergelijke regels echter de dupe kunnen worden van de regulering op de Europese markten (House of Commons Foreign Affairs Select Committee 1999: punt 75-76; IMF 2000: 162). Hiermee zou ook het voor deze landen zo cruciale perspectief op inhaalgroei in gevaar komen. Tegen deze achtergrond is er daarom wel voor gepleit een gedeeltelijk lidmaatschap voor de kandidaat-lidstaten aan te bieden of een kernacquistoes voor de interne markt af te nemen. In hoofdstuk 5 van dit rapport kiest de WRR voor deze laatste optie en in hoofdstuk 8 formuleert hij een voorstel voor een dergelijke toets.

Een dilemma dat enigszins los staat van de discussie over markterosie maar dat wel kan uitmonden in verstoringen van de interne markt, betreft een eventuele differentiatie van het toetredingstijdstip. Hoewel de Europese Commissie de kandidaat-lidstaten individueel beoordeelt op hun vorderingen met de acquis-overname, is het waarschijnlijk dat landen die de EU-lidstaten gereed achten voor lidmaatschap groepsgewijs op hetzelfde tijdstip zullen toetreden (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2000: 10). Het besluit van de Europese Raad van Helsinki om ook met de tweede groep van kandidaten de onderhandelingen te openen zou er

volgens sommigen op wijzen dat de Europese Commissie een zo groot mogelijke groep landen in één keer zal willen laten toetreden, opdat nieuwe scheidslijnen tussen de *ins* en de *outs* van de interne markt zoveel mogelijk worden voorkomen. Wat zijn de mogelijke consequenties en eventuele gevaren hiervan voor het functioneren van de interne markt? Het antwoord op deze vraag vergt eerst een nadere uiteenzetting van het complexe EU-systeem van preferenties en de preferentiële handelsverdragen tussen de Midden- en Oost-Europese landen onderling.

De Europa-akkoorden zijn gemodelleerd naar eerdere EG-associatieovereenkomsten. Ze voorzien er onder meer (maar niet uitsluitend) in dat over een periode van tien jaar een bilaterale vrijhandelszone voor industrieproducten (met een aantal uitzonderingen voor gevoelige sectoren als staal, kleding en textiel) geleidelijk en aanvankelijk asymmetrisch verlopend tussen de EU en de ondertekenende kandidaat-lidstaten tot stand komt.⁷ Alle lidstaten hebben in de eerste helft van de jaren negentig dergelijke overeenkomsten getekend, zodat de handelsrelaties van de EU met de regio de beeldspraak opriep van de EU als dominant centrum of naaf (*hub*) met daaromheen de spaken (*spokes*) van het wiel. Kenmerkend voor deze constructie was dat handel tussen bijvoorbeeld de EU en Polen minder belemmeringen kende dan de handel tussen Polen en Roemenië. Het betekende ook dat investeerders in een nieuwe onderneming die konden kiezen tussen vestiging in de EU of een relatief goedkope vestiging in één van de Midden- en Oost-Europese landen, soms toch kozen voor locatie binnen de Unie, omdat de uitvoer van daaruit geen of minder handelsbelemmeringen zou ontmoeten. Inmiddels zijn de Europa-akkoorden echter verschillende malen aangevuld, terwijl ook de handelsliberalisatie tussen de kandidaten onderling door bilaterale en plurilaterale overeenkomsten is voortgeschreden. Zo hebben de vier oorspronkelijke Visegrádlanden de Centraal Europese Vrijhandelszone opgezet (CEFTA), die is uitgebreid met Slovenië (1996), Roemenië (1997) en Bulgarije (1998).

Hoewel de CEFTA op papier een vergaande handelsliberalisatie beoogde, waren de eerste resultaten niet onverdeeld gunstig (Lavigne 2000: 49-50; Mayhew 1998: 89). Hetzelfde gold voor de in 1994 opgerichte Baltische Vrijhandelszone (BFTA) van Estland, Letland en Litouwen. De diagonale cumulatie van oorsprongsregels (zie tekstbox 4.2) tussen de CEFTA en de EU-landen functioneerde in de praktijk niet, omdat de systemen van oorsprongstoekenning tussen de CEFTA-landen onderling uiteenliepen (Mayhew 1998: 69). Daarnaast kennen de overeenkomsten nog altijd geen permanente structuur voor handhaving van de regelgeving en worden ze nogal eens doorkruist door de plotselinge invoering van staatssteun en antidumpingmaatregelen. Sinds de Top van Essen zijn echter baanbrekende stappen gezet om de diagonale cumulatie van oorsprongregels te vereenvoudigen en af te stemmen (zie tekstbox 4.2). Het hub-and-spoke-systeem van de handelsrelaties behoort dan ook grotendeels tot het verleden. Door een Pan-Europese Cumulatie Overeenkomst geldt vanaf 1 juli 1997 een systeem van diagonale cumulatie van oorsprongregels voor het hele gebied van de geassocieerde

landen (incl. Turkije), de EVA en de Europese Economische Ruimte (EER). Samen met de herziene Europa-akkoorden voor de volledige afschaffing van de invoertarieven op industrieproducten moet dit begin 2002 uitmonden in de totstandkoming van één grote Europese industriële vrijhandelszone.

De gevolgen van een gedifferentieerde toetreding (bijv. twee groepen landen na elkaar) voor de handel van de latere toetreders hangen nauw samen met de ontwikkeling van het toekomstige pan-Europese handelssysteem. In het waarschijnlijkste uitbreidingsscenario zullen Roemenië en Bulgarije zich nog niet voor de eerste toetredingsronde kwalificeren, omdat hun bestuurlijke en juridische capaciteit dan nog onvoldoende zullen zijn ontwikkeld voor een behoorlijk functioneren binnen de Unie. Maximaal acht van de tien Midden- en Oost-Europese landen zouden dan in de eerste ronde toetreden. Indien tijdens deze eerste toetredingsronde de voor 2002 beoogde pan-Europese industriële vrijhandelszone al functioneert, zou de *industriële* uitvoer van Bulgarije en Roemenië geen nadelige gevolgen ondervinden van hun positie als latere toetreders; beide landen maken immers toch al deel uit van deze pan-Europese vrijhandelszone. Mocht tijdens deze eerste toetredingsronde de huidige praktijk van cumulatie van oorsprongregels nog van kracht zijn, dan zal de groei van het aantal EU-landen van 15 naar 23 er voor industrieproducten zelfs toe kunnen leiden dat de markttoegang voor de achterblijvers relatief verbetert. Bulgaarse en Roemeense exporteurs van goederen die voorheen niet profiteerden van de voordelen van diagonale cumulatie, zullen na de uitbreiding namelijk tariefvrije toegang hebben tot de afzetmarkten in de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten, omdat voor deze uitvoer dan de ruimere Europa-akkoorden gaan gelden.

In dit scenario zullen bij ongewijzigd beleid de twee latere toetreders echter hoe dan ook nadelige handelseffecten kunnen ondervinden voor de *agrarische* uitvoer. Landbouwproducten vallen dan immers zowel buiten de Pan-Europese Cumulatieovereenkomst als ook buiten de beoogde industriële vrijhandelszone, terwijl de bilaterale preferentiële overeenkomsten van de Midden- en Oost-Europese landen onderling voor landbouwproducten over het algemeen minder protectionistisch zijn dan de Europa-akkoorden en het GLB. Er zou dan ook sprake zijn van een relatieve verslechtering van hun handelspositie in landbouwproducten. Ten eerste zullen Roemeense en Bulgaarse landbouwproducten gemiddeld genomen een slechtere markttoegang tot de nieuw toegetreden Midden- en Oost-Europese landen hebben, omdat de EU-protectieniveaus gemiddeld hoger zijn dan die van de Midden- en Oost-Europese landen en omdat diagonale cumulatie niet meer mogelijk is. Ten tweede zal ook hun markttoegang naar de 'oude' EU-15 in relatieve zin verslechteren, omdat de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten vrije (en gesubsidieerde) toegang krijgen tot de interne markt en de Bulgaarse en Roemeense landbouwuitvoer dus ten dele van deze afzetmarkt kunnen verdringen. Zo treedt de klassieke handelsverschuiving op.

Naarmate de agrarische uitvoer van de tijdelijke buitenstaanders qua samenstelling meer overlap vertoont met die van de toetredende landen en de EU-handelsbelemmeringen op de agrarische invoer hoger zijn op het moment van toetreding, zullen de negatieve gevolgen voor de latere toetreders groter kunnen zijn. Hoe problematisch dit kan worden, illustreert een scenario waarin Tsjechië wel maar Slowakije nog niet is toegelaten tot de EU. De huidige douane-unie tussen beide landen omvat ook landbouwproducten. Indien Tsjechië zonder Slowakije zou toetreden, zouden Slowaakse boeren bijna van de ene op de andere dag grote delen van hun afzetmarkt in Tsjechië verliezen aan hun collega's uit de EU die via het GLB gesubsidieerd worden (Fidrmuc 1999). De EU zal er dan ook niet aan kunnen ontkomen de handelsakkoorden te herzien met de tijdelijke buitenstaanders, voor wie de landbouwsector immers van wezenlijk belang is.

Tekstbox 4.2. Cumulatie van oorsprongregels

Bilaterale cumulatie van oorsprongregels betekent dat bij de bepaling van de oorsprong van een product in land A, de producten van oorsprong uit de Gemeenschap die bij de vervaardiging daarvan gebruikt zijn, geen toereikende be- of verwerking hebben hoeven ondergaan. In veel gevallen moet die be- of verwerking dan wel meer zijn dan een zogenaamde ontoereikende of minimale be- of verwerking.

Voorbeeld

In de Gemeenschap worden industriële boormachines vervaardigd, waarin elektromotoren uit Roemenië worden ingebouwd. Hiernaast worden ook materialen afkomstig uit de Verenigde Staten en Taiwan verwerkt. Het eindproduct wordt naar Roemenië uitgevoerd.

Voor dit product geldt in het oorsprongsprotocol dat bij de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Roemenië hoort, de oorsprongseis dat de waarde van de gebruikte niet-oorsprongsmaterialen maximaal 40% van de prijs af-fabriek mag bedragen. Toepassing van de bilaterale cumulatie leidt ertoe dat bij de calculatie van dit percentage de waarde van de elektromotoren (uiteraard mits ze van oorsprong uit Roemenië in de zin van de overeenkomst waren) niet aan de waarde van de niet-oorsprongsmaterialen hoeft te worden toegerekend.

Bij diagonale cumulatie wordt de bilaterale cumulatie tussen de Gemeenschap en het betreffende partnerland uitgebreid tot meerdere landen, die elk op hun beurt ook weer een bilaterale overeenkomst met de Gemeenschap hebben afgesloten. Voorwaarde voor deze diagonale cumulatie is dat de desbetreffende landen ook onderling overeenkomsten hebben afgesloten met betrekking tot het handelsverkeer, waarin dezelfde oorsprongsregels worden gehanteerd die ook vastliggen in de bilaterale overeenkomsten met de Gemeenschap. Diagonale cumulatie houdt in dat goederen die al van oorsprong zijn uit een of meer van de betrokken landen, geen toereikende be- of verwerking hoeven te hebben ondergaan om de oorsprong van het deelnemende land te verkrijgen waar de laatste be- of verwerking heeft plaatsgevonden. Wel moet die be- of verwerking meer zijn dan een altijd ontoereikende of zogenaamde 'minimale' be- of verwerking.

Onder dit systeem van de Pan-Europese cumulatie vallen de EVA, de landen van de Midden- en Oost-Europa, de EER en Turkije.

Op zichzelf kan de grote inkomensdispariteit tussen de kandidaat-leden en de EU-15 als problematische diversiteit worden opgevat. Voor het functioneren van de goederen- en dienstenmarkten is dit inkomensverschil echter geen probleem gebleken. *Grosso modo* heeft zich een arbeidsverdeling ontwikkeld tussen de Midden- en Oost-Europese regio en West-Europa, waarbij de forse loonvoordelen veelal door achterstand in de productiviteit worden gecompenseerd. Zo zal prijsconcurrentie niet of nauwelijks tot grote verschuivingen in marktaandelen leiden. Alleen in zeer arbeidsintensieve producten of onderdelen van het productieproces waar de meeste EU-15 landen – en zeker Nederland – een comparatief nadeel hebben, is de vergroting van het marktaandeel van de kandidaat-landen aanzienlijk. Deze trend, die zich bij de uitbreiding nog een tijd lang zal voortzetten, is op zichzelf gunstig. Immers, het al in gang gezette proces van specialisatie in producten met een hoge toegevoegde waarde en/of eindproducten en diensten op basis van relatief overvloedig aanwezige productiefactoren (zoals hoger geschoolde arbeid, technologie, onderzoek en onderwijs enz.) wordt alleen maar verder gestimuleerd. Dit proces werkt in beginsel groeiverhogend. Bij voldoende flexibiliteit in de EU-15, onder meer via omscholing en goede aansluiting van opleidingen bij de wijzigende vraag naar arbeid, kan het tevens de werkgelegenheid bevorderen.

Bedrijfsverplaatsingen

Dit neemt niet weg dat de mobiliteit van met name (onderdelen van) bedrijven en van werknemers nogal eens politieke en sociale gevoeligheden oproept. De potentiële verplaatsing van ondernemingen vormde met name in de eerste helft van de jaren negentig onderwerp van heftig politiek debat. Na die tijd heeft het echter opvallend weinig in de belangstelling gestaan. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste zijn de directe investeringsstromen naar de Midden- en Oost-Europese regio sinds de val van het communisme niet bijzonder omvangrijk gebleken, althans niet in relatie tot de totale West-Europese investeringsstromen. Dit geldt ongeacht of stroom- of voorraadgrootheden als uitgangspunt worden genomen. Ten tweede is het aantal bedrijfsverplaatsingen in al die jaren vrij beperkt gebleven. Vermoedelijk is in de beginjaren dan ook vooral sprake geweest van een onbestemde vrees voor verlies aan werkgelegenheid bij werknemersorganisaties in met name de relatief arbeidsintensieve sectoren, meer dan een verwachting gebaseerd op grondige analyse.

Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat deze situatie na de toetreding zal veranderen. In het tijdperk van mondialisering wordt de omvang van de *verplaatsingen* van bedrijfsactiviteiten bepaald door de aard, snelheid en vorderingen van het economische aanpassingsproces. Midden jaren negentig was dit proces in de economie van de EU al aanmerkelijk gevorderd, mede onder invloed van maatregelen om de protectie en de subsidies voor noodlijdende bedrijfstakken te verminderen en onderdelen van het productieproces te verplaatsen en uit te besteden (zoals bijv. loonveredeling). Bovendien betekende het opengaan van markten in de Midden- en Oost-Europese regio slechts dat aan de al bestaande mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing naar Zuidoost-Azië, Latijns-Amerika en

enkele landen rond de Middellandse Zee een extra optie werd toegevoegd. Door dit economische aanpassingsproces binnen de EU zelf en de beschikbare alternatieven voor bedrijfsverplaatsing buiten de EU heeft de toenemende economische verwevenheid met de Midden- en Oost-Europese regio betrekkelijk geringe invloed gehad op het aantal bedrijfsverplaatsingen.

Dit wordt bevestigd in empirisch economisch onderzoek over de determinanten van de directe investeringen in de Midden- en Oost-Europese landen. De voornaamste drijfveer achter deze investeringen is de wens het lokale marktpotentieel te benutten. Dit doel kan echter worden verwezenlijkt door *greenfield*-investeringen of overnames. Verplaatsing van bedrijfsvestigingen met het oog op de uitvoer naar de EU-15 of naar derde landen komt dan ook vrij weinig voor (zie bijv. Abraham en Konings 1999). Het overgrote deel van de EU-investeringen in de kandidaat-lidstaten heeft dan ook het karakter van een strategische, op de uitbreiding vooruitlopende reactie die nieuwe kansen biedt voor het West-Europese bedrijfsleven. Slechts in enkele gevallen gaat het om een defensieve respons of een netto-uitvoer van productie en werkgelegenheid.

Het vrij verkeer van werknemers

Anders dan bij de mobiliteit van bedrijven zijn bij de mobiliteit van werknemers de politieke gevoeligheden nog altijd niet verdwenen. De bestaande grote inkomensachterstanden van de Midden- en Oost-Europese landen worden door sommige lidstaten beschouwd als een element van problematische diversiteit. Deze achterstanden zouden een sterke drijfveer vormen achter een forse en lang aanhoudende stroom van werknemers naar de Unie die na de uitbreiding zou ontstaan. Om deze reden wordt wel gepleit voor een overgangperiode die de nieuwe lidstaten nog een tijd lang het recht op vrij verkeer van werknemers zou onthouden.

Aan dit pleidooi voor een overgangstermijn ligt de veronderstelling ten grondslag dat de onmiddellijke deelname van de nieuwe lidstaten aan dit specifieke onderdeel van het internemarktacquis inderdaad zou kunnen leiden tot problematische verstoringen van de Europese arbeidsmarkt. Deze veronderstelling berust echter voor een groot deel op misverstanden. Ten eerste verwacht deze analyse vaak uiteenlopende typen arbeidsmigratie, namelijk legale arbeidsmigratie (op basis van het recht op vrij verkeer), grensarbeid en illegale arbeidsmigratie. Ten tweede bestaan er ook in de huidige interne markt tal van feitelijke belemmeringen waardoor van een daadwerkelijk vrij verkeer van personen en een EU-brede arbeidsmarkt nog allerm minst sprake is. En ten slotte is ook allerm minst duidelijk dat de oostwaartse uitbreiding een zo krachtige drijfveer voor migratie van de kandidaat-lidstaten naar de huidige lidstaten zal zijn als vaak wordt gedacht. Hieronder zullen deze drie aspecten kort worden toegelicht.

Het komt nogal eens voor dat *legale arbeidsmigratie op basis van het recht op vrij verkeer* wordt opgevat als de economische vrijheid overal in de EU een baan te zoeken en over de voorwaarden als 'vrije' werknemer te onderhandelen. Deze interpretatie is niet correct. Het EG-Verdrag (art 39-42) is op dit punt altijd

restrictief geweest. Anders gezegd, het zogenaamde vrije verkeer is nogal onvrij. De belangrijkste restrictie is dat de migrant uit een andere lidstaat – dus na toetreding ook die uit Midden- en Oost-Europa – alleen kan worden gecontracteerd op basis van de regels en (algemeen verbindende) CAO's van het gastland.⁸ Dit zogenoemde *gastlandbeginsel* heeft overal in de Unie geleid tot een strikt stelsel van (vaak tijdelijke) vergunningen en controles op de arbeidsmigratie. Bij grote verschillen in lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden werkt het gastlandbeginsel protectionistisch uit. De troefkaart van de migrant uit EU-landen met een lagere beloning is namelijk de bereidheid om een loon te ontvangen dat beneden het reguliere loonniveau ligt van de lokale werknemer in het gastland. Het gastlandbeginsel slaat deze troefkaart uit handen. Hiermee wordt concurrentie op de arbeidsmarkt tussen werknemers van het gastland en EU-migranten zeer sterk verminderd. Migranten kennen immers vaak de taal en gewoontes niet en hebben geen lokale werkervaring. De migratie uit EU-landen met relatief lage beloningen verkrijgt aldus een residukarakter. Slechts weinigen kunnen namelijk *legaal* aan werk komen via familie- of migrantennetwerken – kanalen waarlangs taalachterstand en gebrek aan ervaring worden gecompenseerd. Voor het overige wordt arbeidsmigratie pas interessant bij blijvende sectorale of regionale tekorten.

Alleen al op deze gronden kan men concluderen dat van een grootscheepse bedreiging of toestroom van arbeidsmigranten na de uitbreiding geen sprake zal zijn. Wel kan migratie worden aangewakkerd door grote krapte op de arbeidsmarkt, maar in die situatie zal de instroom over het algemeen ook als economisch gunstig worden beoordeeld. Immigratie kan dan oververhitting of sectorale loonexplosies voorkomen of temperen. Zo bezien, vormt arbeidsmigratie dus eerder een *kans* op langere termijn met positieve effecten.

Anders is de situatie waar het *illegale* arbeidsmigratie betreft. Indien er flinke loonverschillen bestaan, kunnen zowel arbeidsmigranten als werkgevers er voordeel bij hebben de bepalingen van het gastlandbeginsel te ontduiken. Het is dan ook deze *illegale* arbeidsmigratie die het hoofdprobleem vormt van de uitbreiding. Deze heeft vooral betrekking op bepaalde sectoren waar het vrij eenvoudig is om aan werk te komen (zoals de bouw, de land- en tuinbouw, de schoonmaakdiensten en soms de horeca) en een beperkt aantal regio's in de EU. Het kan leiden tot een neerwaartse druk op lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden en wellicht op beperkte schaal ook tot een vervanging van lokale arbeid door migranten. Pogingen deze vorm van arbeidsmigratie te voorkomen of te minimaliseren, stuiten dan ook op het probleem dat de controle op de naleving van arbeidswetgeving en -registraties in de meeste landen zwak is, terwijl er ook met het huidige beleidsinstrumentarium slechts beperkte mogelijkheden zijn om de illegale instroom aan banden te leggen.

Met name in de grenslanden Duitsland en Oostenrijk heeft de problematiek van de illegale arbeidsmigratie tevens het draagvlak ondermijnd voor het toekennen van het recht op vrij verkeer binnen de EU aan de nieuwe lidstaten. Beide landen hebben zich in EU-verband hard gemaakt voor een overgangperiode, ondanks het

feit dat een dergelijke maatregel het hoofdprobleem van de illegale arbeidsmigratie niet kan oplossen. Immers, zowel nu als na de toetreding gaat het bij illegale migratie vooral om loonkosten *onder* de door regels en CAO's vastgestelde niveaus, tenzij er manifeste tekorten in het lokale arbeidsaanbod zijn.

Uit het bovenstaande blijkt dat de analytische basis voor de vrees 'overspoeld' te worden door een immigratiegolf uit de nieuwe lidstaten, op zijn best zwak is. Dit beeld wordt bevestigd door de historische analogie met eerdere uitbreidingen, de migratietheorie en de meest recente empirische simulaties. Om met het eerste punt te beginnen. De Griekse toetreding van 1981 en de Iberische van 1986 heeft niet geleid tot een immigratiegolf. Griekenland, dat aanvankelijk werd beschouwd als een potentiële bron van 'verzorgingsstaattoerisme', kende slechts een heel beperkte emigratie naar de overige EU-landen. Dat gold ook voor de periode na 1988, na het verstrijken van de overgangstermijn. Zelfs de reële economische *divergentie* die in de jaren tachtig tussen Griekenland en de EU optrad, leidde niet tot emigratie van enige omvang. De Iberische uitbreiding betrof een gebied met bijna vijfmaal zoveel inwoners als Griekenland. Portugal had aan de vooravond van de toetreding zelfs een inkomensniveau onder dat van Griekenland, terwijl ook sommige Spaanse regio's een relatief laag inkomen per inwoner hadden. Toch bleek na de formele invoering in 1993 van het vrije verkeer geen uitstroom plaats te vinden.⁹ Beziet men de voorraadgrootheden, dan blijkt de intra-EU migratie überhaupt zeer gering te zijn. Zo is in 1995 van de (slechts) 1,7 procent van de actieve EU-beroepsbevolking die uit andere EU-landen afkomstig is, ongeveer de helft vertrokken uit de vier 'cohesielanden' Ierland, Spanje, Portugal, Griekenland (Kiehl & Werner 1998). Hieronder vallen ook de grenspendelaars.

De inzichten uit de migratietheorie lijken evenmin te wijzen op een grote toestroom van de kandidaat-lidstaten naar de huidige EU-landen (zie ook tekstbox 4.3). De determinanten van (intra-EU) arbeidsmigratie vallen uiteen in factoren die werken op lange termijn en op korte en middellange termijn. De eerste factor betreft vooral de invloed van marktintegratie (dus van goederen, diensten, kapitaal en technologie) op de (relatieve) arbeidsbeloning. Zelfs al zou arbeidsmigratie (legaal of illegaal) geheel en al voorkomen kunnen worden, dan nog zou de 'diepe' marktintegratie die de EU kent geleidelijk tot beloningsconvergentie leiden.¹⁰ Dit langetermijnproces behoeft niet volledig te zijn voltooid om de migratieprikkel te doen verdwijnen. Bij gestage convergentie, zelfs vanaf een initieel grote inkomensdispariteit, neigt de migratie al vrij spoedig tot dalen, zo bewijst ook de ervaring met de cohesielanden. Uiteraard kunnen de structuurfondsen van de EU dit marktgedreven convergentieproces bevorderen.

Ten slotte wijzen ook de recente migratiesimulaties niet op verontrustend grote migratiestromen uit de kandidaat-lidstaten (zie voor een uitvoeriger bespreking bijlage II). Een omvangrijke tijdreeksenanalyse onder redactie van Boeri en Brückner (2000) komt bijvoorbeeld tot een cijfer van jaarlijks 120.000 arbeidsmigranten naar de huidige 15 lidstaten, indien vanaf 2002 alle tien Midden- en

Oost-Europese kandidaat-landen zouden toetreden. De piek van de totale omvang van migranten zou na 30 jaar worden bereikt. Dan zou 1,1 procent van de bevolking van de huidige 15 EU-lidstaten afkomstig zijn uit de tien Midden- en Oost-Europese landen. Met het stijgen van de inkomens in de regio zou de stroom echter geleidelijk afnemen en na tien jaar zijn gedaald tot 60.000 werknemers. Nu is echter al duidelijk dat de eerste toetreding niet voor 2004 plaatsvindt en dat Roemenië en Bulgarije (die samen een derde van de bevolking in de regio voor hun rekening nemen) ook deze datum niet zullen halen. De initiële instroom zou alleen al daarom ten minste een derde lager liggen.

Tekstbox 4.3 Migratietheorie en de determinanten van arbeidsmigratie

Op korte en middellange termijn bestudeert de theorie de micro-economische prikkels en obstakels voor (intra-EU) migratie. De conventionele benadering gaat uit van *push*- en *pull*-factoren. Zelfs in moderne, veel uitgebreidere analyses blijven deze factoren van gewicht. Onder 'push' vallen (relatief) lage lonen en een geringe kans op werk in het oorsprongslaan; onder 'pull' vallen (relatief) hoge beloningen en grote kans op werk in het gastland. 'Push' wordt vaak versterkt door grote regionale dispariteiten in het oorsprongslaan (eenmaal bereid de regio te verlaten, blijkt een zeker percentage de extra inkomensprikkel voor migratie over grenzen heen (boven die om naar agglomeraties, binnenlands, te trekken) te volgen). Dit punt is van belang in Midden- en Oost-Europa omdat vooral in Polen en Roemenië grote dispariteiten bestaan. Effectief regionaal beleid in de kandidaat-landen kan deze migratieprikkel op de lange duur verminderen.

De push-pullanalyse, die ogenschijnlijk zo voor de hand ligt, blijkt echter geen grote verklarende kracht te hebben. Soms geldt dat zelfs ook binnenlands. Grote verschillen in inkomen en/of werkloosheid leiden soms wel, maar vaker niet of nauwelijks tot migratiestromen. Dit komt ten eerste omdat niet het verschil in werkloosheid relevant is maar de waarschijnlijkheid om werk te vinden. Bijvoorbeeld indien de werkloosheid in het gastland 8 procent en in het oorsprongslaan 18 procent bedraagt, heeft daar geen prikkel van uit te gaan indien bij 8 procent moeilijk aan (legaal) werk te komen is. Pas bij sectorale of regionale (bijv. in agglomeraties) tekorten of een krappe arbeidsmarkt werken deze prikkels. Ten tweede ondervinden potentiële migranten een nagenoeg prohibitief tekort aan informatie over werk, wonen, gewoontes, taal, enzovoort, hetgeen migratieprikkels smooit. Dit tekort en de hieruit voortvloeiende onzekerheid kan slechts voldoende worden verminderd door familiebanden in het gastland of netwerken van eerdere migranten. Familiehereniging en netwerken blijken dan ook een belangrijke rol te spelen in de verklaring van migratiestromen.

Recent wordt steeds meer aandacht besteed aan een drietal typen van remmende factoren: de kosten van migratie, materieel en immaterieel (in de zin van cultureel en sociaal); restricties door grenscontroles, regulering en indirecte belemmeringen als sociale woningtoewijzing, diploma-erkenning, enz; en de 'blijfprykkels'. Alle drie zijn vermoedelijk lange tijd schromelijk onderschat. Het eerder besproken gastlandbeginsel is een formidabele restrictie, ook al lijkt er sprake te zijn van 'vrij' verkeer. Er zijn blijfprykkels die de push/pullbenadering in veel gevallen irrelevant maken. Behalve aspecten zoals de vrees voor discriminatie en risicomijdend gedrag – die vaak pas bij uitzichtloze ontbering opzij worden gezet – zijn er drie economische motieven die, bij calculerend gedrag, tot afwijzing van de migratieoptie leiden. In de eerste plaats hebben tal van

werknemers vaardigheden en ervaring die oorsprongsgebonden is en niet elders te gelde gemaakt kunnen worden. Zo blijkt dat het huidige bestand migranten uit Midden- en Oost-Europa (veelal ontstaan door studie, huwelijk, gezinshereniging of speciale rechten voor 'oorspronkelijke' Duitsers) relatief hoog is opgeleid maar relatief lage functies bekleed in de EU (Boeri & Brückner 2000). In de tweede plaats kan men calculerend wachten. Hierbij worden de lokale toekomstperspectieven afgewogen tegen de geschatte risico's van migratie. Indien de perspectieven lokaal verbeteren, zal – ook als dat langzaam gaat – de 'optiewaarde' van wachten laag zijn en migratie worden uitgesteld. Hieruit volgt dat inhaalgroei en macro-economische stabiliteit niet alleen voor Midden- en Oost-Europa van belang zijn, maar bovendien een sterk remmend effect op migratie hebben.

4.3 DE MONETAIRE UNIE

4.3.1 INLEIDING

De meeste studies constateren dat uitbreiding van de monetaire unie met nog eens tien nieuwe lidstaten op de lange termijn statische en dynamische welvaartsvoordelen biedt die vergelijkbaar zijn met de langetermijnvordelen van de invoering van de euro. Voor de handel en investeringen met de regio vallen schadelijke wisselkoersschommelingen weg, evenals de transactiekosten die verbonden zijn aan het omwisselen van valuta (Köhler en Wes 1999). Waarschijnlijk veel groter zullen de kansen zijn om aan geloofwaardigheid te winnen, indien de grotere eurozone is toegerust met solide monetaire instellingen en een voorspelbaar beleid. Deze geloofwaardigheid kan een verdere stimulans geven aan de verdieping van de kapitaalmarkt en de markt voor financiële dienstverlening, en kan vervolgens weer bijdragen aan een grotere productiviteitsgroei, een lagere rente en structureel hogere groeipercentages (Pelkmans 2001: hfdst.17).

De problemen en risico's van de EMU-uitbreiding manifesteren zich daarentegen volgens velen vooral op de korte en middellange termijn, in de aanloop tot euro-deelname. Het economisch onderzoek naar deze potentiële problemen is inmiddels zeer omvangrijk en is aanleiding tot uitvoerige analyses over de optimale strategie voor toetreding tot de eurozone. In deze paragraaf zullen twee thema's nader worden belicht, namelijk:

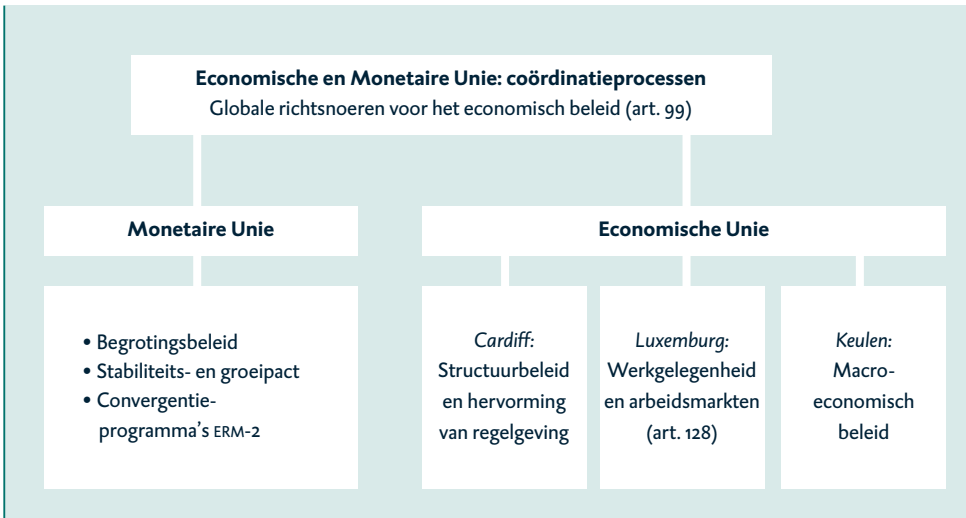
- 1 de potentiële risico's van een geforceerd streven van de Midden- en Oost-Europese kandidaten naar nominale convergentie;
- 2 de potentiële risico's van de EMU-uitbreiding voor de stabiliteit en geloofwaardigheid van de euro.

Paragraaf 4.3.2 biedt een beknopte schets van de al bestaande dynamiek van het beleidsterrein van de monetaire unie. Vervolgens wordt de problematische diversiteit geïdentificeerd die zich manifesteert bij de overname en implementatie van het huidige acquis door de kandidaat-lidstaten (par. 4.3.3).

4.3.2 DYNAMIEK

Het Verdrag van Maastricht van 1991 luidde een verdere verbreding en verdieping in van de economische integratie en een herformulering van de economische doelstellingen en basisprincipes van de Gemeenschap. Een aantal van deze doelstellingen en principes, zoals het streven naar duurzame, niet-inflatoire groei, een grote mate van convergentie in economische prestaties en de uitgangspunten van prijsstabiliteit, gezonde overheidsfinanciën, monetaire omstandigheden en een evenwichtige betalingsbalans, hebben rechtstreeks betrekking op de aard en kwaliteit van de monetaire unie. Het verdrag stipelde hiertoe een voorwaardelijk traject uit in drie fasen én legde een ‘grondwet’ voor de monetaire unie vast die in de laatste fase in werking zou treden. Volgens deze bepalingen is het monetair beleid (en daarmee belangrijke randvoorwaarden van het wisselkoersbeleid) van de EMU gecentraliseerd, is de politieke onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank ten opzichte van de lidstaten gegarandeerd en dient deze bank een beleid te voeren dat de doelstelling van prijsstabiliteit prioriteit geeft boven elke andere economische doelstelling (Pelkmans 1997: 303-304).

Figuur 4.4 Economische beleidscoördinatie



Tekstbox 4.4 De beleidspraktijk van de EMU

De beleidspraktijk van de EMU heeft zich in de afgelopen jaren sinds ‘Maastricht’ steeds verder ontwikkeld tot een omvangrijk institutioneel raamwerk van monetaire en sociaal-economische beleidsafstemming met diverse eigen jaarlijkse beleidscycli. Het monetaire beleid wordt gevoerd door het *Europese Stelsel van Centrale Banken* (ESCB’s), dat bestaat uit de Europese Centrale Bank (ECB) en de 15 *nationale centrale banken* (NCB’s) van de lidstaten. De monetaire beslissingen worden gezamenlijk genomen door de ECB en de NCB’s maar worden grotendeels decentraal door de NCB’s geïmplementeerd. De *Raad van Bestuur*, bestaande uit de *Directie van de ECB*

(de president, de vice-president en de vier andere leden), en de NCB's die deelnemen aan de Euro vormen tezamen het hoogste monetaire besluitvormingscollege dat bijvoorbeeld strategische beslissingen ten aanzien van de rentestand bepaalt. De leden van de Raad van Bestuur hebben elk één stem en besluiten doorgaans met gewone meerderheid van stemmen. De Directie heeft tot taak het monetaire beleid te voeren overeenkomstig de richtsnoeren en de besluiten van de Raad van Bestuur (Van den Berg, Van Dijk en Van der Werff 2000: 150-151). Zowel het monetaire en begrotingsbeleid zelf als de afstemming daarvan met het sociaal-economische beleid is in de praktijk echter een complex en veelomvattend proces, dat de komende jaren zeker nog verder zal evolueren. Het Verdrag verschaft namelijk wel een monetaire constitutie, maar de wijze waarop het monetaire beleid daadwerkelijk tot stand komt, kan nu eenmaal niet uit een constitutioneel model worden afgeleid. Zo is bijvoorbeeld nog onduidelijk hoe de onderlinge taakverdeling tussen de NCB's en de ECB zich verder zal ontwikkelen en ook welke onderlinge beleidsverhoudingen zullen uitkristalliseren tussen de ESCB, de Europese Raad en de Commissie. Hier zal dan ook worden volstaan met het aangeven van de voornaamste formele procedures.

De *Ecofin-raad* en in mindere mate de *Sociale Raad* nemen een sleutelpositie in, onder meer via het Stabiliteits- en Groeipact (voor het begrotingsbeleid) en de Processen van Luxemburg, Cardiff en Keulen (zie schema figuur 4.4), respectievelijk voor de werkgelegenheid en arbeidsmarkten, het structuurbeleid en hervorming van regelgeving en de macro-economische dialoog met onder andere de sociale partners. Het ESCB dient – uiteraard met inachtneming van het primaire doel van de prijsstabiliteit – de algemene economische en sociale beleidsdoelstellingen van het Verdrag te ondersteunen. Hiertoe is de president van de ECB onder meer altijd aanwezig als de globale richtsnoeren voor het economisch beleid in de Ecofin-raad ter discussie staan. Daarnaast kan hij de Ecofin-beraadslagingen bijwonen over het Stabiliteits- en Groeipact en over direct aan de ESCB gerelateerde onderwerpen. Ook is de ECB betrokken bij de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. De nationale centrale banken zijn eveneens direct betrokken bij de globale richtsnoeren en het Stabiliteits- en Groeipact via vertegenwoordiging in het ondersteunende Economisch en Financieel Comité van de Ecofin-raad.

Zoals ook al bleek uit de vorige paragraaf, heeft het project van de monetaire unie een enorme verdieping van de interne markt veroorzaakt. Hiernaast heeft het geleid tot uiteenlopende processen van Europese beleidsafstemming, waaronder het Stabiliteits- en Groeipact en de processen van Luxemburg, Cardiff en Keulen (zie figuur 4.4 en tekstbox 4.4). Dat geldt ook voor het terrein van het sociaal beleid. Al sinds de jaren tachtig heeft de liberalisering en deregulering in het kader van de Europese Akte een tegenhanger gevonden in de uitbreiding van EG-bevoegdheden naar arbeidsomstandigheden en coördinatie van werkgelegenheidsbeleid. Zoals we eerder zagen, heeft dit proces de aanzet gegeven tot uitbreiding van een Sociale Dialoog tussen Europese werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers. Door de invoering van de euro is de sociale agenda echter om een aantal redenen geactualiseerd. In de eerste plaats betekent het wegvallen van de wisselkoers als aanpassingsmechanisme automatisch dat economische schommelingen in het Eurogebied zullen moeten worden opgevangen met andere instrumenten, zoals vergroting van de prijs-, kosten- of loonflexibiliteit en verhoging van de arbeidsmobiliteit tussen sectoren en tussen regio's. In de tweede plaats

geven de verdere integratie van Europese kapitaalmarkten, de verdieping van de interne markt voor diensten en de daarmee samenhangende fusiegolf impulsen voor ingrijpende herstructureringen van ondernemingen, arbeidsverhoudingen en bedrijfsculturen (Ministerie van Sociale Zaken 2000).

Of deze dynamiek uiteindelijk verder zal gaan dan lichtere vormen van Europese afstemming van arbeidsvoorwaardenbeleid, is moeilijk te voorspellen. De eerstkomende jaren lijkt het niet zo waarschijnlijk. Een aantal lidstaten van de Unie heeft pas vrij kort de vruchten geplukt van de verdere flexibilisering van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid, bedoeld om concurrentievermogen te vergroten, de werkloosheid te bestrijden en de begrotings- en financieringstekorten terug te dringen. Sommige andere lidstaten, waaronder Duitsland, Frankrijk, Italië en Griekenland, verkeren zelfs nog midden in dit flexibiliseringproces. Bovendien zijn de meeste sociale partners en overheden het erover eens dat de loonvorming moet worden afgestemd op regionale en nationale productiviteitsverschillen. Om deze redenen zal bij aanhoudende economische groei het accent de komende jaren waarschijnlijk nog blijven liggen op losse vormen van beleidsafstemming om de werkgelegenheidsgroei te bevorderen. Dit spooft met de EU-doelstelling om in 2010 een participatiegraad van 70 procent te halen, zoals geformuleerd in de Europese Raad van Lissabon van juni 2000.

Parallel aan de verdieping van de interne markt en de verdere coördinatie van het sociaal- economisch beleid zal de agenda de komende jaren ook worden gestuurd door een aantal meer specifiek monetaire, politieke en institutionele vraagstukken. Immers, het Verdrag van Maastricht vertegenwoordigt een precair compromis waarin een aantal gevoelige besluiten bewust is uitgesteld tot nadere orde. Zo ontbreekt het bijvoorbeeld nog aan een meer gecentraliseerd grensoverschrijdend financieel stabiliteits- en toezichtmechanisme, een heldere regeling van de *lender of last resort*-functie en een herverdelingssysteem voor de wisselkoerswinsten (de zogenoemde *seigniorage*), terwijl deze met de komst van de monetaire unie alleen maar noodzakelijker zijn geworden (Bini Smaghi en Gros 2000). Hiernaast doemt ook de politieke vraag op of de ECB op den duur over voldoende legitimiteit en interne samenhang beschikt. Deze kwestie hangt nauw samen met de mate van onafhankelijkheid van de ECB. Nationale lidstaten krijgen in de toekomst onherroepelijk te maken met monetaire beslissingen van de ECB die ingrijpende economische en sociale consequenties hebben. Zij kunnen druk gaan uitoefenen op de ECB om ten tijde van een neergaande conjunctuur bijvoorbeeld een stringent beleid gericht op prijsstabiliteit en begrotingsdiscipline te versoepelen, om zo economische groei en werkgelegenheid te stimuleren. Juist omdat volgens het EG-verdrag het monetaire beleid ook 'het algemene economische beleid in de Gemeenschap' moet stimuleren, zijn belangenconflicten tussen de lidstaten niet uit te sluiten. Dit kan zich vertalen in verdeeldheid binnen de Raad van Bestuur. Zo is het denkbaar dat de centralebankgouverneurs van landen met een hoge overheidsschuld zullen proberen de renteverhogingen te vertragen en de renteverlagingen te versnellen. Daarmee zouden ze de geloofwaardigheid en stabiliteit van de euro kunnen ondermijnen (Wellink 1999).

Behalve aan sociaal-economische beleidscoördinatie geeft de monetaire unie tevens een verdere impuls aan debatten over versterkte politieke samenwerking. De kernvraag is dan meestal: zal de EMU-dynamiek op de langere termijn uitmonden in een politieke unie, of is een monetaire unie zonder politieke tegenhanger eveneens levensvatbaar? Hoewel vaak gesteld, is deze vraag nauwelijks bevredigend te beantwoorden, al was het alleen maar omdat er veel verschillende voorstellingen schuilen achter die ene noemer van politieke unie. Meestal vermengen deze aspecten van wenselijkheid, waarschijnlijkheid en mogelijkheid zich. Sommige pleitbezorgers, waaronder vorig jaar ook de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer, hebben het model voor ogen van een federale politieke unie die niet alleen sommige belangrijke economische maar ook politieke beslissingen uit handen geeft aan Europese supranationale instellingen. Anderen zien een Unie ontstaan met geleidelijk meer beleidscoördinatie op het terrein van de belastingen, pensioenen, sociale zekerheid en immigratie, terwijl weer anderen anticiperen op een Unie met een eigen begroting of een soort EMU-fonds dat dienst kan doen als buffermechanisme tegen asymmetrische schokken.

De internationale dimensie van de EMU en de euro geeft aan deze debatten een verdere impuls. Een monetaire unie die naar buiten toe met één stem wil spreken, heeft behoefte aan één duidelijke externe woordvoerder. De Europese Raad heeft voorlopig besloten de voorzitter van de Euro-12 Raad in samenspraak met de president van de ECB als externe vertegenwoordigers van het eurogebied te laten plaatsnemen in internationale financiële gremia als het IMF en de G8. De Europese nationale regeringen hebben echter vastgehouden aan hun nationale zetels naast die van het eurogebied en lijken hiervan voorlopig nog geen afstand te willen doen (Tsoukalis 2000: 175). Dit gevoelige thema zal derhalve in de toekomst opnieuw op de agenda van de Europese Raad verschijnen. In dit rapport over de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen laat de WRR deze thematiek van de verdere institutionele en politieke verdieping van de integratie buiten beschouwing. Hij zal daar naar verwachting op terugkomen in het vervolgrapport over potentiële integratiestrategieën voor de periode na de uitbreiding.

4.3.3 AANPASSINGEN VAN DE MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN AAN HET ACQUIS: IDENTIFICATIE VAN PROBLEMEN

Na de toetreding tot de EU zullen Midden- en Oost-Europese landen zich moeten opmaken voor deelname aan de monetaire unie. Dit betekent dat ze zich akkoord moeten verklaren met de doelstellingen van de EMU en de verplichtingen behorend bij een 'derogatiestatus' op zich zullen moeten nemen (zie tabel 4.3). Hiertoe behoren het beschikken over een onafhankelijke centrale bank, het verbieden van directe monetaire financiering van overheidstekorten door de centrale bank, het verbieden van bevoorrechte toegang van de overheid tot financiële instellingen en het toepassen van de bepalingen in het Stabiliteits- en Groeipact voor landen met een derogatiestatus. Deze laatste verplichten de landen ertoe meerjarige convergentieprogramma's op te stellen en op termijn te gaan deelnemen aan het nieuwe wisselkoersmechanisme, ERM-2. Binnen dit systeem dienen

de nieuwe lidstaten gedurende ten minste twee jaar een vaste, maar aanpasbare pariteit (spilkoers) te handhaven tussen de nationale valuta en de euro binnen een bandbreedte van plus of min 15 procent. Formeel kunnen ze zich alleen daarna kwalificeren voor het derde en laatste stadium van de EMU.

Met de toetreding tot de EU in het vooruitzicht hebben de meeste kandidaat-lidstaten al een deel van de wetgeving aangenomen om hun monetaire stelsel aan te passen aan de vereisten van het EMU-acquis en de voorwaarden van Maastricht. Dit betreft dan met name het waarborgen van de onafhankelijkheid van de centrale bank, het uitsluiten van de mogelijkheden van geprivilegieerde toegang van overheden tot centrale banken en het versterken van het toezicht op de financiële sector. Een aantal van deze landen voldoet bovendien nu al aan enkele convergentiecriteria en/of heeft de wisselkoers verankerd aan de euro of de euro als referentiemunt gekozen in een systeem van zwevende wisselkoersen.

Tabel 4.3 Criteria voor toelating tot de EMU

Overname van het acquis communautaire	Convergentiecriteria van Maastricht
<p>Op het moment van toetreding tot de EU moeten de MOE-landen het acquis overnemen, tenzij ze in de onderhandelingen overgangsbepalingen hebben bedongen. Voor de EMU gaat het met name om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De verplichting het wisselkoersbeleid als gemeenschappelijk belang te beschouwen, inclusief de deelname aan ERM-2; • De verplichting het economisch beleid als gemeenschappelijk belang te beschouwen en deel te nemen aan de economische beleidscoördinatie- en toezichtsmechanismen van de EU; • Wetgeving t.a.v. centrale banken: de nationale wet mag niet ingaan tegen de onafhankelijkheid van het ESCB. Ook alle overige EG-verdragsverplichtingen dienen te worden nagekomen; • Wetgeving t.a.v. kapitaalverkeer: voorafgaand aan de toetreding moet het kapitaalverkeer zijn geliberaliseerd; • Het instellen van een adequaat stelsel van regels en toezichtsmechanismen t.b.v. een gezond bankwezen en een goed werkend financieel stelsel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Overheidstekort: moet in het referentiejaar (1997) kleiner zijn dan 3 % van het BBP op jaarbasis; dit criterium blijft ook na de start van de EMU belangrijk; landen die dan deze norm overschrijden krijgen een 'straf'; • Overheidsschuld: moet in het referentiejaar (1997) kleiner zijn dan 60 % van het BBP, of de verhouding (tussen overheidsschuld en BBP) moet in aanzienlijke mate en voortdurend zijn afgenomen en een niveau hebben bereikt dat de referentiewaarde benadert; • Wisselkoers: de munt van het land moet gedurende minstens twee jaar voor het onderzoek zonder grote spanningen de normale schommelmarge van het EMS eerbiedigen. De lidstaat mag niet uit eigen beweging de spilkoers t.o.v. een andere lidstaat gede- of revalueerd hebben; • Langtermijnrente: mag niet meer dan 2 procentpunten boven die van ten hoogste drie lidstaten die op het vlak van prijsstabiliteit het best gepresteerd hebben liggen. Dit criterium is een maat voor de duurzaamheid van de convergentie; • Prijsstabiliteit: de inflatie gemeten over een periode van één jaar voor het onderzoek mag niet meer dan 1,5 procentpunten hoger liggen dan dat van ten hoogste drie lidstaten die op het gebied van de prijsstabiliteit het best presteren.

Bron: Deutsche Bank Research (2000).

Tabel 4.4 EMU-convergentiecriteria en de MOE-kandidaten*

	Inflatie in Lange termijn				Overheids-			Overheids-			Wisselkoersregime
	% per jaar				tekort			schuld			
Referentie waarde	1999	2000	2001	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	Per september 2000
	2.0	2.8	3.2	7.5	-3.0	-3.0	-3.0	60.0	60.0	60.0	ERM II
Bulgarije	0.3	8.3	4.9	5.0	-1.0	-1.5	-1.5	93.6	95.5	97.5	Currency board (Euro)
Estland	3.3	3.9	4.8	6.9	-4.7	-1.1	-0.9	11.0	11.1	11.8	Beheerst zwevend (Euro referentie)
Hongarije	10.0	9.6	5.8	8.4	-3.9	-3.0	-3.0	72.7	70.0	63.8	Fluctuerende band (Euro)
Letland	2.4	3.4	4.1	11.1	-3.8	-1.9	-1.6	10.6	10.6	10.4	Vaste wisselkoers
Litouwen	0.8	1.8	3.4	10.0	-8.6	-2.9	-2.5	28.6	26.4	26.7	Currency board (VS dollar)
Polen	7.3	10.1	6.7	12.3	-3.7	-2.4	-2.2	43.0	43.9	43.7	Zwevend (Euro referentie)
Roemenië	44.8	44.2	22.9	45.0	-4.0	-3.5	-3.0	32.3	31.3	30.4	Zwevend (Euro referentie)
Slovenië	6.1	8.7	6.8	n.b.	-0.7	-1.0	-1.0	24.3	25.0	25.5	Zwevend (Euro referentie)
Slowakije	10.6	12.1	6.4	7.7	-4.1	-5.7	-5.8	26.5	28.5	29.0	Zwevend (Euro referentie)
Tsjechië	2.1	4.1	3.1	7.1	-4.2	-4.0	-3.4	29.0	29.0	28.5	Beheerst zwevend (Euro referentie)

*De cijfers voor 2000 en 2001 betreffen schattingen.

Bron: Deutsche Bank Research (2000).

Toch zijn er volgens vele deskundigen voor de Midden- en Oost-Europese landen zelf risico's verbonden aan het streven naar nominale convergentie in de aanloop tot of onmiddellijk na EU-lidmaatschap. Zij wijzen op een aantal complicaties. Ten eerste zou de verdere economische ontwikkeling van deze landen onvermijdelijk gepaard gaan met forse veranderingen in de financiële structuur en de geldhoeveelheid – bijvoorbeeld door een verbreding en verdieping van de aandelenmarkt en een expansie van de kredietverlening –, die de keuze voor en het hanteren van het juiste nominale anker voor het monetaire beleid aanzienlijk zullen bemoeilijken. Ten tweede zou het voeren van een stabiel en geloofwaardig monetair en begrotingsbeleid kunnen worden bemoeilijkt door omvangrijke en sterk variabele kortetermijnkapitaalstromen. Bovenal zou een te sterke fixatie op het gelijktijdig omlaag brengen van de inflatie, de overheidstekorten en het stabiliseren van de nominale wisselkoers echter ten koste kunnen gaan van de inhaalgroei (IMF 2000: 167)). Inhaalgroei gaat immers gepaard met een trendmatig hogere inflatie (het zogenoemde Balassa-Samuelson-effect), waardoor een appreciatie van de reële wisselkoers optreedt. Dit effect wordt bovendien nog eens versterkt indien de nationale munt is gekoppeld aan de munt van een gebied met lagere inflatie (zoals bijv. het eurogebied), hetgeen vergezeld gaat van een forse kapitaalinstroom (Orlowski 2000; Andreff 2000; IMF 2000).

Een aantal economen verwacht dan ook dat de Midden- en Oost-Europese landen hun huidige, veelal stringente fiscale en monetaire beleid, waarmee ze snelle kwalificatie voor ERM-2 trachten te bereiken, zullen laten varen als eenmaal de inflatie- en schuldennormen van Maastricht zijn gehaald. Met een versoepeling van het begrotingsbeleid en de inflatiedoelstellingen zullen ze dan op de korte termijn een snellere groei van de economie en de werkgelegenheid weten te bereiken, maar op de middellange termijn tegelijkertijd hun nominale conver-

gentieprestaties verzwakken. Alleen door een nog veel stringenter begrotings- en monetair beleid dan tevoren zouden ze dan weer voldoende geloofwaardigheid bij de financiële markten weten op te bouwen. Op deze manier zouden ze echter een moeizaam *stop-go*-traject in de richting van de euro bewandelen, dat hen langs relatief grote fluctuaties in inkomens en werkgelegenheidscijfers voert (Europees Parlement 1999c; Andreff 2000: 132).

Voor de stabiliteit van de Eurozone als geheel zou de toetreding tot de EMU volgens sommigen onder bepaalde omstandigheden eveneens problematisch kunnen zijn. Relatief grote nominale inkomensachterstanden, omvangrijke agrarische sectoren en nog onderontwikkelde dienstensectoren zouden wijzen op een aanzienlijke divergentie met het Eurogebied (zie tabel 4.5). Mede omdat de nieuwe lidstaten nog een lang proces van inhaalgroei en economische structuurverandering moeten ondergaan en in de komende jaren tevens zijn belast met aanzienlijke uitgaven ten behoeve van het milieu en de infrastructuur, zouden ze naar verwachting vaker worden geconfronteerd met nationale, sector- of regio-specifieke schokken.

Tabel 4.5 Economische structuurkenmerken van de MOE-landen

	BBP per hoofd in ECU (% van BBP per hoofd van Euroland)	BBP per hoofd tegen koop- krachtpariteit (% van BBP per hoofd van Euroland)	Aandeel industrie in BBP (%)	Aandeel van landbouw (%)	Mate van openheid (uitvoer en invoer als % of BBP)	Uitvoer naar Euroland (als % van totale uitvoer)
Estland	16	36	18	6	85	30
Hongarije	21	48	25	5	46	68
Polen	18	36	24	4	26	59
Slovenië	44	68	28	3	57	62
Tsjechië	24	60	32	4	61	59
Luxemburg- groep	25	50	26	5	55	55
Bulgarije	7	23	22	19	46	39
Letland	12	27	21	4	54	28
Litouwen	13	31	21	9	53	28
Roemenië	8	27	32	16	30	58
Slowakije	17	46	27	4	69	53
Helsinki- groep	11	31	25	10	50	41

Bron: ECB, Monthly Bulletin, February 2000.

Het huidige Eurogebied zou dan vaker dan voorheen kunnen worden geconfronteerd met conflicterende inzichten over het te voeren monetaire beleid.

Volgens sommigen zouden dergelijke conflicten ook al in de aanloop tot de EMU kunnen optreden. Indien de toetreding bijvoorbeeld plaatsvindt in januari 2004 en het verdragmatig vastgelegde 'standaardtraject' zou worden gevolgd, zouden

de eerste Midden- en Oost-Europese landen niet eerder dan omstreeks de tweede helft van 2007 kunnen toetreden.¹¹ Baldwin et al. waarschuwen echter dat de realiteit een andere zou kunnen zijn. Immers, de evaluatie van het convergentieproces en de uiteindelijke toetredingsbeslissing is een politieke beslissing van de Ecofin-raad, waarin ook de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten al meteen volledig stemrecht (en vetorecht) hebben. Dit zou in de praktijk kunnen betekenen dat de hand wordt gelicht met de regels voor eurodeelneming. De nieuwe EU-lidstaten zouden hun goedkeuring van de noodzakelijke institutionele hervorming van de ECB, die onder meer nodig is om te voorkomen dat de ECB-Raad in de toekomst een onwerkbaar groot aantal leden zal hebben, namelijk afhankelijk kunnen maken van een soepele interpretatie van hun nominale convergentieprestaties door de andere landen. De EMU-uitbreiding zou dan al tegen het einde van 2005 kunnen plaatshebben, maar dat zou ten koste gaan van de geloofwaardigheid van de euro (Baldwin et al. 2000: viii; (Europees Parlement 1999c; Cavelaars en Roovers 2000: 826).

De toename van het aantal lidstaten zou het geloofwaardigheidsprobleem zelfs kunnen versterken. Zonder hervormingen zou de ECB-Raad op lange termijn, wanneer de Midden- en Oost-Europese landen tot de EMU zijn toegetreden, bestaan uit maximaal 34 leden (de 6 leden van de ECB-directie en de maximaal 28 directeuren van de NCB's). In het gunstigste geval zou dit leiden tot een moeilijke, uiterst trage besluitvorming die tendeert naar handhaving van de status-quo. Ook om die reden zou een verlies aan slagkracht en geloofwaardigheid van de ECB dan onontkoombaar zijn (Baldwin et al. 2000: 26; Eichengreen en Ghironi 2001: 18-19).

Tekstbox 4.5 Institutionele hervorming van de ECB

Er circuleren uiteenlopende voorstellen om een effectieve besluitvorming na uitbreiding te waarborgen. Zo bestaat de mogelijkheid van een roulerend stemrecht naar analogie van het systeem van de Amerikaanse Federal Reserve.¹² Het aantal leden van de Raad van Bestuur kan worden teruggebracht tot bijvoorbeeld negen, terwijl toch elke lidstaat deelneemt aan de beraadslagingen. Ook kan worden besloten het huidige principe van 'one man one vote' in de ECB-Raad te vervangen door een systeem van stemmenweging dat bijvoorbeeld is gerelateerd aan het gewicht van de nationale kapitaalleg bij de ECB. Ten derde is er de optie van regionale hergroepering van centrale bankvertegenwoordigers naar analogie van de hervorming van de Duitse Bundesbank in 1992. Daarbij werd het aantal Landeszentralbanken voor de 16 Duitse deelstaten teruggebracht tot negen. Zo zouden bijvoorbeeld de Benelux-landen één roterend lidmaatschap van de ECB-Raad kunnen delen. Ook bestaat de mogelijkheid om de directe inbreng van de nationale centrale banken bij de besluitvorming te verminderen door het monetaire beleid uitsluitend in handen te geven van de ECB-directie. De nationale inbreng zou dan kunnen worden verzorgd door de Ecofin-Raad, die het globale monetaire beleid en met name de inflatiedoelstellingen aan de Raad zou kunnen voorschrijven. Ter versterking van de democratische controle zou dan ook de toezichthoudende rol van het Europees Parlement kunnen worden verzwakt.

Op de Europese Top van Nice is de deur voor een hervorming van de ECB-raad op een kier gezet. De regeringsleiders hebben daar namelijk een clause opgenomen in het verdrag, die weliswaar geen veranderingen toestaat in de samenstelling van de ECB-Raad maar wel uitnodigt tot een wijzigingsvoorstel voor de besluitvormingsprocedures van de ECB. Dit voorstel dient overigens wel unaniem te worden goedgekeurd door de Europese Raad en te worden geratificeerd door de lidstaten (Europese Commissie 2001b).

In het in mei 2001 uitgebrachte Jaarverslag van de De Nederlandsche Bank wordt gesteld dat ook na de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de monetaire unie de handhaving van de status quo waarbij alle ECB-Raadsleden een stem hebben, 'niet per se slecht is', temeer omdat de interne vergaderprocedures altijd kunnen worden aangepast. DNB lijkt echter ook open te staan voor systemen van (partiële) roulatie, met name als daarbij rekening wordt gehouden met 'economisch gewicht en duur van betrokkenheid bij het EU- en EMU-project.'
(De Nederlandsche Bank 2001a: 36-37)

In het licht van deze sombere scenario's is het niet verwonderlijk dat zowel de Europese Commissie en de ECB als de lidstaten en de nationale centrale banken zich zeer behoedzaam opstellen. Ze zijn van mening dat het proces van toetreding tot de EMU vooral niet te snel en in ieder geval in twee duidelijk onderscheiden fasen van het hierboven geschetste standaardtraject dient te verlopen. De Nederlandse regering onderschrijft dit standpunt in de jongste regeringsnotitie over de uitbreiding van de EU. Daarin stelt ze:

Een voorzichtige benadering ten aanzien van de toetreding tot de EMU is zowel in het belang van de nieuwe lidstaten als van de huidige deelnemers aan het eurogebied. Een snelle deelname (na twee jaar) van de nieuwe lidstaten aan de EMU is wellicht technisch mogelijk, maar het is de vraag of dit wenselijk is. Met vroegtijdige EMU-toetreding geven landen immers de flexibiliteit uit handen om met het wisselkoersinstrument de economie te stabiliseren bij landspecifieke schokken. Overigens is het nut van een zelfstandig wisselkoersbeleid onderwerp van discussie onder economen. Daarnaast kunnen pogingen om zeer snel te voldoen aan de nominale convergentiecriteria conflicteren met de noodzakelijke structurele hervormingen; dit kan ten koste gaan van de groeiperspectieven op lange termijn. In het Verdrag is daarom vastgelegd dat voor aanneming van de euro een hoge mate van 'duurzame convergentie' vereist is.
(Ministerie van Buitenlandse Zaken 2000: 16)

De leiding van de Duitse Bundesbank is zo mogelijk nog voorzichtiger. Aan de vooravond van de EU-Top in Nice bepleitte deze vorig jaar strengere voorwaarden dan de Maastrichtse criteria, uit vrees dat de Midden- en Oost-Europese landen de stabiliteit van de euro zouden ondermijnen.¹³ In hoofdstuk 7 zal de WRR echter concluderen dat er in het huidige toetredingsbeleid al allerlei waarborgen zijn aangebracht die dergelijke risico's beheersbaar houden. Met de in dat hoofdstuk gedane voorstellen zullen deze risico's verder kunnen afnemen.

4.4 HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

4.4.1 INLEIDING

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU heeft de reputatie een van de grootste struikelblokken van de uitbreiding te kunnen worden. Door deze reputatie blijven de korte- en langetermijnvoordelen en -kansen van de uitbreiding voor de landbouw vaak onderbelicht. Nu al is de Midden- en Oost-Europese regio een belangrijke afzetmarkt voor Europese en ook Nederlandse landbouwproducenten in met name de hogere marktsegmenten, en deze vraag neemt voorlopig nog toe. De uitbreiding zal de wederzijdse markttoegang voor landbouwproducten vergroten, de institutionele en juridische infrastructuur verder versterken en hiermee ook de investeringen en technologieoverdracht naar de kandidaat-lidstaten vergemakkelijken. Deze landen beschikken bovendien over regio's met het natuurlijke en economische potentieel om uit te groeien tot efficiënte, internationaal concurrerende productiegebieden voor agrarische grondstoffen en bulkgoederen (Hathaway en Hathaway 1997).

Op de lange termijn kan derhalve complementariteit ontstaan tussen de dichtbevolkte regio's in Noordwest-Europa (waaronder grote delen van Nederland) die door de hoge grondprijzen en de logistieke voordelen economisch geschikter zijn voor het voortbrengen van land- en tuinbouwproducten met een hoge toegevoegde waarde, en de veelal dunbevolkte en landbouwkundig gunstige streken in Midden- en Oost-Europa die bij uitstek (maar niet uitsluitend) geschikt zijn voor agrarische bulkproductie en biologische landbouw (Josling en Tangermann 1997).

Dergelijke kansen kunnen echter pas worden benut indien op de korte en middellange termijn een aantal knelpunten aan de kant van de Unie en de kandidaat-lidstaten wordt overwonnen. Zoals in paragraaf 7.4 zal worden betoogd, zijn nieuwe hervormingen van het GLB niet alleen wenselijk maar in het licht van de komende uitbreiding tevens welhaast onontkoombaar. Deze zullen ingrijpender moeten zijn dan de aanpassingen waartoe de Europese Top van Berlijn heeft besloten.

Het accent in deze paragraaf ligt op het toetredingsperspectief. Dit is echter onlosmakelijk verbonden met de recente dynamiek binnen de sector en het beleid en met de discussie over de implicaties van fundamentele technologische en maatschappelijke veranderingen als schaalvergroting, ketenomkering en bedrijfsconcentratie en de toenemende aandacht voor voedselveiligheid, milieu-, natuur- en landschapsdoelstellingen. Steeds weer dringt zich bij al deze ontwikkelingen de vraag op in welke richting de sector en het beleid zich zouden kunnen en moeten ontwikkelen. Zal de combinatie van opeenvolgende voedselschandalen en crises in de sector (BSE- en dioxinecrisis, varkenspest, mond- en klauwzeer), de begrotingsdruk vanuit de lidstaten en de pressie van de WTO, tot een fundamentele koersverandering leiden of kan het beleid ook na de uitbreiding slechts marginaal veranderen? Welke oplossingen ook worden gekozen,

deze zullen niet alleen de economische en sociale ontwikkeling van de Midden- en Oost-Europese landen rechtstreeks beïnvloeden, maar ook de toekomstige slagvaardigheid en legitimiteit van de Unie als geheel (Europese Commissie 1998b). Onderstaande analyse zal dit laten zien.

4.4.2 DYNAMIEK

De Europese landbouw is sinds de jaren zestig overwegend onderworpen aan het complexe marktordeningsstelsel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De tamelijk algemene landbouwartikelen 38-46 in het oorspronkelijke Verdrag van Rome weerspiegelen een principeovereenkomst over vijf beleidsdoelstellingen, die formeel ook nu nog altijd van kracht zijn (zie tabel 4.6). Over de prioriteitstelling, de onderlinge samenhang van deze doelstellingen en de specifieke beleidsinstrumenten liet het Verdrag zich echter niet uit. Aanvankelijk stimuleerde het beleid een ware economische en sociale transformatie. De productiviteit steeg in stormachtig tempo en de arbeidsuitstroom uit de sector lag jaarlijks op zo'n drie procent.¹⁴ Sinds het einde van de jaren zeventig heeft het beleid echter alle kenmerken van een defensieve modernisatiestrategie, die erop is gericht de boerenstand te beschermen tegen de externe druk van de wereldmarkt en de interne druk van regionale specialisatie, industrialisering en technologische verandering in een gemeenschappelijke Europese markt (Rieger 2000: 182-184). Twee specifieke interpretaties van het oorspronkelijke artikel 39 (nu artikel 33) zijn hierin instrumenteel geweest: de productiviteitsdoelstelling werd aanvankelijk vooral vertaald in het opvoeren van de productieomvang en de inkomensdoelstelling in het garanderen van een redelijk inkomen voor *alle* boeren, ongeacht de levensvatbaarheid van hun bedrijf op de langere termijn en ongeacht hun bijdrage aan de arbeidsproductiviteit in de sector. Dit werd gerechtvaardigd met het argument dat de landbouwsector een economische sector is die geheel eigen (inkomens)problemen kent en specifiek *sectorale* steunmaatregelen vergt.

Tabel 4.6 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Doelstellingen:	Instrumenten:	Basisprincipes:
<ul style="list-style-type: none"> • Verhogen van de productiviteit • Garanderen van een redelijke levensstandaard • Stabiliseren van markten • Veiligstellen van de voedselvoorziening • Garanderen van redelijke consumentenprijzen 	Marktregulering via: <ul style="list-style-type: none"> • Variabele heffingen • Hoge tarieven en restrictieve tariefquota • Restitutiebetalingen Directe toeslagen en braaklegging <ul style="list-style-type: none"> • Structuurbeleid via: <ul style="list-style-type: none"> • landbouwstructuurfonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Eenheid van de markt voor landbouwproducten • Gemeenschapsvoorkeur • Financiële solidariteit tussen lidstaten

Hierin staat het Europese GLB bepaald niet alleen (Field 1998). Ook buiten Europa is deze beleidsonderbouwing terug te vinden. Zo wordt allereerst gewezen op de onzekere en sterk variabele aanbodomstandigheden, de lage prijselasticiteiten van de vraag en het grote aantal aanbieders in de landbouw. Op de korte termijn kunnen deze omstandigheden scherpe prijs- en inkomensfluctuaties veroorzaken. Hiernaast hebben nogal wat landbouwproducten een lage inkomenselasticiteit. Zelfs indien de sectorale productiviteitsontwikkeling door technologische ontwikkelingen vergelijkbaar is met die in de industrie- en dienstensector, zal die inkomenselasticiteit er bij toenemende economische groei en welvaart toe leiden dat het aandeel van de landbouwsector in de totale toegevoegde waarde achterblijft. Op de lange termijn kenmerkt de landbouw zich derhalve door een relatieve krimp van de werkgelegenheid (Strijker 2000).

Ten tweede wordt gewezen op de bijzondere politiek-strategische betekenis van een gegarandeerde en stabiele aanvoer van landbouwproducten voor de voedselvoorziening. In de jaren vijftig en zestig werd bovendien een belangrijke sociale onderbouwing toegevoegd. De landbouw zou bij uitstek een typisch grondgebonden familieactiviteit zijn, die van vader op zoon en van generatie op generatie wordt doorgegeven. Deze zou de maatschappij als geheel en ook de Europese plattelandsregio's een grote mate van sociale stabiliteit verlenen (Hathaway en Hathaway, 1997: hfdst. 10). Om te voorkomen dat deze stabiliteit door de economische transformatie naar een (post-)industriële samenleving ernstig zou worden verstoord, zou tijdelijke inkomenssteun onvermijdelijk zijn.

Het instrumentarium dat destijds voor deze doelstellingen gekozen is, is voor een groot deel ook nu nog aanwezig en tot de MacSharry-hervormingen van begin jaren negentig zelfs min of meer intact gebleven. Het GLB kent gegarandeerde prijzen voor belangrijke landbouwproducten, zeer hoge importheffingen aan de buitengrenzen, enkele restrictieve tariefquota en exportsubsidies voor het afzetten van overschotten op de wereldmarkt. Geen enkele andere sector kent deze buitengewone marktinterventie, met uitzondering van de zeevisserij, waar schaarste en duurzaamheidsoverwegingen inmenging rechtvaardigen. De garantieprijzen worden in jaarlijkse raadsonderhandelingen vastgesteld. Aanvankelijk gebeurde dit op een niveau dat ook de marginale familiebedrijven een politieke inkomensgarantie verleende (Kapteyn en VerLoren van Themaat, 1995: 685). Een expliciet landbouwstructuurbeleid dat erop is gericht economisch zwakkere bedrijven of regio's efficiënter en concurrerender te maken of de arbeidsmobiliteit naar andere sectoren te bevorderen, kwam echter nauwelijks van de grond (WRR 1992: 40).

De negatieve effecten en onderlinge spanningen tussen de 'klassieke' GLB-doelstellingen en -instrumenten zijn al decennialang bekend en enkele jaren geleden door de Buckwell-groep van landbouwdeskundigen nog weer eens op een rij gezet (Buckwell et al. 1997).¹⁵ Zo stimuleert het stelsel van garantieprijzen – gericht op handhaving van redelijke inkomens voor de producenten – extra productie, hetgeen juist bijdraagt aan langetermijnonevenwichtigheden tussen vraag en aanbod in plaats van marktstabilisatie. De resulterende overproductie moet met

extra subsidies, opslagstelsels en dus tegen extra kosten worden opgevangen. Deze exportsubsidies drukken de wereldmarktprijzen, verstoren de agrarische markten in ontwikkelingslanden en leiden samen met de hoge invoerheffingen tot talloze handelsconflicten. De koppeling van de steun aan de productieomvang heeft bovendien regressieve inkomenseffecten. Met andere woorden: hoe groter de omzet van een boerenbedrijf, hoe meer subsidies het ontvangt. Daar komt bij dat ongeveer 80 procent van de baten van het stelsel terecht komt bij 20 procent van de boeren, de meesten waarvan grootschalige producenten zijn van 'noordelijke' producten zoals vlees en zuivel. De complexe indirecte steunbetalingen via marktordening en exportrestitutie maken het uitgavenstelsel ook nog eens ondoorzichtig en fraudegevoelig. Bij afwezigheid van een effectief structuurbeleid zorgt het prijsbeleid er bovendien juist voor dat meer grond dan noodzakelijk in productie wordt gehouden, de arbeidsuitstroom uit de sector wordt vertraagd en de mechanisatie en de inzet van variabele input als voedingsgewassen, kunstmest, planten- en dierziektebestrijders extra wordt gestimuleerd. Dit resulteert in een relatief hoge kapitaalsinzet per eenheid arbeid en per eenheid grond en een extra kwetsbaarheid voor prijs- en inkomensschommelingen.

De complexe historische, economische en institutionele verklaringen voor de starheid van het GLB zijn elders uitgebreid geanalyseerd en behoeven nauwelijks nadere toelichting. Hier wordt slechts gewezen op de politisering van het landbouwbeleid en de potentiële gevolgen hiervan voor de uitbreiding. De onveranderlijkheid van het beleid wordt verklaard door de sterke invloed van uiteenlopende landbouwlobby's en het ontbreken van krachtige tegenlobby's in Europa, door de gefragmenteerde aard van de besluitvormingsmechanismen binnen de sector en de mythische reputatie van het GLB als het oudste daadwerkelijk *communautaire* beleid en als 'hoeksteen' van de Europese integratie (Mayhew 1998: 238; Hix 1999: 253).¹⁶ Nieuwe problemen worden hierdoor meestal opgevangen met een nieuw arsenaal aan regels en instrumenten, dat boven op de bestaande instrumenten wordt gestapeld. Dit gaat steevast gepaard met een verhoging van de GLB-uitgaven. Geen enkele hervorming (noch de bescheiden hervormingen van de jaren tachtig, noch die van MacSharry of de Europese Top in Berlijn van 1999) heeft de gestage toename van de EU-landbouwuitgaven weten te stoppen. Dit proces heeft extra gewicht door de institutioneel verankerde rol van de ministers van landbouw van de lidstaten. De raad domineert de beleidsagenda van de sector en heeft een grote mate van autonomie ten opzichte van de Commissie en het Europees Parlement. In de praktijk geldt echter dat een akkoord zonder instemming van Frankrijk en Duitsland hoe dan ook ondenkbaar is. Binnenlandspolitieke verschuivingen in deze twee landen kunnen dan ook een grote invloed hebben op het hervormingspotentieel van de Europese landbouwpolitiek (Field 1998; Grant 2000; Peterson en Bomberg 1999: 135).

Zoals eerdere ervaringen illustreren, heeft dit politieke spel directe gevolgen voor de uitbreiding. Zo verlichtte de toetreding van Groot-Brittannië, Denemarken en Ierland in 1973 bijvoorbeeld op de korte termijn de problematiek van de overschotten omdat Groot-Brittannië netto-importeur was van landbouwproducten.

Maar de keerzijde was dat het aantal producten waarvoor het landbouwprotectieregime ging gelden, werd uitgebreid. Bovendien verloren exporteurs uit derde landen grote delen van hun afzetmarkt en namen op de lange termijn de overproductie en dus de budgettaire kosten van het GLB alleen maar toe. De uitbreidingen van 1981 en 1986 brachten zuidelijke producten als olijfolie, wijn en zonnebloemzaden onder het communautaire marktinterventiebeleid, waardoor de kosten opnieuw stegen. De uitbreiding naar Zweden, Finland en Oostenrijk in 1995 versterkte de aandacht voor milieumaatregelen in het landbouwbeleid, maar ook dat gebeurde met behoud van de oude beleidsdoelstellingen en -instrumenten (Field 1998).¹⁷

De consequentie van deze *ad hoc* aanpassingen is dat na elke uitbreiding het beleid heterogener, onevenwichtiger, ondoorzichtiger en minder *gemeenschap-pelijk* wordt (Buckwell et al. 1997: 44). Het alsmear toenemende aantal uiteenlopende goederenregimes weerspiegelt deze ontwikkeling. Suiker en zuivel kennen bijvoorbeeld nog altijd de klassieke prijssteun (maar met een stelsel van productiequota), voor oliezaden gelden alleen directe inkomenstoelagen, terwijl voor graan en rundvlees zowel grensprotectie als directe steun wordt gegeven, maar dan in verschillende verhoudingen. De mate van steun uitgedrukt in producentensubsidie-equivalenten (PSE) varieert aanzienlijk, van ongeveer 60 procent voor suiker (zie tekstbox 4.6) en melk tot 15 procent voor eieren (Grant 2000; Rabinowicz z.d.).

Tekstbox 4.6 Suiker in het GLB

Huidig acquis

Het wel en wee van het suikerregime is exemplarisch voor de macht van de gevestigde belangen in het GLB. Tot dusver heeft de suikerlobby zich met succes verzet tegen aanpassing van een regime dat al sinds 1968 nagenoeg onveranderd is gebleven. Het steunt op een complex systeem van productie beperkende quota, hoge garantieprijsen en wereldmarktversturende uitvoersubsidies die grotendeels worden gefinancierd door directe producentenheffingen. Volgens schattingen van de Europese Rekenkamer kost dit stelsel de Europese consument indirect niettemin jaarlijks ongeveer 6,5 miljard euro. De Europese Commissie heeft zich niet durven committeren aan voorstellen voor een drastische liberalisering van het steunregime, mede omdat de belanghebbende lidstaten zich slechts tegen zeer hoge kosten zouden laten 'afkopen' met directe compenserende betalingen. De EU-prijs ligt immers zo'n 100 procent boven de wereldmarktprijs voor suiker. Zou de Europese steunprijs worden verlaagd tot 50 procent boven de wereldmarktprijs, dan zou dat de EU altijd nog 2,25 miljard euro aan compenserende bedragen kosten.

Hervormingen vóór de uitbreiding?

Deze *tijdelijke* kosten op de korte termijn zullen echter in het niet vallen bij de financiële verplichtingen die de EU op de lange termijn zou aangaan indien het huidige protectionistisch suikerregime blijft voortbestaan. De laatste jaren hebben de kandidaat-lidstaten de suikerproductie al fors opgevoerd, in de verwachting dat ze in de toetredingsonderhandelingen hogere productiequota kunnen eisen en na de uitbreiding kunnen rekenen op meer productiesubsidies. Zij zullen de diep verankerde belangen van de suikerproducenten in de EU-lidstaten een extra steun in de

rug geven. Wat de Buckwell-groep van deskundigen de Commissie in 1997 voorspelde, tekent zich dus inderdaad af. Deze waarschuwde al: "...why should Poland deprive itself of a subsidised sugar industry if all other Member States have one?" (Buckwell et al. 1997).

Onder het Zweedse voorzitterschap is inmiddels eind mei 2001 een verlenging voor vijf jaar overeengekomen van het prijs- en productieregime, zij het met enkele kleine aanpassingen. De subsidies uit het EOGFL voor suikeropslag worden afgeschaft, zodat de EU jaarlijks 300 miljoen euro bespaart. Daarnaast is besloten het suikerregime opnieuw te bekijken tijdens de Mid-Term Review van 2003. Naar verluid zou dan een voorstel worden ingebracht om de productiequota jaarlijks lineair te verminderen in ruil voor toestemming aan Spanje, Portugal en Zuid-Italië om hun nationale suikerraffinaderijen te mogen blijven steunen (Agence Europe, 24 mei 2001).

De gebrekkige legitimiteit, geringe effectiviteit en hoge maatschappelijke kosten van het GLB binnen de EU zelf, maar ook de politieke en economische schade die het beleid veroorzaakt in de rest van de wereld worden sinds begin jaren negentig steeds vaker en heftiger bekritiseerd. De meest fundamentele kritiek richt zich op de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid, die sinds de totstandkoming van de Europese Gemeenschap formeel nog altijd niet zijn gewijzigd. Stuk voor stuk hebben deze aan maatschappelijke relevantie ingeboet. De productiviteit per eenheid grond, arbeid en per dier in de landbouwsector is de laatste decennia mede door (deels autonome) technologische ontwikkelingen die losstaan van het GLB (zoals verdere automatisering, de opkomst van ICT, verbeteringen in de logistiek, de ontwikkeling van de precisielandbouw en de biotechnologie) explosief gestegen (Strijker 2000). Deze productiviteitsgroei zal zich ook de komende jaren nog voortzetten. Zoals eerder al werd opgemerkt, heeft het behalen van deze doelstelling zelfs tot zoveel complicaties geleid dat het GLB tegelijkertijd tracht de *productie* in te dammen. Het areaal dat technisch gesproken nodig is voor de voedselproductie, is dan ook veel kleiner dan het huidige landbouwareaal in de EU (WRR 1992: 23). Het voedselzekerheidsargument is daarmee eveneens sinds de jaren zestig op de achtergrond geraakt. Op Europese schaal is de productiecapaciteit groot en stabiel genoeg om ook na liberalisering van het GLB in de consumentenvraag te kunnen voorzien.

Het aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid is mede door de ongekende productiviteitsontwikkeling intussen fors gedaald. Sinds de jaren negentig ligt het op ongeveer 5 procent voor de EU als geheel en 3,6 procent voor Nederland. Het aandeel van de sector in het totale BBP van de EU is afgenomen tot nog geen 6 procent.¹⁸ De grote stijging van het aantal deeltijdboeren lijkt niet langer te wijzen op het bestaan van een omvangrijke en typisch *sectorale* problematiek die sectoraal ingrijpen vereist. Voor zover er sprake is van inkomensachterstanden betreffen deze vooral bepaalde *huishoudens* en *regio's*. Onderzoek van onder meer de OESO en de Zweedse overheid wijst uit dat dergelijke achterstanden meestal zijn terug te voeren op een specifieke combinatie van sociale en economische factoren, zoals bedrijfstype, -omvang en -locatie in samenhang met de leeftijd en achtergrond van de boer (Rabinowicz z.d.).

Behalve kritiek op de verouderde doelstellingen is er de laatste jaren ook veel aandacht voor het interventionistische, ondoelmatige en inefficiënte instrumentarium waarvan het GLB zich bedient. Terwijl heel veel economische sectoren directe overheidsbescherming hebben verloren, nationaal en internationaal op eigen krachten moeten concurreren en zich tegelijkertijd moeten houden aan steeds strengere maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu en welzijn, bestaan er nog altijd delen van de landbouw die onevenredig zwaar worden beschermd en/of compensaties ontvangen voor het naleven van minimumnormen die elders als verplicht geaccepteerd worden. Ook is er kritiek op het feit dat het overgrote deel van de GLB-maatregelen en -uitgaven nu juist niet is gericht op zwakkere huishoudens en regio's. Het gaat hier dus om inkomens die vaak ver boven het bijstandsniveau liggen, die een gevestigd belang vertegenwoordigen van permanente subsidiëring in welke vorm dan ook. Bovendien bestendigen de directe inkomensbetalingen (in combinatie met productiebeperkingen) de afhankelijkheidscultuur in de landbouwsector die al in een eerder stadium onder het markt- en prijsbeleid is ontstaan. Het komt er immers op neer dat boeren niet als vrije ondernemers hun eigen productiebeslissingen kunnen nemen en evenmin kunnen inspelen op marktsignalen (EU-CAP.NET 1999). Ironisch genoeg zijn ze veroordeeld tot produceren onder omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die van het oude communistische planningssysteem: in een stelsel van verstoorde prijzen, georganiseerde handel en hoge subsidies (Mayhew 1998: 238).

Dit wordt ook onderstreept door de Buckwell-groep. Deze constateerde aan de hand van het voorbeeld van de directe inkomenssteun en prijssteun voor bergboeren:

The crucial conclusion of this discussion is that subsidies (...), either through direct 'income' payments or through commodity price supports, are equally inefficient and unjustified. Unless the income payments are arranged on a household basis, and all household income and wealth are assessed, they have no right to their name, and in any case, a strong argument has to be advanced why the normal social benefits available to the rest of the population are inadequate for this occupational group. Providing subsidies (...) via milk, sheep and beef prices is an extremely blunt instrument as most of the benefits will accrue to the lower cost, larger producers in the plains thereby stimulating overproduction. (Buckwell et al. 1997)

De commissie-Buckwell concludeerde dan ook terecht dat directe inkomenssteun vanuit het GLB hoogstens te rechtvaardigen is indien het zou gaan om een zuiver tijdelijke overgangsmaatregel, bedoeld om boeren te helpen overschakelen op nieuwe of aanvullende economische activiteiten. Toch beschouwen overheden en boerenorganisaties de inkomenssteun vaak als een permanent verworven recht dat zoveel mogelijk verdedigd moet worden (Buckwell et al. 1997). Deze houding is in de Midden- en Oost-Europese landen bepaald niet onopgemerkt gebleven. Sterker nog, ook daar verwelkomen de boeren de directe inkomenssteun als een acquisonderdeel waarop zij onmiddellijk na de toetreding

aanspraak zullen kunnen maken. Dat deze steun op de lange termijn ongeschikt is om het macro-economisch perspectief van de sector als geheel te verbeteren, doet niets af aan deze sterke wens de steun te behouden ten behoeve van individuele inkomensverbetering.

Tekstbox 4.7 Voornaamste onderdelen van de WTO-afspraken

In 1994 is de het GATT/WTO-akkoord van de Uruguay-ronde gesloten. De voornaamste afspraken over de landbouw betreffen:

- Markttoegang: alle (variabele) invoerbepalingen worden omgezet in vaste tarieven. Deze tarieven worden in zes jaar met 36 procent gekort.
- Exportsteun: de uitgaven aan exportsubsidies moeten met 36 procent in zes jaar tijd dalen, en het volume van de gesubsidieerde export eveneens met 21 procent over dezelfde periode.
- Interne steun: het totale steunbudget voor de sector zal met uitzondering van toegestane vormen van steun in zes jaar tijd met 20 procent dalen.
- Productiebepaling: van de landbouwgrond voor de productie van oliehoudende zaden wordt in het eerste jaar 15 procent braakgelegd of voor andere gewassen bestemd. Daarna is dat 10 procent per jaar. De EG-productie van oliehoudende zaden wordt gereduceerd van 13 tot ongeveer 9 miljoen ton. De VS verminderen op hun beurt de export van sojabonen en andere graanvervangende gewassen naar de EG.

Bron: Ministerie van LNV (1996); Europese Commissie Vertegenwoordiging in Nederland (z.d.).

Onder druk van consumenten- en milieugroepen, de dwingende begrotingsproblemen bij alsmear stijgende overschotten en de grote pressie van de Verenigde Staten en de Cairns-groep van agrarische uitvoerlanden in de WTO¹⁹ zijn begin jaren negentig de eerste substantiële hervormingen van het GLB doorgevoerd (zie tekstbox 4.7). Het vooruitzicht dat het GLB zou moeten worden uitgebreid naar een regio met ruim 100 miljoen mensen en een omvangrijke agrarische beroepsbevolking, versterkte de roep om verdergaande maatregelen. Eind 1995 publiceerde de Europese Commissie een Landbouwstrategiestudie²⁰ waarin een nieuwe legitimering werd gegeven van de Europese steun aan de landbouwsector. Ook werd ervoor gepleit de hervormingen voort te zetten in de richting van een sterker op de markt, de consument en het platteland georiënteerd beleid (Raad voor het Landelijk Gebied 2000). De prikkels tot overproduceren zouden hierdoor moeten afnemen en de uitgaven voor steun-aankopen en exportsubsidies dalen. Deze beleidsstrategie is, overigens in afgezwakte vorm, overgenomen na de Berlijnse Top over Agenda 2000. Tot de kern daarvan behoren:

- geleidelijke interventie- en garantieprijsverlagingen met 15-20 procent;
- verhoging van de directe inkomensvoelers ter compensatie van grote prijsdalingen;
- ontwikkeling van een geïntegreerd plattelandsbeleid ten behoeve van het 'Europees Landbouwmodel' (zie tekstbox 4.8);
- verplichte milieustandaarden in de landbouw;

- verhoging van de voedselkwaliteit;
- vereenvoudiging en decentralisatie van het financieel beheer;
- vereenvoudiging en decentralisatie van programmeringsprocedures.

Tekstbox 4.8 Een Europees Landbouwmodel ?

Het begrip Europees Landbouwmodel (ELM) heeft sinds 1995 geleidelijk ingang gevonden in Europese landbouwkringen. Het 'Agricultural Strategy Paper' uit 1995 spreekt van de noodzaak een 'geïntegreerd plattelandsbeleid' te voeren.

In de toelichting op de Agenda-2000-voorstellen wijst de Europese Commissie op het slechte imago van het GLB: "Een landbouw die vervuult, die niet adequaat bijdraagt aan de ruimtelijke ordening en aan de bescherming van het milieu, die via schadelijke praktijken deels verantwoordelijk is voor de uitbreiding van dierziekten, heeft op de lange termijn geen kans van overleven en kan geen rechtvaardiging geven van de juistheid van de uitgaven ervoor."

Het nieuwe meer gedecentraliseerde ELM zou gekenmerkt moeten zijn door:

- "een landbouw die geleidelijk aan op de wereldmarkt moet kunnen concurreren zonder overdreven subsidies;
- een landbouw met gezonde productiemethoden met respect voor het milieu die kwaliteitsproducten opleveren welke beantwoorden aan de verwachtingen van de samenleving;
- een landbouw met een grote verscheidenheid en met tradities, die er niet alleen is om te produceren, maar ook voor het behoud van de verscheidenheid van het landschap en vitale en actieve plattelandsgemeenschappen die werkgelegenheid scheppen en behouden;
- een vereenvoudigd en beter te begrijpen landbouwbeleid waarin een duidelijke scheidslijn is aangebracht tussen datgene wat gezamenlijk en datgene wat door de lidstaten individueel moet worden bepaald;
- een landbouwbeleid aan de hand waarvan duidelijk kan worden verklaard dat de uitgaven die het meebrengt verantwoord zijn, omdat de landbouw de functie vervult die de samenleving ervan verwacht."

Op diverse plaatsen verwijst de Commissie naar het eigene van het ELM in vergelijking met de landbouwsystemen van 'onze grote concurrenten':

"Er zijn veel verschillen tussen hun model en het onze. Het streven naar een concurrerende positie voor de Europese landbouw mag (...) niet worden gezien als een blinde onderwerping aan de markt, die verre van perfect is. Het Europees landbouwmodel is erop gericht het inkomen van de landbouwers, en in het bijzonder de stabiliteit daarvan, veilig te stellen via marktordening en rechtstreekse steun."

Weliswaar worden "hoge prijzen, protectionisme en bureaucratische regeling van productie" nadrukkelijk afgewezen, maar het inkomen van de landbouwers moet blijkens deze voorstellen tegelijkertijd beschermd blijven.

De specifieke maatregelen ten behoeve van het geïntegreerde plattelandsbeleid staan onder meer opgesomd in Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen.

Hierin wordt onder meer de mogelijkheid geschapen om lidstaten rechtstreekse betalingen afhankelijk te laten stellen van naleving van milieuvoorschriften (*cross compliance*). Ook zijn communautaire financiële middelen vrijgemaakt voor doelgerichte milieumaatregelen in de

landbouw (o.m. voor biologische landbouw, behoud van semi-natuurlijke habitats, voortzetting van de veehouderij op alpenweiden, onderhoud van wetlands). Deze worden verstrekt op basis van cofinanciering door de lidstaten.

De Nederlandse Raad voor het Landelijk Gebied (2000) heeft zich onlangs ook positief uitgesproken over het Europees Landbouwmodel. Hij adviseert het Ministerie van LNV dit model samen met een geïntegreerd Europees plattelandsbeleid als uitgangspunt te kiezen voor het LNV-beleid op Europees en nationaal niveau.

Bron: Europese Commissie (1998a); SER (1998); Raad voor het Landelijk Gebied (2000b).

De politieke strijd om de koers van het GLB zal de komende jaren steeds meer worden toegespitst op plattelands- en cohesievraagstukken in een uitgebreide Unie. De toch al grote regionale en sectorale ontwikkelingsverschillen en het aandeel van de plattelandsregio's en -bevolking in de EU zullen door de uitbreiding immers toenemen (zie ook par. 4.6). In het kader van de MacSharry-hervormingen, de conferentie van Cork in 1996 over de toekomst van de plattelandsontwikkeling en de Europese top van Berlijn over de Agenda 2000-voorstellen is besloten meer geld over te hevelen van de prijssteun (uit het Garantiefonds) naar de directe steun uit het Oriëntatiefonds (van de EOGFL-uitgaven).²¹ Het doel hiervan is de leefbaarheid op het platteland te bevorderen door de multifunctionele landbouw aan te moedigen. Op deze manier zou het plattelandsbeleid een tweede 'pijler' onder het GLB moeten worden (SER 1996; Josling en Babinard 1999; Grant 2000). De Europese raad benadrukt hierbij dat de multifunctionele rol van de landbouw niet alleen de voedselproductie betreft, maar ook de zorg voor het landschap en de bescherming van het milieu. Dit zou de kern vormen van het eerder genoemde Europese landbouwmodel (Schrader 2000).

Sinds de top van Berlijn kent het plattelandsbeleid drie zogenoemde 'strategische' doelstellingen (zie tabel 4.7). De eerste doelstelling betreft het *ondersteunen* van een levenskrachtige en duurzame landbouwsector *die binnen de plattelands-gemeenschap een sleutelfunctie vervult*. Uit deze formulering spreekt allereerst de expliciete veronderstelling dat een vitale en duurzame landbouw in ieder geval permanent steun nodig heeft. Blijkens de opgesomde instrumenten gaat het hoofdzakelijk om financiële middelen. Hiernaast is er uit deze bewoordingen, in combinatie met het eerste basisprincipe, af te leiden dat juist de landbouwsector en hierbinnen de *multifunctionele* landbouw geacht wordt een cruciale rol op het platteland te spelen. Deze sectorale invalshoek is tevens terug te vinden in de lijst van specifieke doelstellingen uit de nieuwe Verordening Plattelandsontwikkeling (EG) nr. 1257/1999; minstens de helft daarvan heeft direct betrekking op de landbouw. Weliswaar verwijzen de tweede en derde strategische doelstelling naar een breed scala van doelen, zoals de sociaal-economische versterking van het platteland, het verbeteren van milieu en landschap en het in stand houden van het natuurlijk erfgoed, maar het vermelde instrumentarium en de lijst van subdoelstellingen verraden vooralsnog geen analytisch coherente en duidelijk omschreven functies voor het communautaire beleid. Veeleer gaat het nog om een heel breed scala aan verschillende doelstellingen en activiteiten. De inzet van

financiële middelen voor de praktische invulling van het beleid bevestigt de interpretatie van een dominante agrarische benadering van het plattelandsbeleid. De financiering is afkomstig uit de GLB-begroting, waarvan het in totaal ongeveer tien procent uitmaakt.

Tabel 4.7 Plattelandsbeleid sinds de top van Berlijn

Strategische doelstellingen:	Instrumenten:	Basisprincipes:
<ul style="list-style-type: none"> • Een levenskrachtige en duurzame land- en bosbouwsector ondersteunen die binnen de plattelandsgemeenschap een sleutelfunctie vervult; • De territoriale, economische en sociale voorwaarden creëren om plattelandsvlucht tegen te gaan, op basis van een duurzame aanpak; • Het milieu, het landschap en het natuurlijk erfgoed van de plattelandsgebieden in stand houden en verbeteren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringssteun • Vestigingssteun • Onderwijssteun • Vervroegde uittredingsteun • Directe steun voor milieumaatregelen (<i>cross compliance</i>) • Compenserende betalingen voor probleemgebieden* 	<ul style="list-style-type: none"> • Multifunctionaliteit • Multisectorale aanpak • Efficiëntie
Specifieke doelstellingen van het EU-plattelandsbeleid		
<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering van structuur van landbouwbedrijven en infrastructuur voor verwerking en afzet van landbouwproducten; • Omschakeling en heroriëntering van agrarische productiepotentieel, invoering van nieuwe technologieën en verbetering van productkwaliteit; • Stimulering van productie van niet-voedingsgewassen; • Duurzame bosontwikkeling; • Diversificatie van bedrijvigheid om aanvullende of alternatieve activiteiten te ontplooiën; • Instandhouding en versterking van levensvatbare maatschappelijke structuur in de plattelandsgebieden; • Ontwikkeling van economische bedrijvigheid en instandhouding en scheppen van werkgelegenheid; • Verbetering van de arbeids- en levensomstandigheden; • Instandhouding en bevordering van landbouwsystemen die weinig productiemiddelen vergen; • Instandhouding en bevordering van een landbouw die een hoge natuurwaarde bezit, duurzaam is en aan de milieueisen voldoet; • Wegnemen van ongelijkheid tussen en bevorderen van gelijke kansen voor vrouwen en mannen. 		

* De probleemgebieden worden omschreven als:

“Bergstreken die worden gekenmerkt door in aanzienlijke mate beperkte mogelijkheden voor grondgebruik en veel hogere bedrijfskosten;

Probleemgebieden waar vormen van grondgebruik dreigen te worden opgeheven en natuurbeheer noodzakelijk is;

Andere gebieden die te kampen hebben met specifieke belemmeringen.”

Bron: Europese Commissie (2000d)

Tabel 4.8 Platteland en landbouw in de EU en in Nederland

Plattelandsregio's in de EU:						
In de meest agrarische plattelandsregio's van de EU is het werkgelegenheidsaandeel van de landbouw meestal niet hoger dan rond de 30%. Er vindt een aanzienlijke groei plaats van de niet-agrarische werkgelegenheid, met name in de dienstensector.						
Werkgelegenheid per sector en werkgelegenheidsgroei in een aantal EU-regio's (%)						
	Jaar	Landbouw	Industrie	Diensten	Periode	Werkgelegenheidsgroei
Koploper regio's:						
Luxembourg (B)	1994	8	20	71	'80-'92	0.9
Niederbayern (GER)	1992	10	44	46	'80-'93	0.9
Korinthia (GR)	1991	33	22	45	'81-'91	0.8
Albacete (SP)	1995	12	30	58	'80-'95	0.2
Alpes de H. Prov. (FR)	1996	6	21	73	'81-'92	0.5
Pesaro (IT)	1995	5	43	52	'82-'95	-0.5
Drenthe (NL)	1995	7	27	63	'80-'91	3.6
Osttirol (AUS)	1991	10	35	55	'81-'91	0.6
Keski Suomen L. (FIN)	1995	8	30	62	'80-'93	-1.2
Achterblijvende regio's:						
Lüneburg (GER)	1990	7	32	61	'80-'90	0.2
Fthiotis (GR)	1991	34	20	46	'81-'91	-0.6
Zamora (SP)	1995	28	20	52	'80-'95	-2.2
Ardennes (FR)	1990	8	37	55	'81-'92	-0.6
Nièvre (FR)	1996	8	27	64	'81-'92	-0.6
Macerata (IT)	1995	10	39	51	'82-'95	-1.5
Groningen (NL)	1995	2	24	70	'80-'91	2.4
Liezen (AUS)	1991	10	34	56	'81-'91	-0.4
Mikkelin L. (FIN)	1995	16	26	58	'80-'93	-1.8
Bron : I. Terluin en J. Post, <i>Employment Dynamics in Leading and Lagging Rural Regions of the EU: Some Key Messages</i> , 2000.						
Platteland in Nederland						
In Nederland is de betekenis van de landbouw voor de werkgelegenheid op het platteland eveneens snel tanende. Gemiddeld is landbouw, inclusief agrarische dienstverlening, nu nog goed voor 12% van de totale werkgelegenheid op het platteland en is niet-agrarische dienstverlening de belangrijkste economische activiteit (ruim 60% van de werkgelegenheid). Recreatie en toerisme nemen ongeveer 4% voor hun rekening, industrie en handel ongeveer 25%. De regionale verschillen in het relatieve aandeel van landbouw zijn gering. In verreweg de meeste Nederlandse gemeenten is het aandeel in werkgelegenheid van het gehele agro-complex nog geen 25%. Het aandeel van de primaire landbouw ligt onder 10%. De huidige economische betekenis van de grondgebonden landbouw is beperkt. Op het platteland neemt het aantal bedrijven sneller toe dan in stedelijke gebieden. Het gaat om bedrijven voor financiële dienstverlening, informatica-bedrijven, kunstenaarsateliers, transportbedrijven, opslagbedrijven, distributie-centra e.a. Als grondgebruiker is de landbouw echter met een aandeel van ongeveer 60 % van het totale grondoppervlakte in Nederland uiteraard wél van groot belang.						
Bron: Raad voor het Landelijk Gebied (2000a)						

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat het vernieuwde GLB ook mét een plattelandscomponent nog weinig oog heeft voor de veranderde maatschappelijke positie van de landbouw. De stijgende productiviteit en de afnemende werkgelegenheid in de sector betekenen dat het voortbestaan van plattelandsgemeenschappen veel minder dan vroeger direct is verbonden met het wel en wee van de landbouw en de sociale noodzaak boereninkomens in stand te houden. In de als hoofdzakelijk ruraal aangemerkte regio's van de EU ligt het aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid gemiddeld rond de 15 procent en het aandeel van de toegevoegde waarde per werknemer op ongeveer 10 procent (Strijker 2000: 41). De rol van de landbouw als factor van sociale en economische stabiliteit voor grote delen van het Europese platteland is dus steeds minder relevant geworden. Eveneens duidelijk is dat de ontwikkelingskansen voor plattelandsgemeenschappen niet per definitie in de landbouw liggen (zie tabel 4.8). De sector zelf is steeds gedifferentieerder geworden en mede onder invloed van technologische veranderingen en ketenintegratie sterk van karakter veranderd. De sterkere positie van de voedselverwerkende industrie en van grootwinkelbedrijven heeft nieuwe schakels toegevoegd in de keten van producent naar consument. De rol van de overheid als bewaker van de voedselzekerheid heeft sinds het oplopen van de Europese productieoverschotten aan maatschappelijk draagvlak ingeboet, terwijl de steun voor een actief overheidsbeleid gericht op de borging van de publieke belangen zoals voedselkwaliteit en veiligheid, landschaps-, milieu- en natuurbelangen juist is toegenomen (WRR 1992; WRR 2000b; Ministerie van Landbouw 2000). Sinds de recente uitbraak van mond- en klauwzeer in Europa is de discussie hierover in een stroomversnelling gekomen. In het huidige plattelandsontwikkelingsbeleid is van dergelijke nieuwe maatschappelijke wensen en doelstellingen echter weinig terug te vinden. Het zijn nog overwegend secundaire overwegingen die hoogstens indirect, op basis van de oude doelstellingen en met de suboptimale instrumenten van het traditionele GLB, worden bediend (Schrader 2000).

4.4.3 AANPASSINGEN VAN DE MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN AAN HET ACQUIS: IDENTIFICATIE VAN PROBLEMEN

Het relatieve belang van de werkgelegenheid in de landbouwsector, zo bleek al uit de economische structuurkenmerken van de kandidaat-lidstaten (tabel 3.1), is groot. Het aandeel ligt met ongeveer 25 procent van de werkgelegenheid bijna vijf maal zo hoog als dat van de Unie. Het aandeel van voedsel in de totale bestedingen van huishoudens ligt bijna 50 procent boven het EU-gemiddelde. Deze cijfers onderstrepen dat landbouwthema's een cruciale rol zullen gaan spelen in de toekomstige ontwikkeling van de Midden- en Oost-Europese landen. De agrarische productie in de regio is sinds begin jaren negentig fors gedaald, onder meer door de relatief snelle stijging van de prijzen van productiemiddelen, door uitval van de vraag, onvolledige privatisering en structurele problemen. Bovendien heeft de EU met behulp van gesubsidieerde uitvoer de Midden- en Oost-Europese producenten gemakkelijk weten te verdringen (Mayhew 1998: 244-245). Het rendement in de sector is door al deze factoren aanzienlijk verslechterd.

De belangrijkste landbouwsectoren in de regio zijn de akkerbouw, de zuivel en de vleesproductie. Polen en Roemenië zijn van alle kandidaten verreweg de voornaamste producenten; de Poolse landbouw brengt in hoofdzaak granen, zuivel, aardappelen, suikerbieten, rund- en varkensvlees voort, en de Roemeense landbouw graan, oliezaden, melk, groenten en fruit. Deze landen worden op afstand gevolgd door Hongarije (vooral producent van pluimveevlees, oliezaden, melk, groente en fruit), Bulgarije (groente, fruit en wijn) en de Baltische staten (zuivel en aardappelen) (Silvis, Van Rijswijk en De Kleijn 2001).

De landbouwsector in de Midden- en Oost-Europese landen kampt met tekortschietende structurele hervormingen, beperkte productiviteitsstijgingen en problemen bij de overname van het EU-landbouwacquis. Om met het eerste aspect te beginnen: de privatisering en landhervormingen zijn althans op papier in de meeste kandidaat-lidstaten afgerond. In de praktijk moet echter nog veel gebeuren, voordat de eigendomsrechten definitief vastliggen en de grondmarkt beter kan gaan functioneren (Europese Commissie 2000i). De verkoop van staats eigendom aan private investeerders wordt bemoeilijkt door een gebrek aan kapitaal en krediet. Dit probleem wordt versterkt doordat de onzekerheid over eigendomsrechten potentiële investeerders belet hun grond als onderpand voor leningen te gebruiken. Het gevolg hiervan is dat de investeringen in de productie-, marketing- en distributiestadia van de voedselproductieketen, die nodig zijn om de productkwaliteit te verbeteren, nog grotendeels uitblijven. De productiviteit in de landbouw verbetert hierdoor slechts langzaam. De buitenlandse directe investeringen zijn te beperkt en ook te veel geconcentreerd in de marktsegmenten met een hoge toegevoegde waarde (zoals de drinkwaren, tabak en voedingsgenotmiddelen) om dit gat te kunnen opvullen (Moehler, Núñez Ferrer en Fernández 1999: 30). Bovendien worden dergelijke investeringen bemoeilijkt door een aantal wettelijke beperkingen op de aankoop van grond door buitenlanders.

De overname van het landbouwacquis plaatst de Midden- en Oost-Europese landen voor een ongekende opgave, al was het alleen maar omdat dit zeer veel jaarlijkse en ook permanente regelgeving vereist. Volledige implementatie van het acquis en afschaffing van de binnengrenzen voor de handel in agrarische producten vergt behalve een omvangrijke harmonisatie van wetgeving ook een adequaat stelsel van sectorale marktorganisaties, controle en inspectie aan de grenzen en een goed werkende administratieve en juridische infrastructuur om aan de veterinaire en fytosanitaire eisen²² te kunnen voldoen (Europese Commissie 1997a). Hoewel landen als Hongarije, Tsjechië, Slovenië en Polen hierin al verder zijn dan de Baltische staten, Roemenië en Bulgarije geldt voor alle landen toch dat de inspanningen nog aanzienlijk zullen moeten worden vergroot (Pelkmans et al. 2000: 37). In Polen bijvoorbeeld zijn de slachterijen en zuivelondernemingen nog lang niet in staat te voldoen aan de EU-standaarden ten aanzien van de hygiëne en de volksgezondheid. Bovendien bestaan er bij de EU twijfels over het vermogen adequate externe grens- en ziektecontroles te kunnen uitvoeren. (Europese Commissie 2000i).

De meeste landen zijn na de transformatieschok en de hiermee samenhangende prijs- en handelsliberalisatie van begin jaren negentig opnieuw overgegaan op beschermende maatregelen. De aard en omvang van deze maatregelen verschillen aanzienlijk per land. Hongarije ging bijvoorbeeld al vrij vroeg over op een systeem van lokale prijssteun aan boeren voor een aantal producten en op directe markt-interventie. In Roemenië en Bulgarije daarentegen is het oude systeem van prijscontroles van voor de revolutie in 1997 afgeschaft, terwijl Estland pas sinds de laatste paar jaar een landbouwbeleid kent (Mayhew 1998: 253-255). Het totale protectieniveau, uitgedrukt in PSE, ligt in de Midden- en Oost-Europese landen (met uitzondering van Slovenië) nog altijd onder het EU-peil (Europese Commissie 1998b). Hier staat echter tegenover dat een toenemende protectie in de meeste Midden- en Oost-Europese landen de kloof met de prijsniveaus van de EU de laatste twee jaren geringer kleiner heeft gemaakt. Volgens sommige schattingen zullen de prijsverschillen voor graan, varkensvlees en gevogelte tegen het tijdstip van toetreding zelfs zijn verdwenen. De verschillen zijn echter nog aanzienlijk voor suiker, zuivel en rundvlees, omdat in deze productcategorieën de kwaliteitsachterstand nog erg groot is.

De laatste voortgangsrapportages van de Europese Commissie van eind 2000 onderstrepen dat het tempo van de aanpassingen aan het landbouwacquis sterk varieert. Slovenië krijgt van de Commissie de beste rapportcijfers omdat het ver is met de implementatie van het acquis. Toch is nog slechts 40 procent van de grond in private handen en laat de grenscontrole met Kroatië nog te wensen over. Ook Hongarije is bijna gereed met de overname van het acquis, maar het moet nog wel een fors aantal maatregelen nemen om het EU-regime voor granen en groente en fruit te kunnen implementeren. In Polen, Tsjechië en Estland is de voortgang beperkt. Polen moet nog altijd heel veel verbeteren aan de juridische en institutionele infrastructuur en de overname van het EU-systeem voor de verzameling van landbouwgegevens. Zonder dit systeem kan het land het EU-steunbeleid niet implementeren. In Tsjechië ontbreekt het raamwerk voor dit steunbeleid nog vrijwel volledig en schiet de veterinaire en fytosanitaire wet- en regelgeving tekort. Estland en Slovenië kampen vooral met overproductie, te lage standaarden in de voedingsmiddelenindustrie en met tekortschietende landhervormingen (Europese Commissie 2000i).

Tegen de grote structurele landbouwopgaven in de nieuwe lidstaten lijkt het landbouwbeleid van de EU allerm minst opgewassen. Immers, de landbouw in de kandidaat-landen heeft vooral behoefte aan structuurversterkende maatregelen die erop zijn gericht de productiviteit en het concurrentievermogen van landbouwbedrijven en plattelandsregio's te verhogen en de noodzakelijke uitstroom van overtollige arbeid uit de sector te begeleiden. Sinds eind jaren tachtig is het structuurbeleid van het GLB echter vooral gericht op extensivering van de landbouw en beperking van de productie. Het mondt hoofdzakelijk uit in de productie van gewassen waarvoor geen overschotten bestaan en in infrastructurele verbeteringen. Als gevolg worden concurrerende, rendabele bedrijven deels betaald om minder te produceren, zijn grootgrondbezitters die hectaretoeslagen

ontvangen, minder geneigd hun grond te verpachten aan boeren die streven naar een meer rendabele bedrijfsstructuur, en worden niet-rendabele bedrijven met behulp van subsidies overeind gehouden (Buckwell et al. 1997). Net als in sommige zuidelijke regio's van de EU zou dit voor een aantal platteland regio's van de Midden- en Oost-Europese landen impliceren dat de uitstroom van arbeid uit de landbouwsector wordt vertraagd, terwijl op de langere termijn productiviteitsstijgingen de druk op de agrarische inkomens uit de niet-rendabele bedrijven alleen maar groter maken. Het ontwikkelen van nieuwe economische en sociale perspectieven wordt dan vaak alleen nog maar moeilijker. Er is namelijk een gerede kans dat juist de meest kansrijke en ondernemende bewoners als gevolg van de relatieve verslechtering van de inkomens wegtrekken, waardoor ook het draagvlak voor de sociale voorzieningen verder wordt ondergraven (Strijker 2000). Kortom, zoals ook het Buckwell-rapport stelt:

There is a deep-seated tension between trying to aid agricultural restructuring, intensification and efficiency by encouraging people to leave farming, versus trying to preserve as many people in farming by supporting those in specially disadvantaged areas, by LFA [Less Favourable Area-WRR] payments and helping farm diversification and extensification. The priority has been gradually resolved in favour of the latter approach. However the tension remains and will be re-emphasised by Eastern enlargement (Buckwell et al. 1997: 46).

Dergelijke conserverende tendensen van het huidige landbouwstructuurbeleid worden versterkt door het markt- en prijsinstrumentarium toe te passen op de Midden- en Oost-Europese landen. De uitbreiding van het volledige stelsel van compenserende directe inkomensbetalingen naar de akkerbouw en de veeteelt in de Midden- en Oost-Europese landen heeft een versturende invloed op de landbouwsector. Deze betalingen zijn immers extreem hoog in verhouding tot de huidige opbrengsten in de landbouw. Op de korte termijn kunnen ze de financiële en economische positie van boeren verbeteren, maar op de langere termijn zullen ze de grondprijzen opdrijven en de noodzakelijke rationalisatie van de eigendomsstructuren in de sector in de weg kunnen staan (Rabinowicz z.d.; Moehler, Núñez Ferrer en Fernández 1999: iv).

Bovendien zal de uitvoering van het stelsel ook op grote sociale spanningen en administratieve problemen stuiten. In regio's waar landbouwcoöperaties dominant zijn, rijst immers de vraag hoe de productiequota die onderdeel uitmaken van het prijsbeleid, moeten worden verdeeld over grondeigenaren, coöperatieleden, kapitaalverschaffers en werknemers die geen lid zijn van de coöperaties. Een flink deel van de akkerbouw wordt bovendien bedreven door coöperatieve ondernemingen die bestaan uit een groot aantal kleine, versnipperde percelen, in eigendom van eigenaren die het land zelf niet bewerken. Indien deze eigenaren hun kleine perceel allemaal apart laten registreren, kunnen ze als 'kleine producent' aan de verplichte braakleggingsregeling ontkomen en kan de productie zelfs worden opgevoerd. Ook de zuivelquota zijn moeilijk te handhaven omdat de zuivelproductie inmiddels verspreid over allerlei kleine bedrijven plaatsvindt.

De productie is bovendien begin jaren negentig zo zwaar ingezakt dat verplichte productiebeperkingen begrijpelijkerwijs op grote weerstand zullen stuiten (Buckwell et al. 1997). Niet voor niets eisen de kandidaat-lidstaten nu al dat het eerder gebleken productie*potentieel* als basis voor de zuivelquota wordt genomen. Ook wijzen ze erop dat de invoering van een werkend zuivelquotasysteem uiterst kostbaar is, terwijl het volgens de afspraken van Berlijn in 2005 waarschijnlijk zal worden hervormd of misschien zelfs afgeschaft.

Een ander risico is dat grote inkomensongelijkheden zullen ontstaan tussen en binnen plattelandsstreken en -dorpen waar sommige boeren en landarbeiders wél en andere boeren, landarbeiders, pachters en niet-agrarische bewoners geen enkele inkomenssteun ontvangen (Buckwell et al. 1997). In sommige landen zullen de boereninkomens plotseling ver uitstijgen boven die van werknemers in de industrie en de meeste dienstensectoren. Bovendien liggen de EU-prijzen voor een aantal producten nog altijd fors boven de huidige prijzen in de Midden- en Oost-Europese landen. Invoering van de EU-prijzen zal grote groepen consumenten confronteren met een forse stijging van de kosten van levensonderhoud, vooral doordat het aandeel van voedingsmiddelen in het totale huishoudbudget nog groot is, zeker in vergelijking met dat van de huidige EU-consumenten. Het nieuwe prijsbeleid zal ook een kostprijsopdrijvend effect hebben op de rest van de economie, waaronder de kwetsbare voedingsmiddelenindustrie.

De kandidaat-lidstaten moeten hun landbouwaanpassingen deels laten afhangen van de hervormingsrichting van het GLB en het uiteindelijke moment van toetreding. De Europese Commissie en de huidige lidstaten stellen zich formeel nog op het standpunt dat de nieuwe lidstaten geen aanspraken kunnen doen gelden op de directe inkomenssteun. Ter verdediging van deze keuze stelt de Commissie dat deze betalingen oorspronkelijk zijn bedoeld als compensatie voor het verlies aan inkomsten als gevolg van de prijsaanpassingen van de MacSharry-hervormingen in 1992. Ook wijst ze op de nadelige effecten van dergelijke betalingen op de landbouwstructuren in deze landen. De eigenlijke overweging is echter vooral van budgettaire aard. Gezien de omvang van de landbouwsector in de kandidaat-lidstaten, zou de EU voor forse extra uitgaven worden geplaagd wanneer zij directe inkomenssteun moet verlenen aan de Midden- en Oost-Europese landen.

Landbouwcommissaris Fischler lijkt echter steeds meer op te schuiven naar de positie om de directe inkomenssteun wél toe te kennen aan de nieuwe lidstaten, maar deze geleidelijk in te voeren gedurende een periode van vijf tot zeven jaar. Naar verluid zou dit nieuwe standpunt zijn ingegeven door de overweging dat de boeren in de Midden- en Oost-Europa landen geen productiecontroles kunnen worden opgelegd wanneer zij worden iotgesloten van directe steun. De productieoverschotten zouden dan wellicht alsnog fors stijgen. Om dit te voorkomen zou de Commissie namens de Raad in de onderhandelingen volgens *insiders* willen voorstellen jaarlijks oplopende directe inkomenssteun te verlenen om de productie in de Midden- en Oost-Europese landen aan van tevoren afgesproken plafonds te kunnen binden (Grant 2000). Uitgaande van een toetredingsdatum van 2004,

zou dan in theorie het volledige steunbedrag pas in 2009 of 2011 zijn ‘ingefaseerd’. In de tussentijd, bijvoorbeeld tegen het einde van het financiële kaderprogramma van 2000-2006, zou de EU dan nog de mogelijkheid hebben voor het onderhandelen over verdere verlagingen in de directe compenserende betalingen.

In de meest recente scenariostudie van Silvis, Van Rijswick en De Kleijn (LEI) uit maart 2001 is in grote lijnen berekend wat de begrotingsconsequenties zouden kunnen zijn van uiteenlopende toetredingsscenario's. De studie gaat uit van een basislijn waarop alle tien Midden- en Oost-Europese kandidaten plus Cyprus en Malta op 1 januari 2004 toetreden bij een volledige overname van het GLB-acquis, maar zonder toekenning van directe inkomenssteun (zie tabel 4.9). Vervolgens worden vier scenario's gegeven van telkens verschillende regimes van inkomenssteun. In het eerste scenario (volledige toekenning van de directe inkomenssteun) zullen de jaarlijkse extra uitgaven ten opzichte van de basislijn geleidelijk oplopen, van bijna 6,8 miljard in 2004 naar 7,5 miljard vanaf 2007 (tabel 4.10). Volgens het tweede scenario (geleidelijke volledige infasering van directe inkomenssteun over vijf jaar) zijn de extra uitgaven vooral in de eerste jaren veel lager, maar bereiken ze vanaf 2009 ook een jaarlijks niveau van 7,5 miljard. In het derde scenario (volledige integratie van nieuwe lidstaten bij toetreding, met degressieve inkomenssteun na 2007) klimmen de jaarlijkse extra uitgaven ten opzichte van de basislijn op van 6,7 miljard in 2004 naar 7,5 miljard in 2007. Daarna nemen de extra uitgaven voor de kandidaat-lidstaten echter geleidelijk af en wordt voor de EU-15 een jaarlijkse uitgavenbesparing gerealiseerd die oploopt van 2,8 miljard in 2008 tot 16 miljard in 2015 (zie tabel 4.10). In het vierde scenario (hervorming van het zuivel- en suikerregime) zijn de jaarlijkse extra uitgaven aan de Midden- en Oost-Europese landen verreweg het laagst, maar hier staan wel extra compenserende inkomenssteun voor de huidige lidstaten tegenover. Deze lopen op van 2 miljard in 2004 tot 2,8 miljard in 2009 (Silvis, Van Rijswick en De Kleijn, 2001).

Tabel 4.9 LEI scenario's voor de EU-uitgaven bij toetreding van 12 kandidaat-lidstaten

Basislijn	Voor de periode 2004 - 2010/15: uitvoering besluiten Berlijn; toetreding van de 12 kandidaten; directe toepassing van het GLB, zonder de directe toeslagen.
Scenario 1	Als de basislijn, maar met volledige (100%) toekenning van de directe toeslagen aan de kandidaten vanaf het begin van de toetreding in 2004, volgens de afspraken die ook voor de EU-15 gelden. Dit betekent voor graan en rundvlees volledige toeslagen vanaf 2004 en voor zuivel vanaf 2005.
Scenario 2	Als de basislijn, maar met infasering van toeslagen aan de kandidaten, het eerste jaar (2004) 20%, tweede jaar 40%, derde jaar 60%, vierde jaar 80%, vijfde jaar 100%, zesde jaar 100%, zevende jaar (2010) 100%. Scenario 3 Als de basislijn, maar met toekenning van toeslagen aan de kandidaten, en voor de gehele EU-27 vanaf 2007 een jaarlijkse reductie van directe toeslagen met 10% ten opzichte van het voorgaande jaar.
Scenario 4	Als de basislijn, maar met hervorming van het EU-zuivel- en suikerbeleid vanaf 2003 en een verdere hervorming vanaf 2007, volgens hetzelfde patroon als de eerste hervormingsronde (dus 15%-prijsverlaging in drie stappen, waarvoor producenten gedeeltelijk gecompenseerd worden met directe toeslagen). N.B. alleen deze toeslagen worden in de kandidaat-lidstaten toegepast.

Bron: Silvis, van Rijswick, de Kleijn (2001).

Tabel 4.10 EU-landbouwuitgaven (mln. euro) bij verschillende toetredingsscenario's

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Basislijn		3.689	4.500	5.476	6.417	7.262	7.286	7.313	7.542
Effecten van scenario's t.o.v. de basislijn									
1. 100% toeslagen	KLS*	6.793	7.029	7.265	7.501	7.501	7.501	7.501	7.501
2. infasering toeslagen	KLS	1.359	2.764	4.264	5.859	7.359	7.501	7.501	7.501
3. reductie van toeslagen	KLS	6.793	7.029	7.265	7.501	6.751	6.075	5.468	3.229
	EU-15	0	0	0	0	-2.819	-5.356	-7.640	-16.056
4. hervorming suiker- en zuivelbeleid									
	KLS	517	751	750	984	1.217	1.450	1.450	1.441
	EU-15	2.094	2.024	1.005	952	1.909	2.866	2.866	2.866

* KLS = kandidaat-lidstaten

Bron: Silvis, van Rijswick, de Kleijn (2001).

Tabel 4.11 Gevoeligheid van de EU-landbouwuitgaven in de 12 kandidaat-lidstaten voor een 1%-punt hogere gemiddelde jaarlijkse groei: positief verschil (mln. Euro) ten opzichte van uitgangsscenario's

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Scenario's 1, 2 en 3	377	460	547	655	781	925	1.075
Scenario 4 (extra hervorming suiker en zuivel)	356	409	486	549	618	691	807

Bron: Silvis, van Rijswick, de Kleijn (2001).

De scenariostudies gaan uit van vaste jaarlijkse groeipercentages van de consumptie en productie in de Midden- en Oost-Europese lidstaten. Deze veronderstelling is gebaseerd op de overweging dat de directe inkomstenstoelagen (die immers zijn gebaseerd op vaste referentie jaren) een vrij geringe invloed zullen hebben op deze groeipercentages. In werkelijkheid, zo onderstrepen ook de onderzoekers, is het goed denkbaar dat wederzijdse beïnvloeding optreedt tussen de landbouwuitgaven en de productie- en consumptiegroei. Eveneens goed denkbaar is dat onder invloed van de verbeterde perspectieven na de uitbreiding met name de productie flink sneller zal groeien dan hier wordt aangenomen. De ervaringen met het GLB leren immers dat boeren massaal zullen overschakelen op de productie van gewassen waarvoor inkomenssteun wordt verleend.²³ Dit zou tot extra exportoverschotten kunnen leiden, die de Unie voor aanzienlijk hogere uitgaven stellen. Een extra productiegroei met jaarlijks 1 procentpunt zou bijvoorbeeld de extra uitgaven doen oplopen van 377 miljoen euro in 2004 tot ruim een miljard euro in 2010 (zie tabel 4.11).

Uitbreiding van het GLB-systeem naar de Midden- en Oost-Europese landen stelt de EU ook voor dilemma's binnen de WTO. Bij de toetreding moeten de Midden- en Oost-Europese landen hun eigen invoertarieven, quota, gesubsidieerde uitvoerwaarden en -hoeveelheden in lijn brengen met die van de EU.

De totale omvang van hun landbouwsteun (de zogenoemde *Aggregate Measure of Support*, AMS) zal moeten worden opgeteld bij die van de huidige Unie. Steunmaatregelen die voldoen aan de criteria van de 'groene' of 'blauwe box', worden op dit moment nog niet meegeteld in de AMS.²⁴ De WTO-regels staan echter niet toe dat deze AMS van de Unie na de uitbreiding zullen stijgen. Uit de LEI-scenario's blijkt dat de EU zelf nog voldoende ruimte heeft om dit te doen zonder het maximaal door de WTO toegestane AMS-plafond te overschrijden. Indien tijdens de komende WTO-onderhandelingen de blauwe box echter wordt afgeschaft en de huidige hectaretoeslagen en dierpremies bij de AMS opgeteld zouden moeten worden, dreigt wel een overschrijding van het plafond (Silvis, Van Rijswijk, De Kleijn 2001).

De onzekerheid over het tijdstip en de reikwijdte van nieuwe GLB-hervormingen, over de gevolgen van de komende WTO-ronde en de duur en aard van eventuele overgangstermijnen, maken het moeilijk de toekomstige ontwikkelingen na de toetreding te voorspellen. De LEI-scenario's onderstrepen dat de hervormingen van het GLB tot een herschikking van de belangencoalities binnen de EU kunnen leiden. In de strijd om de landbouwuitgaven zullen Polen en Roemenië, als grootste producenten, de voornaamste spelers aan de Midden- en Oost-Europese kant zijn. In een scenario van volledige toekenning van directe toeslagen nemen de uitgaven voor granen omstreeks 2010 ongeveer 60 procent van de totale begrotingsuitgaven voor hun rekening. De grootste belanghebbers bij deze toeslagen aan de EU-zijde zijn Spanje en Frankrijk (Silvis, Van Rijswijk en De Kleijn 2001). Deze landen zouden in de toekomst samen met Polen en Roemenië een eventuele afbouw van de directe toeslagen op graan kunnen tegenhouden, omdat ze als groep van potentiële 'verliezers' beschikken over een blokkerende minderheid in

de Raad van Ministers.²⁵ Deze laatste twee landen beschikken (samen met Hongarije) bovendien over goed georganiseerde boerengroeperingen, zodat de politieke invloed van de landbouwlobby in de Unie weer zou kunnen toenemen (Field 1998). Het ligt dus voor de hand dat de conflicten over verdere hervormingen binnen de EU zelf en ook in de WTO na de toetreding opnieuw zullen oplaaien en de besluitvorming zullen bemoeilijken.

4.5 HET MILIEUBELEID

4.5.1 INLEIDING

De toetreding van de EU stelt de kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa voor formidabele aanpassingen aan het milieuacquis. Bij geen van de vorige toetredingen was het verschil tussen het niveau van milieubescherming en de milieusituatie tussen de EU-landen en de kandidaat-lidstaten zo groot als thans het geval is. De volledige overname en implementatie van het huidige milieuacquis is dermate problematisch dat dit proces naar verwachting slechts op langere termijn zal kunnen worden voltooid. Tegenover deze problemen staan echter ook kansen op milieugebied. Zo biedt de uitbreiding de mogelijkheid om de milieusituatie in de zwaarst vervuilde gebieden van Midden- en Oost-Europa drastisch te verbeteren. Hiernaast zal de uitbreiding de biodiversiteit in de Unie aanzienlijk vergroten omdat de kandidaat-lidstaten nog over uitgestrekte, ongerepte natuurgebieden beschikken waar planten- en diersoorten leven die in West-Europa al lang zijn uitgestorven. Bovendien zijn er ook enkele economische voordelen. Een strenger milieubeleid in de regio vermindert de ruimte voor concurrentievervalsing en de kans op een oostwaartse vlucht van bedrijven met het oog op lagere milieueisen. Het schept tevens nieuwe markten voor de afzet van milieutechnologie. In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de doelstellingen en dynamiek van het huidige milieubeleid (par. 4.5.2). Vervolgens wordt geschetst welke problemen zijn verbonden aan de overname, implementatie en handhaving van het milieuacquis door de kandidaat-lidstaten (par. 4.5.3). Het accent in deze paragraaf zal liggen op de zware investeringsrichtlijnen van het milieuacquis, die het meest problematisch zijn. In paragraaf 4.5.4 zal tot slot kort worden ingegaan op het vraagstuk van de nucleaire veiligheid. Hoewel kernenergie in de onderhandelingen deel uitmaakt van het energiehoofdstuk, speelt de kwestie van de nucleaire veiligheid een grote rol in het milieuhoofdstuk van het acquis.

4.5.2 DYNAMIEK

Het Europese milieubeleid is relatief recent communautair beleid. In het Verdrag van Rome wordt het onderwerp milieu niet genoemd. Sinds begin jaren zeventig heeft een combinatie van ecologische, politieke en economische factoren echter geleid tot een proliferatie van initiatieven op milieugebied. De erkenning van het transnationale karakter van milieuproblemen en de groeiende publieke onrust over milieuvervuiling vormden zeker belangrijke drijvende krachten. De overheersende overweging was echter minder groen van aard: Europese milieuwetgeving werd

nodig geacht om ‘concurrentieverstoring’ tussen de lidstaten als gevolg van uiteenlopende nationale milieuwetgeving te elimineren (Peterson en Bomberg 1999: 175). Europees optreden inzake milieukwesties werd in eerste instantie gevoerd door middel van de zogenaamde Milieu Actie Programma’s, op basis waarvan een groot aantal (in hoofdzaak harmonisatie-) richtlijnen tot stand kwam. Dit communautaire optreden vond zijn basis niet in specifieke milieuverdragsartikelen, maar in bepalingen ten behoeve van de Gemeenschappelijke Markt (artikel 94 en artikel 308 EG). Deze juridische basis betekende dat milieubescherming direct gerelateerd moest zijn aan de doelstelling de gemeenschappelijke markt ongestoord te laten functioneren en dat er door de Raad met eenparigheid van stemmen over moest worden besloten.

De inwerkingtreding van de Europese Akte vormde een keerpunt in de ontwikkeling van het Europees milieubeleid. De Akte voegde een speciale titel inzake het milieu (titel XVI, sinds Amsterdam XIX) toe aan het Verdrag tot oprichting van de EG, met daarin de artikelen 174-176 EG. Vanaf dit moment konden de gemeenschappelijke maatregelen ten behoeve van milieubescherming gebaseerd worden op een duidelijke juridische basis met de doelstellingen en de grondbeginselen van het Europees milieubeleid. Ook werd vastgelegd dat de eisen op het gebied van milieubescherming een wezenlijk onderdeel vormen van de overige beleidsterreinen van de Gemeenschap. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht werd de milieutitel vervolgens verder uitgewerkt. De milieudoelstelling werd opgenomen bij de algemene verdragsdoelstellingen van de artikelen 2 en 3 EG. Het concept van ‘milieuvriendelijke duurzame groei’ werd toegevoegd aan de taken van de EG. Het Verdrag van Amsterdam heeft dit beginsel van duurzame ontwikkeling geconsolideerd in de preambule en de verdragsdoelstellingen van de Europese Unie. Tabel 4.12 vat doel, beginselen, verdragsbasis en instrumenten van het milieubeleid van de Unie samen.

Het feitelijk acquis op milieugebied vindt grotendeels zijn oorsprong in de bijna 200 richtlijnen en aanbevelingen die dateren uit de periode voorafgaand aan de Europese Akte van 1986. Deze vormden een reactie op de concurrentieverstoring en handelsbelemmeringen in de interne markt waarmee het nationale milieubeleid van de lidstaten veelal gepaard ging. Het zou te ver voeren hier de inhoud van het EU-milieubeleid te beschrijven. Daarvoor is het beleid te omvangrijk, te gespecialiseerd en te technisch. De meeste richtlijnen zijn uiterst gedetailleerd. Zij zijn verspreid over negen deelterreinen: watervervuiling, luchtverontreiniging, chemische stoffen, afval, industriële vervuiling, nucleaire veiligheid, geluidshinder, energie (maar krachtcentrales vallen onder industriële vervuiling) en flora en fauna. Daarnaast is er een gevarieerd pakket horizontale maatregelen (milieu-effectrapportage, milieukeur, toegang tot milieu informatie, enz.).

Het milieubeleid is een dynamisch beleidsterrein binnen de Unie: doelstellingen, beginselen, instrumenten, besluitvorming, uitvoering en handhaving zijn voortdurend in ontwikkeling en aan allerlei veranderingen onderhevig. Zo is er een trend van puur milieubeleid naar een integrale benadering, oftewel van sectoraal

milieubeleid naar horizontaal beleid waarin de milieudoelstellingen in andere beleidssectoren worden geïntegreerd. Voorts verschuift het beleid van de bestrijding van milieuvervuiling naar de preventie van milieuschade; duurzame ontwikkeling is een kernbegrip geworden. Ook in het gebruik van de milieustrumenten is een aantal trends waar te nemen. Ten eerste komt steeds meer kaderwetgeving in de plaats van gedetailleerde harmonisatierichtlijnen. Lidstaten krijgen dus meer ruimte zelf de beleidskaders in te vullen. Ten tweede is er sprake van een verschuiving van bindende regelgeving naar niet-bindende regelgeving en van regulering naar marktgerichte instrumenten.

Tabel 4.12 Het Europese Milieubeleid

Doelstellingen: (art. 174 EG)	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud, bescherming, verbetering milieukwaliteit; • Bescherming gezondheid van de mens; • Behoedzaam/rationeel gebruik natuurlijke hulpbronnen; • Samenwerking internationale milieuproblemen.
Beginselen:	<ul style="list-style-type: none"> • Voorzorgsbeginsel; • Preventief handelen; • Bestrijding aan de bron; • De vervuiler betaalt.
Verdragsbasis:	<ul style="list-style-type: none"> • Toenadering wetgeving Lidstaten ('harmonisatie'), Art 94 & 95 EG, waarin 'opting up' en jurisprudentie (o.m. over de vraag: kan milieubeleid boven vrij verkeer gaan?); • Centraal EU milieubeleid, Art 174-176 EG; ondersteuning via integratie milieu in ander EU beleid; • Internationale milieuverdragen (+/- 40).
Instrumenten:	<ul style="list-style-type: none"> • Voorschrijvende regelgeving en controle (command & control), betreft ge/verbodsbepalingen + vergunningen); • Economische instrumenten (incentive regulation), betreft fiscale; milieuaudits; eco-label & certificatie; verhandelbare emissie rechten; convenanten; • EU subsidies: ENVIREG (regios); Cohesiefonds (4 landen); LIFE; ISPA (Centraal Europa, regionaal o.a. milieu).

Wat de besluitvorming betreft, is de ontwikkeling van unanieme naar meerderheidsbesluitvorming van belang. Besluitvorming op het gebied van het milieu vindt sinds het EU-Verdrag plaats met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, uitgezonderd bepalingen van hoofdzakelijk fiscale aard en enkele maatregelen betreffende ruimtelijke ordening, bodembestemming, waterbeheer en energievoorziening, waarover met unanimiteit wordt besloten. Uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming naar het fiscale terrein is meerdere malen overwogen, maar de Top van Nice van december 2000 is er wederom niet in geslaagd unanimiteit op dit terrein af te schaffen. Een andere trend in de besluitvorming is de toename van het aantal niet-gouvernementele deelnemers in het proces en de groeiende invloed van het bedrijfsleven.

De uitvoering van het milieubeleid is overgelaten aan de lidstaten, onder toezicht van de Commissie.²⁶ Begin jaren negentig zijn er pogingen ondernomen om het toezicht op de uitvoering en naleving van de Europese milieuwetten te verbeteren. Zo werd in 1993 het Europees Milieu Agentschap opgericht, met als taak informatie op milieugebied te verzamelen en te verspreiden. Het agentschap speelt een zuiver adviserende rol, maar het speelt inmiddels een steeds grotere rol in de uitwerking van nieuwe maatregelen en de evaluatie van het effect van reeds eerder vastgestelde maatregelen. In 1992 werd een netwerk van nationale milieubureaus opgezet, IMPEL (*Implementation and Enforcement of Environmental Law*), dat zaken betreffende de uitvoering en handhaving van Europese milieuwetgeving in beschouwing neemt. Het aantal inbreukprocedures van de Commissie tegen lidstaten is inmiddels gegroeid. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht beschikt het Hof nu ook over sancties en kan niet-naleving van Europese wetgeving gevolgd worden door boetes.²⁷

Zoals bekend, gaan met het stijgen van de welvaart ook de milieuambities meestal omhoog. Door de toetreding van de minder welvarende zuidelijke lidstaten en ook de rijkere lidstaten Zweden, Finland en Oostenrijk is de diversiteit op milieugebied binnen de EU toegenomen. Om de problematische diversiteit bij de zuidelijke lidstaten deels op te vangen, werd aan het Verdrag van Maastricht een nieuw lid 5 toegevoegd aan artikel 175 EG, dat voorziet in ontheffingen van tijdelijke aard en/of financiële steun uit een nieuw cohesiefonds. Naast deze speciaal gecreëerde instrumenten om een toename aan diversiteit op te vangen, is er binnen het Europees milieubeleid sprake van een groot aantal al bestaande strategieën om diversiteit te onderdrukken, te accommoderen of te verminderen. Zo worden de meeste besluiten al met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aangenomen. Hiernaast kent het Europees milieubeleid, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, al een opvallende mate van differentiatie. Harmonisatie inzake het Europese milieu is minimumharmonisatie. Lidstaten wordt toegestaan verdergaande milieubeschermsmaatregelen te handhaven en/of te treffen op basis van de artikelen 176 en 95 lid 4 (en 5²⁸) EG. Dergelijke verdergaande nationale maatregelen dienen wel verenigbaar te zijn met het Verdrag; zij mogen de werking van de interne markt niet verstoren. De kans dat strengere milieuwetgeving in een land tot een verslechterde concurrentiepositie zal leiden, is gering. De factor milieu vormt immers vaak een zeer klein onderdeel van het totaal en kan door andere aspecten uit de ondernemingsomgeving worden gecompenseerd. Ook komt er vanuit de consumentenhoek steeds meer druk op het bedrijfsleven om milieubelangen te laten meewegen en houdt het bedrijfsleven hier uit PR-overwegingen in toenemende mate rekening mee. Naast deze door het Verdrag geboden mogelijkheden tot gedifferentieerd milieubeleid, zijn in de praktijk de meeste mogelijkheden echter te vinden in het kader van de harmonisatiemaatregelen zelf. De meeste richtlijnen zijn zeer flexibel en houden rekening met verschillen in sociaal-economische ontwikkeling, geografische ligging, bevolkingsdichtheid en verschillen in de milieusituatie in de lidstaten. Er is binnen het Europees milieubeleid eigenlijk zelden sprake van uniformiteit van beheersmaatregelen en beschermingsniveau in de lidstaten, en ook op beleidsdoelstellingen worden soms uitzonderingen toegestaan (Bennet 1999:3).

4.5.3 AANPASSINGEN VAN DE MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN AAN HET ACQUIS: IDENTIFICATIE VAN PROBLEMEN

De toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de EU stelt beide partijen voor een enorme uitdaging. Het milieuacquis bestaat inmiddels uit meer dan 260 richtlijnen, verordeningen en besluiten en meer dan 40 internationale milieuverdragen, die vóór toetreding overgenomen dienen te zijn.²⁹

Hoewel de meeste Midden- en Oost-Europese landen begin jaren negentig de eerste stappen hebben gezet om hun milieubeleid aan te passen aan dat van de Unie, verloopt de overname van het milieuacquis vrij langzaam. De landen hebben een nog lange weg te gaan, voordat de feitelijke uitvoering ervan op het EU-niveau is gebracht.

Het Midden- en Oost-Europees milieubeleid is ongeveer even oud als het communautaire. Onder het communisme behoorden milieubeleid en milieusamenwerking tot de weinige gebieden die zich buiten de ideologische tegenstellingen wisten te plaatsen. Hoewel er op het gebied van milieubescherming duidelijke overeenkomsten bestonden tussen de West-Europese en de Midden- en Oost-Europese landen, zorgde het onderscheid in maatschappelijke sturingsmechanismen en het verschil in democratisch gehalte voor belangrijke verschillen.

Planning speelde in het milieubeleid een centrale rol. Het centraal planbureau diende zorg te dragen voor de coördinatie van alle planningsactiviteiten inzake het milieubeleid. De uitvoering van het beleid liet echter vaak te wensen over en de naleving van milieuwetgeving was veelal zeer gebrekkig. Er bestonden verschillende ontsnappingsmogelijkheden in het milieubeleid, zoals 'externe omstandigheden', het 'algemeen belang' en 'onmogelijkheden' (Mol 1993: 93). Er werd hoge prioriteit gegeven aan economische groei en ontwikkeling en dat ging veelal gepaard met grote verspilling en vervuiling. De meeste Midden- en Oost-Europese landen kenden zwaar vervuilende industrieën, aangezien voor modernisering en investering in schonere technologieën nauwelijks geld werd vrijgemaakt. Vanwege de planmatige structuur in de oude regimes werd alle beleid van hogerhand opgelegd en hadden regionale en lokale overheden geen bevoegdheden om zelf bepaalde milieunormen vast te stellen, vergunningen af te geven of boetes op te leggen.

De huidige bestuurlijke en institutionele tekortkomingen waarmee de Midden- en Oost-Europese landen kampen, zijn een direct gevolg van de communistische erfenis. De milieuministeries kennen nog steeds een zwakke positie. Ze kampen in veel gevallen ook met een tekort aan deskundig personeel, hetgeen de overname en implementatie van het acquis bemoeilijkt. In de huidige vijftien lidstaten vormt de uitvoering van en de controle op de Europese milieuwetgeving vaak een probleem doordat deze wetgeving ver afstaat van regionale of lokale ambtenaren. In de Midden- en Oost-Europese landen is dit probleem als gevolg van de planmatige structuur onder het communisme nog vele malen groter. Met de ineenstorting van het communisme en de daarop volgende bestuurlijke hervormingen krijgen de regionale en lokale overheden wel steeds meer

verantwoordelijkheden toebedeeld. Het kost hen echter nog veel moeite effectief met deze verantwoordelijkheid om te gaan. Er zal zeker nog een aantal jaren overheen gaan, voordat zij in staat zullen zijn de milieumaatregelen zelfstandig uit te voeren en te handhaven.

Het is dan ook essentieel dat de expertise en steun bij wetgeving en uitvoering van milieuregels wordt vergroot. Om te bevorderen dat de kandidaat-lidstaten zowel beschikken over het vermogen EU-wetgeving om te zetten in nationale wetten als het vermogen wetten te implementeren, geeft de EU steun. Dit doet zij door toezicht te houden op het omzettingsproces, experts uit te wisselen en advies te geven (zie tekstbox 4.9).

Tekstbox 4.9 Technische EU-steun voor Midden- en Oost-Europees milieubeleid

Via TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) vindt hulp plaats bij de omzetting van het acquis. In het kader van TAIEX vindt de milieugerichte begeleiding van het toetredingsproces plaats via de DISAE-regeling (Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment). De activiteiten richten zich onder meer op de juridische convergentie, de ontwikkeling van toetredingsgerichte milieuprogramma's, de totstandbrenging van geharmoniseerde mechanismen voor monitoring en verslaglegging van de geboekte resultaten, programma's ter versterking van de met uitvoering belaste instellingen, technische hulp bij het opstellen en uitvoeren van investeringsprogramma's en de ondersteuning van regionale samenwerkingsprogramma's op milieugebied (Europese Commissie 1998d). Het adviseren gebeurt vooral via steun aan Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) in Midden- en Oost-Europa. Door trainingen, workshops, advies en dergelijke steunen NGO's in West-Europa de Midden- en Oost-Europese milieu-NGO's in het pretoetredingsproces. Wat de hulp bij de uitvoering en handhaving van het milieucquis betreft, worden er speciale mechanismen opgezet of worden de kandidaat-lidstaten betrokken bij Europese mechanismen. Naast het informele EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL),³⁰ heeft de Commissie een parallel netwerk voor de kandidaat-lidstaten opgezet: AC-IMPEL. Dit netwerk, dat nauw aansluit en nauw samenwerkt met IMPEL, heeft als belangrijkste taak de kandidaat-lidstaten te helpen om aan hun verplichtingen op het gebied van de milieuwetgeving te voldoen, met name in termen van uitvoering en handhaving. Ook worden de kandidaat-lidstaten betrokken bij de werkzaamheden van het Europees Milieugenschap, met name met het oog op het opstellen van rapporten over de toestand van het Europese milieu en de uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

In een woud van specifieke milieuproblemen, die vaak sterk verschillen tussen de kandidaat-landen, zijn er twee aspecten die nagenoeg in alle tien landen als obstakel kunnen worden beschouwd. Het gaat om de niet-kostendekkende energieprijzen en de zogenaamde zware investeringsrichtlijnen uit de groepen water, afval en luchtverontreiniging. Deze specifieke problemen zullen hieronder worden besproken.

Niet-kostendekkende energieprijzen

In Midden- en Oost-Europa worden elektriciteit en verwarming vrijwel overal nog onder de kostprijs geleverd. Volgens Eurostat lag voor de categorie brandstoffen en energie het prijsniveau in Polen bijvoorbeeld op de helft van dat van Duitsland.³¹ Nadat in het begin van de jaren negentig althans de invoer van olie en gas (o.m. uit Rusland) plotseling in harde valuta en tegen wereldmarktprijzen moest worden afgerekend, hebben alle kandidaat-landen in meerdere of mindere mate geleden onder een negatief ruilvertoefect. Dit heeft het milieu goed gedaan, omdat de grote verspillingen onbetaalbaar werden en een aantal energie-intensieve bedrijven het loodje legde. De gevoeligheid voor verdere prijsverhogingen van de industriële inputs zoals elektriciteit, gas en (stook)olie is groot, vooral omdat kostendekkende prijzen in feite tal van investeringen in energiezuinige machines en processen afdwingen. Het gunstige milieudividend van deze prijsverhogingen zal dus slechts geleidelijk kunnen worden verwacht.³² Bij verwarming speelt in wezen hetzelfde probleem, maar de achtergrond is een sociale. Het eigen woningbezit in de kandidaat-lidstaten is beperkt en de gewoontes om zeer lage huren te rekenen met lage verwarmingskosten in een grotendeels gereguleerde woningmarkt zijn diep geworteld. Door deze lage opbrengsten is het niet te verwachten dat veelvuldig in nieuwe zuinige verwarmingsinstallaties wordt geïnvesteerd. Dit zou vooral nodig zijn bij de wijkverwarming die inefficiënt en sterk vervuילend is. De verspilling in warmteverbruik is dan ook nog enorm, terwijl het opvoeren van de prikkels om verspilling te bestrijden sociaal-politiek uiterst gevoelig ligt. Het betreft hier in wezen een afweging tussen sociaal beleid en milieubeleid.

Zware investeringsrichtlijnen

Ook de overname en implementatie van de zware investeringsrichtlijnen voor de sectoren water, lucht en afval vormen een groot probleem voor de tien kandidaat-landen. Het beleid op het gebied van de kwaliteit van oppervlakte- en drinkwater, de behandeling van stedelijk afvalwater, de kwaliteit van de atmosfeer en het beheer van (gevaarlijk) afval is in de kandidaat-landen nog onvoldoende ontwikkeld. Voor de overname en implementatie van de richtlijnen die betrekking hebben op deze sectoren, zijn enorme investeringen vereist. Het is voor de Midden- en Oost-Europese landen wellicht mogelijk deze richtlijnen vóór toetreding over te nemen, maar onmogelijk om deze geheel en overal uit te voeren.

Het gaat hier om de volgende richtlijnen:

- bij water: de drinkwaterrichtlijnen en de richtlijn behandeling stedelijk afvalwater;
- bij afval: de richtlijn verbranding gevaarlijke afvalstoffen, de richtlijn gemeenschappelijke verbranding afvalstoffen alsmede de richtlijn betreffende het storten van afval;
- bij industriële vervuiling: de IPPC-richtlijn (geïntegreerde preventie en controle van vervuiling) en de richtlijnen voor grote stookinstallaties;
- bij luchtvervuiling: de kaderrichtlijn inzake de kwaliteit van de atmosfeer en diverse daarvan afgeleide specifieke richtlijnen (zoals over zwaveldioxide, loodgehalte in de lucht, industrie centrales).

Een team van consultants van EDC (1997) constateerde in een kritische overzichtsstudie uit 1997 over milieustudies dat de benodigde investeringstotalen voor het voldoen aan het milieuacquis naar schatting minimaal 108 miljard euro en maximaal 121 miljard euro bedragen (zie tabel 4.13). Met inbegrip van de noodzakelijke operationele kosten die nodig zijn nadat de investeringen zijn uitgevoerd, zou dit betekenen dat kandidaat-landen zo'n 3 tot 5 procent van hun BNP aan de implementatie van het milieuacquis zouden moeten uitgeven, en dat voor een periode van maar liefst 15 tot 20 jaar. Zelfs indien deze investeringen zouden worden gefinancierd, zijn bovendien nog lange overgangperiodes nodig om ervoor te zorgen dat alle richtlijnen volledig en in alle regio's zijn uitgevoerd.

Tabel 4.13 Investingstotalen voor harmonisatie van de MOE-landen (miljard ecu)

	Water			Lucht	Afval		Totale investeringen*		
	Bevoorradings	Afval-water	Totaal		Min.	Max.	Totaal min.	Totaal max.	Totaal per capita
Polen	4,4	13,7	18,1	13,9	2,2	3,3	34,1	35,2	927
Hongarije	3,5	3,1	6,6	2,7	2,1	4,4	11,5	13,7	1306
Tsjechië	2,2	1,1	3,3	6,4	8	3,8	10,4	13,4	1427***
Slowakije	1,0	0,9	1,9	1,9	0,3	1,60	4,1	5,4	760
Bulgarije	2,2	2,7	4,9	5,1	1,8	5,1	11,7	15,0	1668
Roemenië	3,8	6,3	10,1	9,1	1,0	2,7	20,2	22,0	943
Totaal Baltische Staten				8,45	0,45	0,85	8,90	9,30	1148
Estland	0,13	1,38	1,50				1,50	1,50	NB**
Letland	0,11	1,60	1,71				1,71	1,71	NB
Litouwen	0,11	2,27	2,38				2,38	2,38	NB
Slovenië	NB	NB	NB	0,69	1,15	1,15	1,84	1,84	NB
Totaal	17,5	33,1	50,5	48,2	9,7	22,7	108,4	121,5	NB
% van totaal	14	27	42	40		19		100	1140

* Totaal min. bevat de minimumschatting voor storten van afval, totaal max. bevat de maximumschatting voor afvalbeheer

** Niet beschikbaar

*** 70% van de totale schatting voor de Tsjechische en Slowaakse Republiek kan worden toegeschreven aan de Tsjechische Republiek en 30% aan de Slowaakse Republiek.

Bron: EDC Consultants (1997).

De marges voor deze schattingen zijn fors. Er zijn tevens aanwijzingen dat de investeringstotalen te hoog zijn ingeschat. Ten eerste bestaan er enorme verschillen tussen schattingen van de EDC-studie en de studies waarop de Wereldbank voor bijvoorbeeld Polen steunt. Deze laatste schatten de investeringsbedragen de helft lager in, ondanks dat ze een rentevoet van 12 procent hanteren. Indien zou worden uitgegaan van een reële rente van 3 procent (voor 15 jaar) op basis van financiering door de Internationale Financiële Instellingen (IFI's), zou dit alleen al 60 procent schelen in de kapitaalkosten. Ten tweede maakt het een groot verschil of de lopende kosten van bestaande installaties worden betrokken in de berekeningen.

Bij vervanging van oude, vaak veel onderhoud vereisende installaties is het zeer wel mogelijk dat de onderhouds- en gebruikskosten gehalveerd worden, onder meer doordat de arbeidsproductiviteit en de besparingen op energie en materialen toenemen. (Dit laatste is overigens niet van toepassing op de waterinstallaties, omdat daar de investeringen nagenoeg alle additioneel zijn). Over 15 of 20 jaar zou de vervanging dan niet eens iets (extra) hoeven te kosten.

Dit neemt niet weg dat dit soort milieu-investeringen onmogelijk door het overheidsbudget kunnen worden gedragen zonder aanzienlijke macro-economische (en ook belastingpolitieke) problemen te veroorzaken. Bovendien zouden dergelijke langdurige en omvangrijke investeringen het zo essentiële proces van inhaalgroei ondermijnen. Inhaalgroei heeft de sterke voorkeur in al de kandidaat-landen en is ook in het belang van de EU-15. Parallel aan het proces van inhaalgroei tekent zich immers ook een solide langetermijnperspectief af voor verbetering van de welvaart en hiermee ook voor versterking van de milieu-inspanningen. Wordt echter op al te geforceerde wijze voorrang gegeven aan enorme investeringsprogramma's in de milieusector, die de inhaalgroei zwaar vertragen, dan zouden zelfs nieuwe *Mezzogiorno's*³³ kunnen ontstaan.

Overigens zou het onvoorwaardelijk aandringen door de huidige lidstaten als onoprecht kunnen worden aangemerkt. Hoewel ze rijker en derhalve ook veel-eisender zijn ten aanzien van de milieumaatregelen, kennen de huidige lidstaten ook uiterst moeizaam verlopende implementatieprocedures van een aantal van deze richtlijnen. Zij rekken inbreukprocedures, negeren ze, stellen ze uit en profiteren van de lange duur van deze procedures. Ter illustratie: eind 1999 werden 3050 gevallen van (mogelijke) inbreuk op het EG-recht door de Commissie onderzocht. Inbreuken op het milieuacquis waren hierbij koploper met 870 gevallen (28,5 %), veel hoger nog dan de 660 inbreuken die werden onderzocht op het veelomvattender terrein van de interne markt.³⁴

Horizontale richtlijnen

Naast de bovengenoemde zware investeringsrichtlijnen die omvangrijke investeringen vergen, zijn er ook onderdelen van het milieuacquis die tegen minder kosten in nationale wetgeving kunnen worden omgezet. Dit betreft met name de 'horizontale richtlijnen' zoals de richtlijnen betreffende de vrije toegang tot milieu-informatie, de toepassing van milieurichtlijnen (rapportage van de lidstaten aan de Commissie over de uitvoering van milieurichtlijnen) en de richtlijn milieu-effectrapportage (MER). Deze exercitie vereist echter wel aanzienlijke administratieve inspanning. De MER-richtlijn is van wezenlijk belang omdat deze noodzakelijk is voor de integratie van het milieu in andere sectoren, zoals landbouw, transport, energie en de regionale politiek. Juist deze 'externe integratie' van het milieu is in het licht van de toetreding erg belangrijk. De verdere inhaalgroei na de toetreding zal namelijk leiden tot een aanzienlijke consumptie- en productiegroei en derhalve tot meer industrialisatie, een groeiend energieverbruik, toename van het afvalvolume en een toename van het particulier auto-gebruik. Toetreding tot de EU vereist ook goede verbindingen. Op dit moment

worden er bijvoorbeeld veel autowegen aangelegd, waarvan sommige dwars door (beschermd) natuurgebieden lopen. Hiernaast geldt ook dat de kandidaat-lidstaten over het algemeen nog een relatief schone landbouwsector hebben. De deelname aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zou in een aantal regio's echter kunnen leiden tot een intensievere en meer vervuilende landbouw.

Tegenover dit sombere beeld staan echter ook kansen om dankzij schonere technologieën en meer efficiënt energieverbruik de negatieve consequenties van de toenemende economische groei te beperken. Sinds de val van de Muur zijn Westerse bedrijven in toenemende mate gaan investeren in Midden- en Oost-Europa. De grote internationale bedrijven hanteren in veel gevallen wereldwijd dezelfde milieustandaarden, waardoor de productieprocessen in Midden- en Oost-Europa schoner en efficiënter worden. Deze bedrijven dragen hun kennis over aan de plaatselijke milieutechnici, die deze in de toekomst verder kunnen gebruiken. Hiernaast hebben deze multinationals in de loop van de jaren ook veel bestaande vervuiling opgeruimd. Er is in de regio van Midden- en Oost-Europese landen voorts een grote markt voor investeringen in schone technologieën, hetgeen voor veel Westerse bedrijven zeer aantrekkelijk is. Het is in verhouding namelijk aanzienlijk goedkoper te investeren in schonere productieprocessen in kandidaat-lidstaten dan in het Westen. Voor veel Westerse landen die het Kyoto Protocol betreffende de reductie van CO₂-emissies ondertekend hebben, is deze optie dan ook bijzonder aantrekkelijk. Zij mogen immers een deel van deze reductie in het buitenland verwezenlijken.

Voortgang met de overname van het acquis

Tegen de achtergrond van deze zware milieupgave doet zich de vraag voor welke vorderingen de kandidaat-lidstaten al hebben gemaakt met de overname van het acquis. Hier zal niet worden ingegaan op de overname van de honderden richtlijnen en verdragen. Als indicatoren van de inspanningen van de kandidaat-lidstaten en de problemen op langere termijn bij de acquisovername zal hieronder aandacht worden besteed aan de aard en omvang van de tekortkomingen die zijn gesignaleerd in de meest recente voortgangsrapportage van de Europese Commissie van november 2000. Vervolgens wordt ook een overzicht gegeven van het aantal en de lengte van de door de Midden- en Oost-Europese landen aangevraagde overgangsperiodes.

De 'Regular Reports' van november 2000 zijn over het algemeen vrij kritisch over de mate van acquisovername en de snelheid waarmee dit verbetert. Er is weliswaar aandacht voor meer dan alleen het acquis – zo wordt kort vermeld of er een strategische benadering wordt gevolgd en of er een geloofwaardig investeringsprogramma is opgezet –, maar de vooruitgang wordt hoofdzakelijk getoetst aan concepten als overname en implementatie in bestuurlijke zin. Voor het milieu als zodanig is uiteindelijk echter slechts van belang of de vervuiling ook daadwerkelijk kan worden aangepakt en voorkomen. Dit blijkt veelal nog niet het geval te zijn.

Alle kandidaten hebben zeer grote achterstanden op de eerder besproken terreinen van water, lucht en afval. Het meten, verzamelen en verwerken van milieugegevens, dat zowel investeringen als goed management vereist, stuit vrijwel overal op ernstige problemen. De integratie van duurzame ontwikkeling in (ander) sectorbeleid vindt óf helemaal niet plaats óf is alleen een papieren intentie. De meeste kandidaat-landen slagen er zelfs niet in de helft van het acquis over te nemen, laat staan te implementeren. (Tsjechië komt bijvoorbeeld tot de overname van een kwart; Polen krijgt de kwalificatie ‘zeer beperkt’ en Roemenië ‘zeer laag’). Aspecten zoals institutioneel vermogen en expertise vormen vrijwel overal nog een probleem. Wel zijn er tekenen dat hierin verbetering komt.

Wat de overgangsperioden betreft, is het zeer wel mogelijk dat de huidige informatie onvolledig is. Veel kandidaat-landen maken zich immers sterk het acquis op tal van punten formeel te kunnen overnemen, maar verschuilen zich met betrekking tot de effectieve toepassing achter optimistische intenties. Indien men uitsluitend naar de Luxemburg-groep kijkt (zonder Cyprus), dan gelden de verzoeken die zijn weergegeven in tabel 4.14.

Tabel 4.14 Overgangsperioden voor belangrijke milieurichtlijnen

Beleidssterreinen	Aantal verzoeken	einddata
Horizontaal	1	onbepaald
Flora/fauna	11	2004-2010
Water	24	(2006-2017 + onbepaald)
Industr.vervuiling	6	2010-2012 + onbepaald
Chemie + CGO	2*	onbepaald
Lucht	8**	2004-2009 + onbepaald
Afval	14	2005-2012 + onbepaald
(Totaal)	66	

* Liefst in 22 gevallen heeft de Commissie twijfel geuit aan het optimisme van deze vijf kandidaten om het acquis over te nemen/toe te passen

** Hier in 11 gevallen twijfel uitgesproken door de Commissie

Bron: Position papers en Regular Reports; alleen de MOE-landen van de Luxemburg-groep

Deze 66 overgangsperiodes kunnen om een aantal redenen als een optimistische schatting worden beschouwd. Ten eerste hebben de kandidaat-landen er belang bij om vooral op milieugebied aan *window dressing* te doen. In deze landen is er weinig politiek draagvlak voor dit deel van het acquis, behalve waar het extreme vervuiling betreft. Er is dus vrijwel zeker sprake van overschatting. Ten tweede gaat het hier slechts om vijf landen, derhalve niet alle landen die wellicht in aanmerking komen voor toetreding rond 2004. Ten derde duiden de talloze expliciet geuite twijfels van de Europese Commissie erop dat moet worden gerekend op veel meer overgangsperiodes.

4.5.4 NUCLEAIRE VEILIGHEID

Nucleaire veiligheid speelt een belangrijke rol in de toetredingsproblematiek. De kwestie van de veiligheid van kernenergietoepassingen vormt in de kandidaat-landen³⁵ een groot politiek vraagstuk. Het is ook een extra moeilijkheid voor het toetredingsproces, waarvan de implicaties de convergentie op milieugebied dicht naderen.³⁶ De globale strategie van de Commissie is er niet alleen op gericht de risico's te beperken die momenteel verbonden zijn aan de civiele toepassingen van kernenergie in die landen. Ook wil zij het algemene veiligheidsniveau bij de energiewinning alsmede de kwaliteit van het afvalbeheer op een peil brengen dat de vergelijking met het niveau in de EU kan doorstaan (Europese Commissie 1998d). Het bereiken van een nucleair veiligheidsniveau vergelijkbaar met dat in de EU is een strikte voorwaarde voor de kandidaat-lidstaten om tot de EU te mogen toetreden. Zoals in de hierna volgende tekst zal blijken, is de *juridische basis* van deze toetredingseis echter onduidelijk. Nucleaire veiligheid maakt officieel immers geen onderdeel uit van het EU-acquis.³⁷

In het kader van het toetredingsproces wordt aan dit vraagstuk niettemin speciale aandacht besteed; op politiek niveau heeft het inmiddels hoge prioriteit. Tijdens de Algemene Raad in Helsinki in 1999 is gesteld dat "in het kader van het uitbreidingsproces wordt gestreefd naar een hoge mate van nucleaire veiligheid." Er is bovendien een aparte verklaring inzake nucleaire veiligheid en uitbreiding aangenomen.

Het probleem van de nucleaire veiligheid in Midden- en Oost-Europa werd voor de EU een prioritair aandachtspunt, toen op deze Europese Top te Helsinki werd besloten een tweede groep van landen tot de toetredingsonderhandelingen toe te laten. Onder deze landen waren Bulgarije, Litouwen en Slowakije, die elk over kernreactoren beschikken die niet tegen redelijke kosten naar een voor de EU aanvaardbaar niveau van veiligheid kunnen worden gebracht. Met betrekking tot deze reactoren zijn in de aanloop naar de top te Helsinki dan ook afspraken gemaakt voor vervroegde sluiting.³⁸

De basis voor deze besluitvorming is niet technisch van aard geweest, maar grijpt terug op het vroegtijdige *politieke* besluit van de G-7 van 1992 te München om de reactoren van het type RBMK en eerste generatie VVER's te sluiten.³⁹ De G-7 accepteerden deze reactoren niet als voldoende veilig. Op initiatief van de G-7 werd in 1993 de Nucleair Safety Account (NSA) opgericht, een fonds dat door de EBRD wordt beheerd en van waaruit een totaal van 261 miljoen Euro aan assistentie is verleend aan Bulgarije, Litouwen, Rusland en Oekraïne. In de schenkingsovereenkomsten, die in het kader van de 'Rekening Nucleaire Veiligheid' met deze landen zijn gesloten, zijn niet alleen de schenkingen van de donoren neergelegd, maar ook toezeggingen van de landen met betrekking tot de sluiting onder bepaalde voorwaarden van de oudste generatie van reactoren uit het Sovjettijdperk. Conform de overeenkomsten van 1993 en 1994 zijn Bulgarije respectievelijk Litouwen de verplichting aangegaan om intrinsiek onveilige installaties te

sluiten.⁴⁰ In de aanloop naar de top te Helsinki heeft de Slowaakse regering in 1994 toegezegd de twee betrokken reactoren te Bohunice stil te leggen op het moment dat de commerciële exploitatie mogelijk wordt van de twee nieuwe eenheden die in Mochovce in aanbouw zijn (Europese Commissie 1997).

De Europese Raad heeft haar besluit voorts gebaseerd op de bevindingen van een rapport van de West-Europese toezichthouders op nucleair gebied (WENRA) over de stand van zaken met betrekking tot de veiligheid van kerncentrales in de kandidaat-lidstaten van de EU.⁴¹

Tekstbox 4.10 Het WENRA-rapport

Het WENRA-rapport, dat in 1999 werd uitgebracht,⁴² behandelt land voor land de nucleaire veiligheid in twee hoofdaspecten: allereerst de toestand van het formele toezichtkader en de toezichthouder; ten tweede de toestand van de nucleaire veiligheid van de kernenergiecentrales. Op basis van deze aspecten kunnen de kernenergiecentrales in MOE in drie categorieën worden ingedeeld:

- 1 centrales met een veiligheidsniveau dat vergelijkbaar is met dat in de EU;
- 2 centrales waarvoor nog verbetertrajecten lopen en die op termijn zouden kunnen voldoen aan het gewenste veiligheidsniveau;
- 3 centrales die op een onvoldoende veiligheidsniveau zitten en slechts tegen onacceptabel hoge kosten op een aanvaardbaar niveau te brengen zijn.

Het WENRA-rapport komt tot de conclusie dat er ondanks soms aanzienlijke verbeteringen toch centrales zijn die redelijkerwijs niet geacht kunnen worden een voldoende veiligheidsniveau te halen. Dit geldt met name voor Ignalina in Litouwen en voor Kozloduy in Bulgarije; Bohunice in Slowakije neemt een tussenpositie in.⁴³ De conclusies van het herziene WENRA-rapport van november 2000 op het punt van de nucleaire veiligheid van de kerncentrales in de kandidaat-lidstaten en in het bijzonder met betrekking tot een wenselijke sluiting komen vrijwel geheel overeen met het standpunt van de G-7 uit 1992.⁴⁴

Onder de Raadswerkgroep Atoomzaken voert de ad hoc *Working Party on Nuclear Safety* (WPNS)⁴⁵ vanaf eind januari 2001 de feitelijke technische evaluatie per kandidaat-lidstaat uit. De WPNS maakt hierbij gebruik van het WENRA-rapport.⁴⁶ Hoewel er over het algemeen een grote mate van consensus wordt bereikt tussen de EU-15, blijkt uit enkele observaties van de WPNS toch duidelijk dat EU-acquis op het gebied van nucleaire veiligheid afwezig is.⁴⁷

Tekstbox 4.11 Evaluatie kerncentrales in Midden- en Oost-Europa aan de hand van internationale veiligheidsnormen

Op dit moment zijn er 20 nucleaire reactoren van Sovjet-ontwerp in werking in Midden- en Oost-Europa: 6 in Bulgarije; 4 in Hongarije; 4 in Tsjechië; 4 in Slowakije; en 2 in Litouwen. De meeste van deze centrales zijn gebouwd met Sovjet-technologie en voldoen niet aan internationale veiligheids-

normen. De oplossing ligt echter niet simpelweg in de sluiting van deze centrales. Zij vormen niet allemaal dezelfde risicofactor en de kosten voor de aanschaf van alternatieve energiebronnen zouden buitengewoon hoog zijn. De EU bekijkt daarom per kandidaat-lidstaat wat voor soort kerncentrales er in gebruik zijn en in hoeverre de veiligheid van deze centrales kan worden verhoogd om te voldoen aan internationale veiligheidsnormen. Dit houdt het volgende in:

- in landen waar kerncentrales in gebruik zijn die in het Westen zijn ontworpen (Roemenië en Slovenië), wordt nauwgezet gevolgd of de exploitatie voldoet aan de specifieke veiligheidsnormen. Indien vereist, kan technische bijstand worden geleverd;
- in landen waar de veiligheid van de in bedrijf of in aanbouw zijnde kerncentrales naar Sovjet-ontwerp kan worden verhoogd om te voldoen aan internationale veiligheidsnormen, moeten in een periode van 7 à 10 jaar moderniseringsprogramma's volledig zijn uitgevoerd. (Dit geldt voor Dukovany en Temelin in Tsjechië, Paks in Hongarije, bepaalde eenheden in Bohunice en Mochovce in Slowakije en voor Kozloduy in Bulgarije);
- voor de 'niet-aanpasbare' eenheden moeten sluitingsdata worden overeengekomen. (Dit geldt voor Bohunice in Slowakije, Ignalina in Litouwen en bepaalde eenheden in Kozlody in Bulgarije);
- intussen moeten de door internationale deskundigen gevraagde meest dringende verbeteringen worden uitgevoerd.

Bron: Europese Commissie (1997).

Consequenties van de sluiting

De sluiting van nucleaire reactoren heeft grote financiële, economische en sociale consequenties voor deze landen. Ten eerste zijn de kosten van ontmanteling enorm (zie voorbeeld van Ignalina in tabel 4. 15). Ten tweede zijn deze landen voor hun energievoorziening voor het overgrote deel afhankelijk van deze centrales, die deze energie ook nog eens tegen relatief lage kosten opwekken. Zij zullen dus een alternatieve manier van energiewinning moeten vinden. Ten derde leidt de sluiting tot verlies van banen en verlies van exportinkomsten. In Midden- en Oost-Europa en met name in de Baltische landen bestaat er dan ook onbegrip over de eis de betreffende reactoren te sluiten, temeer daar deze landen het als een politieke noodzaak zien om zoveel mogelijk onafhankelijk te blijven van energie uit Rusland.

Met name in Litouwen heeft de sluiting van de Ignalina kerncentrale verstrekende consequenties. De centrale bezit de twee meest krachtige RBMK reactoren van de wereld.⁴⁸ In 1993 wekten deze reactoren nog 88 procent van de totale nationale elektriciteitsproductie op, en momenteel rond 70 procent, nog steeds één van de hoogste percentages ter wereld. De Ignalina kerncentrale kan met gemak twee keer zoveel elektriciteit leveren als er in Litouwen aan totale vraag is. Ignalina is een regionale centrale, die grote hoeveelheden elektriciteit naar de hele regio exporteert.⁴⁹

Zoals hierboven reeds vermeld, heeft Litouwen met de overeenkomst van 1994 aanvaard om Ignalina te sluiten. In 1999 heeft de Litouwse regering toegezegd dat unit 1 (gebouwd in 1983) voor 2005 gesloten zal worden; over de sluiting van unit 2 (gebouwd in 1987) zal het parlement in 2004 een beslissing nemen.

De Commissie interpreteert dit als een toezegging van sluiting uiterlijk in 2009.⁵⁰ Aangezien Litouwen zelf niet over natuurlijke energiebronnen zoals kolen, gas of olie beschikt, kan de energietoevoer na de sluiting van unit 2 problematisch worden. Het grootste probleem wordt echter gevormd door het feit dat de sluiting en ontmanteling van de Ignalina kerncentrale de Litouwse regering voor gigantische kosten plaatst, waardoor de economische groei jarenlang zal worden belemmerd. Hoewel de schattingen van deze kosten aanzienlijk verschillen (zie tabel 4.15), is duidelijk dat er een grote discrepantie bestaat tussen de kosten voor Litouwen en de bijdrage van de EU.⁵¹ De EU betaalt slechts een zeer klein deel van die kosten.

Tabel 4.15 Kosten sluiting Ignalina

<p>Totale kosten voor ontmanteling:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Inkapseling en verwijdering van gebruikte splijtstof 2 Ontmanteling reactoren 3 Voorlopige/tussentijdse opslag van gebruikte splijtstof 	<p>Deze kosten variëren in ordes van grootte van 2,25 miljard dollar (inclusief inkapseling en verwijdering van gebruikte splijtstof (1,6 miljard); de ontmanteling van de reactoren (0,25 miljard) en de voorlopige /tussentijdse opslag van gebruikte splijtstof (0,22 miljard) tot 930 miljoen euro (550 miljoen voor de ontmanteling van unit 1; 350 miljoen voor die van unit 2 en 30 miljoen voor opslagfaciliteiten voor gebruikte splijtstoffen). In deze laatste berekening zijn de kosten voor de verwijdering van gebruikte splijtstof niet meegerekend.</p>
<p>Opportunity-kosten sluiting:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Netto waarde verloren productie eenheden 2 Kosten lokale regio 3 Reële rentekosten van 15 jaar van ontmanteling 	<p>De voortijdige sluiting van Ignalina zou Litouwen 3,3 – 3,9 miljard dollar tegen de prijzen van 1998 kosten voor de periode 2005-2025, hetgeen neerkomt op 50% van het BNP van Litouwen in 1996.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 2,9-3,5 miljard dollar 2 0,1 miljard dollar 3 0,25 miljard dollar <p>In de berekeningen is uitgegaan van een groei van het BNP van gemiddeld 5-6% per jaar tot het jaar 2020. Voorts is men uitgegaan van een reële rentevoet van 3%, en van een productiecapaciteit van 14-16 TWh.</p>
<p>Alternatieve energieopwekking</p>	<p>Kosten onbekend</p>

Bron: Grufman Reje (1998), Europese Commissie (1999d).

4.6 HET COHESIEBELEID

4.6.1 INLEIDING

Met de vijfde uitbreidingsronde van de EU zal een aantal Midden- en Oost-Europese landen toetreden waarvan het inkomen per hoofd aanzienlijk lager ligt dan het gemiddelde inkomen in de Unie. Zoals ook al in hoofdstuk 2 is gesignaleerd, zijn inkomensachterstanden een potentiële bron van problematische diversiteit. Lidstaten met een relatief laag nationaal inkomen hebben namelijk een geringere speelruimte om te voldoen aan al die doelstellingen van de Unie die extreem grote economische en financiële inspanningen vergen. Zoals in de vorige paragrafen is gebleken, betreft dit in algemene zin de inspanningen op bestuurlijk en juridisch gebied om te kunnen participeren in de EU-beleidscyclus.

Hiernaast zijn het met name de beleidsdoelstellingen op het terrein van de interne markt, het milieu- en de samenwerking inzake JBZ die nu nog een disproportioneel zware belasting vormen voor de kandidaat-lidstaten.

Tegenover de risico's dat de problematische diversiteit na de toetreding groter wordt, staan echter de kansen die de Unie de eenmaal toegetreden landen biedt om via deelname aan de interne markt en de monetaire unie een sterke economische inhaalgroei te bereiken. Deze inhaalgroei, zo toont ook het voorbeeld van Spanje, Portugal en Griekenland, is een krachtig instrument om problematische diversiteit te verminderen en het handelingsverbond van de Unie te versterken. De inzet van structuurfondsen biedt de EU de kans te investeren in de fysieke en kennisinfrastructuur en de milieusector van de Midden- en Oost-Europese landen. Dit betekent behalve een directe – bitterhard noodzakelijke – verbetering van het productiepotentieel en de productieomstandigheden in deze sectoren, ook een indirecte verbetering van het investeringsklimaat voor Europese ondernemingen in de regio. De huidige EU-lidstaten zullen dan eveneens kunnen profiteren van de dynamische voordelen van een hogere economische inhaalgroei in de nieuwe lidstaten. Hiernaast verleent het cohesiebeleid de Unie een ongekende invloed op het proces van bestuurlijke en institutionele hervormingen in de Midden- en Oost-Europese landen. Anders dan hun voorgangers worden de huidige kandidaat-lidstaten nu al met behulp van de preaccessiesteun aangemoedigd ertoe over te gaan het regionale beleid te decentraliseren en een vergaande bestuurlijke vernieuwing door te voeren. Ook dienen ze te beschikken over uitvoerige coördinatie-, begrotings-, controle- en evaluatieprocedures voor de cofinanciering van de programma's, het beheer en toezicht op het gebruik van de fondsen en de *ex ante* en *ex post* evaluatie van de programmacyclus.

In deze paragraaf wordt in grote lijnen geschetst wat de opgaven voor de kandidaat-lidstaten zijn om te kunnen deelnemen aan het cohesiebeleid en welke consequenties de toetreding heeft voor het functioneren van dit beleid. Eerst wordt in paragraaf 4.6.2 de dynamiek uiteengezet van het cohesiebeleid, dat met name de laatste jaren sterk is veranderd.

4.6.2 DYNAMIEK

Het proces van toenemende cohesie of reële convergentie kan worden omschreven als een geleidelijke vermindering van inkomensverschillen tussen regio's of landen. Cohesiebeleid van overheden wordt meestal gemotiveerd door economische doelmatigheidsoverwegingen en rechtvaardigheids- en gelijkheidsoverwegingen. Bij het eerste motief wil het beleid het marktfeilen aan de aanbodzijde van de economie corrigeren (zoals bijv. de gebrekkige mobiliteit van arbeid en kapitaal, het optreden van schaal- en agglomeratie-effecten of tussentijdse aanpassingskosten) om de inzet van productiefactoren te kunnen verbeteren en de welvaart te verhogen. Bij het tweede motief richt het beleid zich veelal op de herverdeling van (financiële) middelen aan de vraagzijde, met als doel de bestedingsmogelijkheden te verruimen van achterblijvende regio's, landen of groepen. Het is echter ook

mogelijk, en uit structurele overwegingen wenselijk, een primair op de aanbodzijde georiënteerd cohesiebeleid te voeren. Een dergelijk beleid richt zich op de verbetering van de harde en zachte infrastructuur en andere efficiëntiebevorderende maatregelen.

In de eerste fase van de Europese integratie speelde het *communautaire* cohesiebeleid slechts een bescheiden rol. De preambule van het oorspronkelijke Verdrag van Rome noemde weliswaar het streven naar “een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt” als doelstelling, maar de grondleggers van de gemeenschap beschouwden het voortgaande proces van marktintegratie als de voornaamste motor achter cohesie.⁵² Een laag niveau van productiviteit is dan in principe geen belemmering maar eerder een voorwaarde voor landen of regio's om inhaalgroei te verwezenlijken, mits het evenwichtsherstellend vermogen van het marktmechanisme optimaal wordt benut. Voor het beleid impliceert deze theorie dat het zich in hoofdzaak dient te concentreren op het optimaliseren van de marktwerking. Voor zover het om grensoverschrijdende belemmeringen van de Europese markt of het communautaire sectorbeleid gaat, dicteert het subsidiariteitsprincipe dat hier ook een Europese beleidstaak is weggelegd (SER 1997: 15-16; Martin 1999: 11).

De hardnekkige aanwezigheid van *Mezzogiorno's* in de Gemeenschap en de toenemende regionale en nationale ontwikkelingsverschillen sinds de zuidelijke uitbreidingen hebben in de jaren tachtig een nieuwe impuls gegeven aan het empirische en beleidsmatige onderzoek naar cohesieprocessen. Uit die tijd dateren ook de voornaamste huidige doelstellingen van het cohesiebeleid. Anders dan in het Verdrag van Rome noemt het huidige EU-Verdrag (artikel 2) het streven naar hechtere economische en sociale cohesie expliciet als een van de doelstellingen van de Unie, naast de voltooiing van de interne markt en de vorming van de monetaire unie. In de uitwerking daarvan (artikelen 158-162) wordt het ontwikkelen en vervolgen van “activiteiten gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang” beschouwd als voorwaarde voor “de harmonieuze ontwikkeling van de Gemeenschap.” Hiertoe dient de Gemeenschap “te streven naar het beperken van de verschillen in ontwikkelingsniveaus tussen de regio's, en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, inclusief het platteland, te verkleinen.” Cohesie heeft zo dus een veel prominenter plaats verworven tussen de communautaire doelstellingen en primair een *regionale* invulling gekregen. Naast het oorspronkelijke doelmatigheidsmotief geldt het beleid ook als een uitdrukking van ‘financiële solidariteit’ tussen de rijke en arme lidstaten (SER 1997: 36; Allen 2000). Immers, regio's waarvan het BBP per hoofd van de bevolking minder dan 75 procent bedraagt van het EU-gemiddelde, komen in aanmerking voor steun. Tegenwoordig gaat het leeuwendeel van de beschikbare steun in de EU dan ook naar zogenoemde achterstandsgebieden. In de voornaamste ontvangende regio's komt het cohesiebeleid zelfs neer op een inkomensoverdracht van tussen de 3 en 5 procent van het totale regionale inkomen.

Tekstbox 4.12 Ontwikkeling van het communautaire cohesiebeleid

De Gemeenschap beschikte aanvankelijk over drie instellingen ter ondersteuning van het nationale beleid: de Europese Investeringsbank (EIB), het Europees Oriëntatie Fonds voor de Landbouw (EOFL) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). De EIB verstrekt marktconforme leningen ten behoeve van ontwikkelingsprojecten in achterstandsregio's door een beroep te doen op de kapitaalmarkt en het eigen vermogen. Het ESF wordt ingezet voor de medefinanciering van de training en herscholing van jongeren en werklozen. Het EOFL geeft steun bij structuurverbeteringen in de Europese landbouw. Een eerste stap in de expliciet 'regionale' oriëntatie van het cohesiebeleid vormde de oprichting van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in 1975. Wat voor de Commissie in 1969 nog een instrument voor de aanpak van regionale dispariteit in een toekomstige monetaire unie had moeten worden, werd tijdens de uitbreidingsonderhandelingen aangegrepen als middel om Groot-Brittannië financieel te compenseren voor zijn relatief geringe baten van de totale GLB-begroting. De betekenis van het EFRO nam toe met de invoering van de zogenoemde geïntegreerde mediterrane programma's en de geïntegreerde actieprogramma's voor de nieuwe lidstaten Portugal en Spanje. De tweede – volgens velen meest ingrijpende – verandering in het cohesiebeleid vormde de ondertekening van de Europese Akte in 1986. Deze gaf de aanzet tot een strategische overeenkomst tussen de toetreden zuidelijke lidstaten Griekenland, Spanje en Portugal en de overige lidstaten. In ruil voor de steun van deze nieuwe lidstaten aan het '1992'-programma voor de voltooiing van de interne markt werd 'samenhang' of 'cohesie' als expliciete doelstelling in het verdrag erkend.

De aanvaarding van het Eerste Delors-pakket (1988) betekende naast een verdubbeling van de beschikbare financiële middelen ook grotere concentratie van het regionaal economisch beleid op de oorspronkelijke doelgroep van minder ontwikkelde regio's. De Commissie eiste via dit nieuwe financiële programma een meer autonome rol op bij de implementatie van de fondsen, zodat expliciete overwegingen van efficiëntie, behoefte, transparantie en coördinatie een groter gewicht zouden kunnen krijgen dan het 'juste-retourbeginsel' dat vooral de individuele lidstaten preoccupeert. (Dit wil zeggen dat een lidstaat kijkt naar het zoveel mogelijk 'terugkrijgen' van de EU van de gedane afdrachten; anders gezegd, de lidstaat tracht de netto betalingen aan de EU te minimaliseren.) De drie bestaande aparte fondsen EFRO, ESF en EOFL werden als 'Structuurfondsen' samengebracht onder één afwegingskader met een beperkt aantal specifieke doelstellingen en uitgangspunten.

De derde stap in het ontwikkelingsproces van het cohesiebeleid vormde de IGC van Maastricht over de totstandbrenging van de monetaire unie en de uitbreiding naar de EVA-landen. Essentieel onderdeel van dat akkoord vormde de toezegging een apart cohesiefonds op te richten voor financiële bijdragen aan de transport- en milieusectoren van Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland, in ruil voor hun steun aan de uitbreidingsronde en de acceptatie van een mogelijk pijnlijk economisch aanpassingsproces aan de vereisten van de EMU. Op de top van Edinburgh in 1992 bereikten de lidstaten een nieuw akkoord over de financiële omvang en toewijzing van de fondsen. De totale omvang van de structuur- en cohesiefondsen zou aanzienlijk stijgen en uiteindelijk mogen oplopen tot 35 procent van de totale EU-begroting. De rijkere kandidaat-lidstaten Finland en Zweden, die relatief fors zouden moeten gaan meebetalen aan de fondsen, slaagden er tijdens de toetredingsonderhandelingen in de toewijzingsregels voor de structuurfondsen opnieuw aan

te passen. Speciaal voor hen werd een extra prioritaire doelstelling gecreëerd (nummer 6): het bevorderen van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een extreem lage bevolkingsdichtheid. Inmiddels zijn deze doelstellingen samengevoegd tot drie doelstellingen.

Het sinds de jaren tachtig gevoerde cohesiebeleid weerspiegelt een leerproces van nationale en Europese beleidsmakers, waarin modelmatige wetenschappelijke beleidsevaluaties een belangrijke rol spelen. Een van de eerste formele, modelmatige evaluaties van de bijdrage van de structuur- en cohesiefondsen was het zogenoemde HERMES-model, waarin een – toen nog tamelijk rudimentair – onderscheid werd gemaakt tussen de tijdelijke vraageffecten en de meer duurzame aanbodeffecten van de inzet van de fondsen. De latere econometrische simulatiemodellen (HERMIN, QUEST I en II en MEANS) hebben ertoe bijgedragen dat de Commissie de relatie tussen de inzet van Europese en nationale investeringsfondsen en het concurrentie- en convergentievermogen van lidstaten analytisch beter is gaan onderbouwen (Bradley 2000).

De ontwikkeling van het cohesiebeleid vertoont een opmerkelijk aanpassingsvermogen aan de verdere verdieping van de integratie en de steeds grotere regionale diversiteit binnen de Unie als gevolg van opeenvolgende uitbreidingsronden (zie tekstbox 4.12). Dit komt ook tot uitdrukking in de jongste besluiten van de top van Berlijn over het nieuwe financiële kader voor de periode 2000-2006. Mede met het oog op de komende, vijfde uitbreidingsronde en de noodzaak middelen te concentreren, is het aantal cohesiebeleidsdoelstellingen teruggebracht van zes naar drie, ten dele door oude doelstellingen in elkaar te schuiven (zie tabel 4.16). Doelstelling 1 is gericht op de economische ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een economische ontwikkelingsachterstand. Het accent ligt op het bevorderen van doelmatige investeringen in de infrastructuur en het onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Doelstelling 2 beoogt herstructurering op gang te brengen in regio's die kampen met grote veranderingen in de industrie, dienstensector, visserij en gebieden met een omvangrijke achteruitgang van de stedelijke omgeving of het platteland. Doelstelling 3 ten slotte omvat het stimuleren van modernisering in onderwijs, training en werkomgeving. Regio's kunnen slechts onder één van deze drie doelstellingen vallen.

Het streven naar een hogere inhaalgroei door productiefactoren doelmatiger in te zetten, heeft ertoe geleid dat het aandeel van de totale EU-bevolking dat valt onder de cohesiebeleidsdoelstellingen, is teruggebracht van 50 naar ongeveer 40 procent. Hoewel dit percentage nog altijd erg hoog is, weerspiegelt deze daling een bescheiden succes van de Commissie bij de hantering van het *concentratiebeginsel*. Dit beginsel dicteert dat hulp dient te worden geconcentreerd op een beperkt deel van de EU-bevolking en een beperkt aantal prioritaire doelstellingen die de hoofdlijnen van het beleid weerspiegelen. Ook poogt de Commissie vast te houden aan de beginselen van programmering, partnerschap en additionaliteit. Het *programmeringsbeginsel* houdt in dat een integrale en gecoördineerde aanpak van structurele problemen moet worden nagestreefd op basis van meerjarenprogramma's. De Commissie bepaalt de brede strategische doelstellingen van deze programma's (zoals bijv. verbetering van het concurrentie- en innovatievermogen,

duurzame ontwikkeling enz.) maar laat de implementatie aan de lidstaten over (Peterson en Bomberg 1999: 155). Het *partnerschapsbeginsel* betekent dat de uitvoering van en het toezicht op het beleid tot stand moeten komen in overleg met de betrokken nationale, regionale en lokale autoriteiten en door de lidstaten aangewezen sociale en economische partners. Volgens het principe van de *additionaliteit* mag de steun uit de fondsen bovendien niet in de plaats komen van de structurele uitgaven die overheden, instellingen of partners zich reeds voorgenomen hebben. De verplichting tot medefinanciering door de lidstaten poogt dit principe af te dwingen.

Tabel 4.16 Cohesiebeleid sinds de top van Berlijn

Doelstellingen:	Instrumenten:	Basisprincipes:
<p>Algemeen: Bevorderen van de economische en sociale samenhang door het beperken van de ontwikkelingsverschillen tussen regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.</p> <p>Specifiek:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand. 2 Ondersteuning van sociaal-economische omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende gebieden, andere dan die welke voor steun op grond van de nieuwe doelstelling 1 in aanmerking komen. 3 Alle acties tot ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen buiten de regio's die op grond van doelstelling 1 voor steun in aanmerking komen. 	<ul style="list-style-type: none"> • EFRO: voor steun aan achterstandsregio's, regio's waar economische omschakeling plaatsvindt en regio's met structurele moeilijkheden. • ESF: voor de Europese werkgelegenheidsstrategie. • EOGFL-Oriëntatie voor ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand door de structuur op het gebied van productie, verwerking en afzet van de producten van land- en bosbouw doeltreffender te maken, en tot de ontwikkeling van de plattelandsgebieden. • FIOV: structureel financieringsinstrument voor de visserijsector. • Gemeenschapsprogramma's (zie box 4). • Cohesiefonds: economische en sociale cohesie versterken via evenwichtige financiering van projecten, technisch en financieel autonome projectstadia en groepen van projecten die een coherent geheel vormen in milieu en trans-Europese netwerken van vervoersinfrastructuur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Additionaliteit • Partnerschap • Programmering • Concentratie

Bron: Europese Commissie (2000a), Europese Raad van Berlijn (1999).

Tabel 4.17 Toewijzing van de middelen van de structuurfondsen, 2000-2006, naar lidstaat en doelstelling

	Nieuwe doelstelling 1*	Overgangssteun voor voormalige gebieden onder doelstelling 1	Nieuwe doelstelling 2**	Overgangssteun voor voormalige gebieden onder doelstelling 2 en 5b	Nieuwe doelstelling 3***	Visserij- instrument	Totaal
	mln euro	mln euro	mln euro	mln euro	mln euro	mln euro	mln euro
België	0	625	368	65	737	34	1829
Denemarken	0	0	156	27	365	197	745
Duitsland	19229	729	2984	526	4581	107	28156
Griekenland	20961	0	0	0	0	0	20961
Spanje	37744	352	2553	98	2140	200	43087
Frankrijk	3254	551	5437	613	4540	225	14620
Ierland	1315	1773	0	0	0	0	3088
Italië	21935	187	2145	377	3744	96	28484
Luxemburg	0	0	34	6	38	0	78
Nederland	0	123	676	119	1686	31	2635
Oostenrijk	261	0	578	102	528	4	1473
Portugal	16124	2905	0	0	0	0	19029
Finland	913	0	459	30	403	31	1836
Zweden	722	0	354	52	720	60	1908
Ver. Koninkrijk	5085	1166	3989	706	4568	121	15635
Totaal	127543		19733		24050	1106	183564
Totaal van de SF-begroting	69,7%		11,5%		12,3%	0,8%	
Reserve voor overgangssteun	4,3%		1,4%		–		

* 22.2% van de EU-bevolking valt onder deze Doelstelling: a) regio's met een per capita BPP onder 75% van het EU-gemiddelde; b) de meest perifere regio's (de Franse overzeese gebiedsdelen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden); c) de regio's die voorheen onder doelstelling 6 vielen, conform de Toetredingsakte van Finland en Zweden.

** Maximaal 18% van de EU-bevolking valt onder deze doelstelling. De indicatieve verdeling per type zone is: 10% in industriële zones, 5% in plattelandszones, 2% in stedelijke zones en 1% in zones afhankelijk van de visserij.

*** Horizontale doelstelling van toepassing buiten doelstelling 1. De financiële verdeling onder de lidstaten is gebaseerd op de in aanmerking komende bevolking, de situatie van de werkgelegenheid en vraagstukken zoals sociale uitsluiting, onderwijs- en opleidingsniveau en de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt.

De regio's en gebieden die voor steun in aanmerking kwamen onder doelstelling 1, 2 en 5b in 1994-1999 en die onder de nieuwe doelstellingen 1 en 2 niet langer voor steun in aanmerking komen, zullen overgangssteun krijgen om de vooruitgang die reeds is bereikt te consolideren. De steun zal in 2000 lager zijn dan in 1999 en tegen het einde van 2005 ophouden.

Bron: Eur-op News, 1 (2000) Regionaal Beleid.

Tabel 4.18 Gemeenschapsprogramma's in 2000-2006

	Omschrijving en doelstelling	Structuurfonds	miljoen euro
INTERREG	Grensoverschrijdende transnationale en inter-regionale samenwerking ter stimulering van de evenwichtige en ontwikkeling van het grondgebied van de gehele Gemeenschap.	ERDF	4.875
EQUAL	Transnationale samenwerking ter stimulering van innovatieve manieren om alle vormen van discriminatie en ongelijkheid in relatie tot de arbeidsmarkt te bestrijden.	ESF	2.847
LEADER	Plattelandsonwikkeling.	EOGFL-Oriëntatie	2.020
URBAN	Economische en sociale vernieuwing van steden en achtergebleven stedelijke buurten met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.	ERDF	700

Tot voor kort gold steevast dat aanpassingen van het cohesiebeleid slechts konden worden 'betaald' met telkens oplopende communautaire uitgaven. In Berlijn hebben de Europese regeringsleiders echter besloten de EU-begroting en het aandeel hierin voor het cohesiebeleid te consolideren. Voor de structuur- en cohesiefondsen tezamen is nu in de periode 2000-2006 een totaalbedrag van 213 miljard euro ingeruimd. Hiervan gaat 195 miljard naar de structuurfondsenprogramma's (incl. de 4 Gemeenschapsprogramma's) en 18 miljard naar het cohesiefonds. Wat dit tweede fonds betreft, hebben de regeringsleiders een indicatieve verdeling voor de vier ontvangende lidstaten afgesproken: Spanje blijft met een aandeel van 60-63,5 procent van het fonds verreweg de grootste ontvanger, Griekenland en Portugal ontvangen elk 16-18 procent en Ierland nog slechts 2-6 procent. Bovendien is besloten in 2003 te bezien of deze landen dan nog aan het criterium van 90 procent van het gemiddelde BBP voldoen.

Tabel 4.19 Agenda 2000 Financiële vooruitzichten besloten in Berlijn

	MILJOEN EURO (PRIJZEN 1999)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Structuurfondsen	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Cohesiefonds	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510

Bron: Europees Parlement (1999b).

Uit de empirische studies van de ontwikkelingen in de vier EU-cohesielanden sinds de jaren zestig valt allereerst op te maken dat convergentie op het nationale niveau (berekend als inhaalgroei van het BBP per hoofd tegen koopkrachtpariteit ten opzichte van het EU-gemiddelde) inderdaad heeft plaatsgevonden, maar dat de ervaringen per land en per tijdsperiode flink verschillen. Portugal wist op te klimmen van ongeveer 40 procent van het EU-gemiddelde in 1960 tot 76 procent nu, maar het inhaalproces stagneerde gedurende de gehele periode 1973-1986. In Spanje trad in de jaren 1976-1985 en begin jaren negentig een vertraging van het inhaalproces op, waardoor pas in 1997 een inkomensniveau van rond de 80 procent van het EU-gemiddelde werd behaald. Inmiddels ligt dit percentage op 83. Het uitzonderlijke Ierse succesverhaal bestaat uit een inhaalspurt die pas is gestart sinds het begin van de jaren tachtig en inmiddels zelfs is uitgemond in een inkomen dat 14 procent boven het EU-gemiddelde ligt.⁵³ Hiertegenover staan de relatief bescheiden inhaalprestaties van de Griekse economie. Griekenland klom op van een BBP van ongeveer 40 procent van het EU-gemiddelde in 1960 tot 67 procent. Gemeten vanaf 1988 blijken Spanje, Griekenland en Portugal tezamen te zijn opgeklimmen van 68 naar 79 procent van het EU-gemiddelde in 1999 (Europese Commissie 2001e: Statistische annex).⁵⁴

Uit gegevens vanaf 1988 blijkt dat de inkomensverschillen tussen de 188 NUTS-2 regio's⁵⁵ van de EU in geringere mate zijn afgenomen dan de nationale inkomensverschillen. Ook nu zijn deze nog altijd zeer fors. Van de tien procent van de regio's met de hoogste inkomens per hoofd in de EU is het gemiddelde inkomen gestegen van 55 procent boven het regionale EU-gemiddelde tot ruim 60 procent (zie tabel 4.20). Deze regio's betreffen hoofdzakelijk de hoofdsteden van Noord-Europa en de meest welvarende streken van Zuid-Duitsland en Noord-Italië. De regio's die tezamen het onderste deciel van de regionale inkomens per hoofd voor hun rekening nemen, zagen hun gemiddelde inkomen toenemen van 55 tot 61 procent van het EU-gemiddelde. Het gaat hier met name om gebieden in Griekenland, Portugal, Spanje, Zuid-Italië en de Franse overzeese gebiedsdelen. Voor het onderste kwartiel bedroeg de inkomensstroom echter nog geen twee procent (van 66,6 naar 68,3 procent van het EU-gemiddelde).

Tabel 4.20 De rijkste en armste regio's van de EU-15, 1988-1998 (in BBP per hoofd tegen koopkrachtpariteit, als % van het EU-gemiddelde)

Regio's	1988	1998
10 % rijkste	155,3	160,9
10% armste	55,1	61,9
Ratio	2,8	2,6
25 % rijkste	134,1	137,1
25 % armste	66,6	68,3
Ratio	2,0	2,0

Bron: Europese Commissie (2000e:4).

Binnen een aantal nationale lidstaten blijkt derhalve nog altijd een grote en zeer hardnekkige regionale inkomensdiversiteit te bestaan. De bekendste voorbeelden zijn de achterblijvende groei in de Italiaanse Mezzogiorno, een aantal afgelegen berggebieden in Griekenland, delen van het afgelegen Noordoosten en uiterste Zuiden van Spanje en het Noorden en Noordoosten van Portugal. Met name binnen de vier cohesielanden lijkt het proces van nationale inkomensconvergentie gepaard te zijn gegaan met regionale inkomensdivergentie (Europese Commissie 2001d; Europese Commissie 2001e; Dunford et al. 2001).

Recent onderzoek biedt als mogelijke verklaring dat het economische inhaalproces van deze landen in de eerste fasen vooral wordt gestimuleerd door een beperkt aantal grote agglomeraties, die door de aanwezigheid van schaalvoordelen en positieve spillover-effecten van enkele innovatieve bedrijven sterker groeien en steeds meer arbeid en kapitaal weten aan te trekken uit de omringende regio's. De groei-effecten hiervan zouden zich dan vooral *binnen* de regio voordoen, omdat spillover-effecten hoofdzakelijk verbonden zijn aan lokaal- en regionaal-specifieke kennis van bedrijven en instituties die afhankelijk van sociale interactie via *face-to-face* contacten (Storper 1997; Martin 1999; Europese Commissie 2001d; Pelkmans 2001). In de latere stadia van dit inhaalproces zou echter ook regionale convergentie binnen landen kunnen optreden, bijvoorbeeld door verbeteringen van de nationale fysieke en kennisinfrastructuur die bijdragen tot intensievere kapitaals-, kennis- en technologieoverdrachten. Bovendien leidt economische groei per definitie tot een herallocatie van productiefactoren tussen sectoren en met name tot een daling van het aandeel van de landbouwsector. Dit proces kan op de langere termijn tevens de inkomensconvergentie stimuleren tussen stedelijke en plattelandsregio's. Voor beleidsmakers zou dit impliceren dat ze in deze eerste fasen van economische inhaalgroei worden geconfronteerd met een uitruil tussen nationale en regionale convergentie (de la Fuente 1996; Martin 1999; Europese Commissie 2001d).

4.6.2 AANPASSINGEN VAN DE MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN AAN HET ACQUIS: IDENTIFICATIE VAN PROBLEMEN

Tijdens het communisme vormden regio's min of meer arbitrair gecreëerde eenheden in een overwegend dirigistisch en hiërarchisch georganiseerd systeem van economische planning. Deze eenheden kenden nauwelijks historische en culturele samenhang en beschikten niet over eigen, autonome bevoegdheden. Het regionale beleid in dit planningsstelsel was vaak niet veel meer dan de uitkomst van nationale sectorale plannen, waarin politieke machtsoverwegingen en een ideologische voorkeur voor grootschalige, gespecialiseerde industrieën domineerden.⁵⁶ Deze hoge graad van regionale arbeidsverdeling en specialisatie veroorzaakte een sterke afhankelijkheid van één grote staatsonderneming en een nauwe onderlinge samenhang tussen het regionale en sectorale beleid.

Sinds de omwentelingen van begin jaren negentig hebben de planningsregio's hun politieke legitimiteit en economische samenhang grotendeels verloren. Geconfronteerd met nieuwe prioriteiten en een krappe begrotingsruimte zagen de nieuwe beleidsmakers zich veelal gedwongen hun beleidsambities te concentreren op de versterking van de nationale macro-economische structuren voor de middellange termijn in plaats van specifieke regionale ontwikkelingsdoelstellingen (Bollen 1997: 8). Voor zover een regionaal structuurbeleid gevoerd werd, bleef dit meestal beperkt tot een klein aantal groeicentra en sterke economische sectoren. Bovendien had dit beleid vaak ook een *ad hoc* karakter, omdat de territoriale administratieve en juridische hervormingen slechts langzaam verliepen, personele ondersteuning, expertise en statistische gegevens grotendeels ontbraken en de slagvaardigheid werd ondermijnd door gebrekkige coördinatie, interministeriële rivaliteit en strubbelingen (Hallet 1997: 6; Europees Parlement 1998: 10; Europese Commissie 2000h).

Tijdens eerdere uitbreidingsronden werden van de nieuwe lidstaten slechts enkele vrije eenvoudige aanpassingen verlangd van de nationale wetgeving en het beleid voor de implementatie van de structuurfondsen. Dat de uitgangspunten van partnerschap, programmering en additionaliteit sinds de jongste hervormingen zijn aangescherpt, betekent echter dat de institutionele vereisten van het cohesie-acquis voor aankomende lidstaten aanzienlijk verzaamd zijn. De eerste opgave voor de Midden- en Oost-Europese landen is op nationaal niveau een bevoegde instantie te creëren die in staat is het interministeriële beleid te coördineren en een territoriale organisatie vast te leggen volgens een indeling van regio's naar NUTS-eenheden. Op het nationale niveau dient onder meer (samen met de Europese Commissie) een coherente globale interventiestrategie te worden ontwikkeld om de structuurfondsen voor de aanpak van regionale ontwikkelingsverschillen doelmatig en transparant in te zetten. Enerzijds dient deze strategie rekening te houden met de communautaire prioriteiten van het structuurbeleid en anderzijds moet deze ook in staat zijn oog te hebben voor de eigen regionale en lokale ontwikkelingssituatie. Bovendien moeten ze over voldoende absorptiecapaciteit beschikken om de fondsen goed te kunnen inzetten.

Ten tweede dienen de kandidaten het juridisch en bestuurlijk kader te ontwikkelen dat communautaire en nationale steunverlening regelt in de verschillende sectorale en verticale bestuurlijke lagen. Zo dienen ze bijvoorbeeld te beschikken over een gemeentewet, over gemeentelijke begrotingsregels en over voldoende personele en financiële middelen op de verschillende niveaus, zodat deze een sturende rol kunnen spelen in het opstellen, uitvoeren en controleren van de gehonoreerde programma's. Dit vereist ook dat overleg- en coördinatiestructuren worden gecreëerd met sociaal-economische partners op het centrale en decentrale niveau.

Ten derde dienen ze begrotings-, controle- en evaluatieprocedures te ontwerpen voor de cofinanciering van de programma's, het beheer en toezicht op het gebruik van de fondsen en de *ex ante* en *ex post* evaluatie van de programmacyclus. In het licht van deze omvangrijke acquisverplichtingen is de bilaterale en Europese

aandacht en hulp (onder meer via Phare, ISPA, SAPARD en SIGMA - *Support for Improvement in Governance and Management*) de afgelopen jaren steeds meer verlegd naar de versterking van de administratieve capaciteit van de kandidaten met het oog op het cohesiebeleid (zie tekstbox 4.13).

Tekstbox 4.13 Preaccessiebeleid en versterking van het decentrale bestuurlijke vermogen

Het preaccessiebeleid doet dienst als ‘laboratorium’ voor de versterking van het decentrale bestuur en wordt door de Europese Commissie beschouwd als een belangrijke toetssteen van het vermogen de structuurfondsen naar behoren te kunnen beheren. Voor de toewijzing van de fondsen in deze voorbereidende fase van de toetreding gelden dan ook een flink aantal minimumcriteria en voorwaarden voor decentralisatie van het beheer naar de uitvoeringsinstanties in de kandidaat-lidstaten.

Ten eerste moet de Commissie evalueren welke uitvoeringsinstanties in de partnerlanden in staat zijn de steun op gedecentraliseerde basis te beheren:

- er moet een welomschreven stelsel voor het beheer van de middelen bestaan, met alomvattende interne procedures en duidelijke institutionele en persoonlijke verantwoordelijkheden;
- de hand moet worden gehouden aan het beginsel van de scheiding der machten, zodat er geen gevaar voor belangenconflicten is op het stuk van gunning en betaling;
- er moet voldoende personeel beschikbaar zijn en worden ingezet voor het werk. Zij moeten over de juiste deskundigheid en ervaring op afdelingsgebied en taalvaardigheid beschikken en moeten een volledige opleiding in de uitvoering van de programma’s van de Gemeenschap krijgen.

Ten tweede gelden minimumvoorwaarden voor decentralisatie van het beheer naar uitvoeringsinstanties in kandidaat-lidstaten. Decentralisatie naar kandidaat-lidstaten met controle achteraf door de Commissie kan worden overwogen in het geval een uitvoeringsinstantie aan de volgende voorwaarden voldoet:

- er wordt aangetoond dat er een effectieve interne controle bestaat met inbegrip van een onafhankelijke auditfunctie en een deugdelijk systeem van boekhouding en financiële verslaggeving dat voldoet aan internationaal aanvaarde auditnormen;
- een recente financiële en operationele doorlichting heeft uitgewezen dat de communautaire bijstand of de nationale maatregelen van gelijke strekking daadwerkelijk en binnen een correct tijdsbestek beheerd worden;
- er is op nationaal niveau een betrouwbaar systeem van financiële controle op de uitvoeringsinstantie;
- de voorschriften inzake aanbestedingen zijn door de Commissie erkend als zijnde in overeenstemming met de eisen van titel IX van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen;
- de nationale ordonnateur neemt de volledige verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de middelen op zich.

Bron: Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad van 21 juni 1999 betreffende de coördinatie van de bijstand aan de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie en houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3906/89 (Publicatieblad nr L 161 van 26/06/1999 BLZ. 0068 – 0072).

Blijkens de jongste voortgangsrapportages van november 2000 hebben met name Polen, Tsjechië, Hongarije en Slovenië de laatste jaren aanzienlijke voortgang geboekt op het terrein van de cohesiebeleidsverplichtingen. In Slowakije, Roemenië, Bulgarije en de Baltische staten daarentegen is de voortgang veel beperkter. Zo beschikt Polen inmiddels over de voornaamste regionale beleidsstructuren en instrumenten voor de implementatie van de structuurfondsen, waaronder ook het juridische en organisatorische kader. Eind 1999 heeft de regering een voorlopig Nationaal Ontwikkelingsplan goedgekeurd voor de periode 2000-2006. In 2000 is ook een plattelandsontwikkelingsprogramma in het kader van SAPARD door de Europese Commissie goedgekeurd. Dit laatste heeft vooral betrekking op investeringen in landbouwondernemingen, verbetering van de verwerking en het in de handel brengen van landbouw- en visserijproducten, de ontwikkeling en verbetering van de plattelandsinfrastructuur, de ontwikkeling en diversificatie van economische activiteiten. Ook in Hongarije zijn de voornaamste juridische en bestuurlijke structuren gecreëerd en coördineert een nieuwe Regionale Ontwikkelingsafdeling binnen het ministerie van economische zaken het globale regionale beleid. In Tsjechië is de laatste jaren met succes gewerkt aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit op centraal en decentraal niveau, terwijl in Slovenië de voornaamste juridische en bestuurlijke instellingen inmiddels van de grond gekomen zijn. Uiteraard bestaan ook bij deze koplopers van het regionale beleid nog wel een aantal hardnekkige capaciteitsproblemen. Zo verloopt de interministeriële coördinatie door competentiestrijd soms moeizaam en is nogal eens sprake van een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen. De Europese Commissie waarschuwde Tsjechië bijvoorbeeld dat de plotseling omvangrijke personeelwisseling bij het Ministerie van Regionale Ontwikkeling direct na het aftreden van de verantwoordelijke minister riekt naar het laten prevaleren van politieke boven beleidsafwegingen (Europese Commissie 2000i). Andere veelvoorkomende tekortkomingen betreffen de soms gebrekkige regionale statistieken en sociale indicatoren en het ontbreken van voldoende gekwalificeerde ambtenaren.

Ook zonder nauwkeurige voorspellingen van toekomstige groeipercentages en toetredingsdata is het zonneklaar dat de uitbreiding de economische en sociale kaart van de Unie drastisch zal veranderen. Op dit moment ligt het gemiddelde BBP per hoofd (op basis van koopkrachtpariteit) in de Midden- en Oost-Europese landen op ongeveer 40 procent van dat van het EU-gemiddelde. Achter dit cijfer schuilen grote verschillen, variërend van 22 procent in Bulgarije tot 69 procent in Slovenië. De meest recente Eurostat-gegevens voor de regionale inkomens op het NUTS-2-niveau dateren van 1998. Deze laten zien dat de regio's Bratislava en Praag op respectievelijk 115 en 99 procent van het gemiddelde inkomen van de EU-15 uitkomen (zie tabel 4.21).

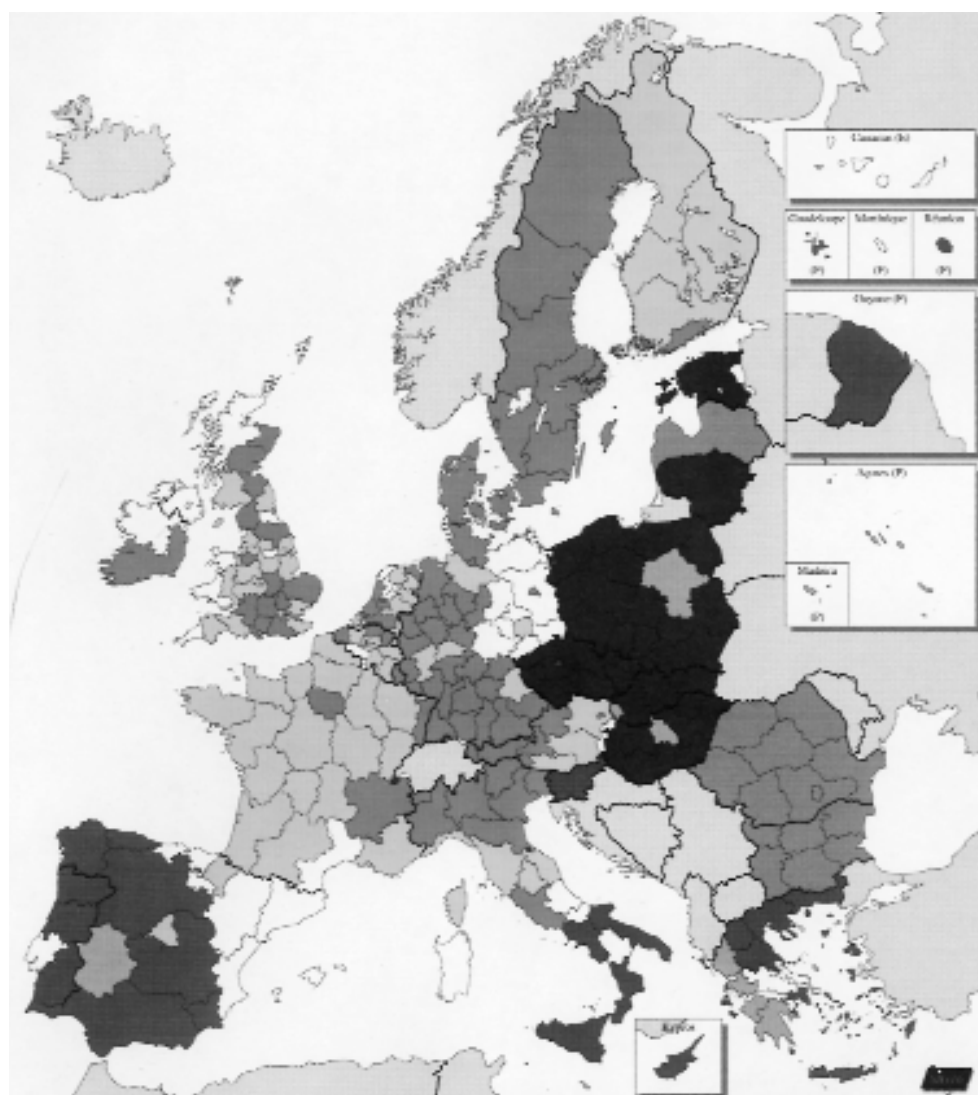
Tabel 4.21 Regionaal inkomen in enkele MOE regio's

Regio (NUTS-2), Gegevens voor 1998	BBP per capita (in koopkrachtpariteit) als % van gemiddelde in EU-15
Y UZ HEN TSENTRA LEN (BULGARIJE)	22
NORD-EST (ROEMENIË)	22
SEVEROIZTOCHEN (BULGARIJE)	22
SEVEREN TSENTRALEN (BULGARIJE)	22
YUGOZAPADEN (BULGARIJE)	22
SEVEROZAPADEN (BULGARIJE)	23
YUGOIZTOCHEN (BULGARIJE)	24
SUD (ROEMENIË)	25
NORD-VEST (ROEMENIË)	26
LUBELSKIE (POLEN)	26
:	
:	
MA Z OWIECKIE (POLEN)	53
SEVEROZáPAD (TSJECHIË)	53
JIHOVÝCHOD (TSJECHIË)	53
NYUGAT-DUNáNTúl (HONGARIJE)	54
OSTRAVSKO (TSJECHIË)	57
JIHOZáPAD (TSJECHIË)	57
SLOV ENIJA (SLOVENIË)	69
KÖZÉP MAGYARORSZÁG (HONGARIJE)	72
BRATISLAVSKÝ (SLOWAKIJE)	99
PRAHA (TSJECHIË)	115

Bron: Behrens (2001a).

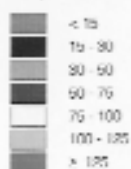
Met de uitbreiding zal het gemiddelde BBP per hoofd voor de totale EU-groep afnemen. In het veel geciteerde Tweede Cohesierapport van de Europese Commissie uit januari 2001 wordt zelfs een daling van 18 procent genoemd. Deze berekening is echter gebaseerd op BBP-cijfers uit 1998 en geldt voor een wel zeer hypothetisch scenario waarin alle kandidaten tegelijkertijd zouden toetreden. In een meer waarschijnlijk scenario, waarin alleen de eerste vijf 'Luxemburg-kandidaten' rond 2006 zouden toetreden en 2 procent inhaalgroei zouden weten te behalen, komt die daling bijvoorbeeld uit op slechts 7 procent (Pelkmans et al. 2000). Bovendien zal tegen die tijd nog een aantal andere regio's in met name Tsjechië, Slovenië en Hongarije niet meer in aanmerking komen voor steun onder doelstelling 1, omdat ze dan uitkomen boven het plafond van 75 procent van het gemiddelde EU-BBP. Voor de meeste regio's geldt overigens wel dat ze ook bij een forse inhaalgroei het EU-gemiddelde pas op de middellange termijn zullen kunnen benaderen.

Figuur 4.5 BBP per hoofd naar regio in de EU en de kandidaat-landen (EU 27 = 100)



A.2 GDP per head by region (Euro), 1998

Index, EU27 = 100



Source: Eurostat

0 400 800 km

© 2002/03 to the administrative authorities.

Ten aanzien van de sociale cohesie valt op dat de werkloosheid in de gehele EU de laatste drie jaar weliswaar dalende is, maar dat de werkloosheidsverschillen tussen de lidstaten maar nauwelijks zijn verkleind. Tussen regio's onderling zijn ze zelfs toegenomen. De meeste regio's die tien jaar geleden de hoogste werkloosheid kenden (van soms wel 25 %), behoren ook nu nog tot de grootste uitschieters. Uitgaande van een regionale classificatie op het NUTS-2-niveau, varieerden de werkloosheidscijfers van 2,1 tot 28,7 procent (tabel 4.22). In de Midden- en Oost-Europese landen wijzen de meest recente gegevens (uit het tweede kwartaal van 1999) op een gemiddelde werkloosheid van 10,4 procent van de totale actieve bevolking. De regionale verschillen zijn op papier vergelijkbaar met die in de huidige vijftien lidstaten: variërend van 3,2 tot 23,7 procent. Van de 53 NUTS-2-regio's waren er drie met een werkloosheidspercentage beneden de 5 procent en nog eens 22 regio's met een percentage onder de 10 procent. Hier staat echter tegenover dat de cijfers voor Midden- en Oost-Europa geflatteerd zijn, omdat de verborgen werkloosheid in deze landen nog altijd groter is dan in de huidige EU-lidstaten.

Tabel 4.22 Regionale werkloosheidscijfers in de MOE-landen, tweede kwartaal 1999 in %

Laagste werkloosheid	Procent	Hoogste werkloosheid	Procent
Praha (Tsjechië)	3,2	Severen Tsentralen (Bulgarije)	17,7
București (Roemenië)	3,4	Severozapaden (Bulgarije)	21,2
Nyugat-Dunántúl (Hongarije)	4,4	Warmińsko-Mazurskie (Polen)	21,3
Közép-Magyarország (Hongarije)	5,2	Východné Slovensko (Slowakia)	21,9
Sud-Vest (Roemenië)	5,4	Severoiztochen (Bulgarije)	23,2
Nord-Vest (Roemenië)	5,6	Yugoiztochen (Bulgarije)	23,7
Dél-Alföld (Hongarije)	5,7	MOE gemiddelde	10,4

Bron: Behrens (2001b).

Toch zal niet zozeer de aard als wel de omvang en intensiteit van de ontwikkelingsopgaven in de Unie na de uitbreiding fors veranderen. Weliswaar kennen de Midden- en Oost-Europese landen een enorme regionale variatie in economisch en sociaal ontwikkelingspotentieel, maar de meeste ontwikkelingsvraagstukken treffen we nu ook al aan in de huidige EU. De doelstellingen van de huidige structuurfondsen illustreren dit (Hallet 1997). Onderzoek van de Europese Commissie (1999c) laat zien dat de Midden- en Oost-Europese landen voor drie grote algemene opgaven staan: het diversifiëren van economieën met een zeer eenzijdige industriële of agrarische structuur, het verder ontwikkelen van locatievoordelen in regio's met een goed ontwikkelingsvooruitzicht en het weghalen van belemmeringen in groeicentra. Over het algemeen behoren de grote stedelijke gebieden rondom Boedapest, Warschau en Praag en grote delen van Slovenië tot de meest welvarende streken. Samen met de meer westelijk gelegen streken beschikken deze ook over een relatief goede fysieke infrastructuur en goed opgeleide werknemers. Hierdoor groeien de dienstensector en de buitenlandse investeringen in deze gebieden veel sneller dan elders. Daarentegen zijn de gebieden met een eenzijdige, stagnerende industrie en landbouwsector en een achterblijvende

dienstensector onder meer te vinden in de oostelijke delen van Polen, Roemenië en grote delen van Bulgarije, Letland en Litouwen. Daar is het BBP per hoofd minder dan 30 procent van het EU-gemiddelde (Europese Commissie 1999c).

De omvang van de infrastructurele en milieuopgaven in de nieuwe lidstaten is voor de EU overigens wel nieuw. De dichtheid van het wegennet is vergelijkbaar met die in de EU; in Hongarije en Polen ligt deze zelfs ver boven het niveau van landen als Portugal, Spanje en Griekenland. De kwaliteit is echter sterk achtergebleven. Het aantal snelwegen is bijvoorbeeld erg beperkt, het wegennet is eenzijdig gericht op grote stedelijke centra en slecht ontwikkeld rondom grensovergangen. De dichtheid van het spoorwegennet ligt hoger dan in de EU, maar ook hiervoor geldt dat omvangrijke investeringen nodig zullen zijn voor een kwalitatieve verbetering van het stelsel.

De investeringsopgave voor het milieu is, zoals vermeld, mogelijk nog veel groter, met name omdat de nieuwe lidstaten (eventueel na een overgangstermijn) geacht worden het volledige milieuacquis te implementeren. Hier komt nog bij dat niet alleen de huidige productieprocessen moeten worden aangepast, maar ook oude ernstig vervuilde gebieden moeten worden opgeruimd. De kosten hiervan kunnen onmogelijk door de Midden- en Oost-Europese landen alleen worden gedragen zonder dat dit de inhaalgroei aantast.

De ontwikkelingsopgave in de Midden- en Oost-Europese landen zal ook na de toetreding nog een tijd lang een beslag leggen op de EU-begroting, zowel via aanspraken op de structuurfondsen als via uitgaven aan het GLB. Binnen het financiële perspectief dat na veel politiek touwtrekken op de Top van Berlijn is vastgesteld, is voor de periode tot 2006 een speciale uitbreidingsreserve geoormerkt van 6,45 miljard euro in 2002 (als veronderstelde toetredingsdatum) oplopend tot 16,8 miljard euro in 2006. Dit stelt de lidstaten in staat om de totale EU-begroting ruim onder het door henzelf opgelegde begrotingsplafond te houden van 1,27 procent van het EU BBP. De lidstaten hebben hiermee echter tevens een aantal hervormingen – waaronder met name die in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – en structurele verplichtingen op de lange baan kunnen schuiven. De huidige begroting gaat nog uit van de veronderstelling dat de Midden- en Oost-Europese landen niet in aanmerking zullen komen voor directe inkomstenstoeslagen, terwijl nu al duidelijk is dat de nieuwe landbouwministers onmiddellijk na toetreding in de Raad op dit terrein gelijke rechten zullen eisen (Pelkmans et al. 2000: 141). Dit gegeven, in samenhang met het uitstel van de melkquotahervormingen tot na de toetreding en de geleidelijke opvoering van de financiële overdrachten uit de structuurfondsen, betekent dat de EU bij ongewijzigd beleid na de eerste toetredingsronde van bijvoorbeeld vijf lidstaten afstevent op een begrotingsconflict. In een studie in opdracht van de WRR schatten Pelkmans et al. aan de hand van een simulatiemodel dat zelfs indien eerst alleen een kopgroep van de vijf meest ontwikkelde Midden- en Oost-Europese landen in de periode tot 2006 zou toetreden, de huidige begroting met ongeveer 10 miljard euro zou worden overschreden.

Grote politieke gevoelheden schuilen vooral achter de consequenties van de toetreding voor de huidige Cohesielanden die behoren tot de netto-ontvangers van de structuur- en cohesiefondsen. Als gevolg van de uitbreiding zal het gemiddelde inkomen per hoofd in de EU dalen. Wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een veronderstelde jaarlijkse gemiddelde inkomensgroei van 4 procent in de toetredende landen, dan kan dit betekenen dat alle regio's die op dit moment een BBP per hoofd van tussen 68 en 75 procent van het EU-gemiddelde hebben (en derhalve nu nog kwalificeren voor steun op basis van doelstelling 1 van de structuurfondsen), de aanspraak op structuurfondsen zullen verliezen. Met name Spanje, Griekenland en Portugal zullen de financiële en politieke gevolgen hiervan merken en (tijdelijke) financiële compensatie eisen. Aangezien Spanje het grootste aantal potentiële 'verliezende' regio's heeft en daardoor zelfs in de positie dreigt te komen van netto-betaler aan de begroting, is dit land de 'hoofdeiser' van de zuidelijke lidstaten.

Het is dan ook vooral doordat Spanje dreigt de besluitvorming te blokkeren, dat de Intergouvernementele Conferentie van Nice op het allerlaatste moment heeft besloten het cohesiebeleid pas vanaf 1 januari 2007 door de Raad te laten vaststellen via stemming bij gekwalificeerde meerderheid en na instemming van het Europees Parlement. Het veto vervalt echter alleen indien op deze datum de meerjarige financiële vooruitzichten tevens zijn goedgekeurd. Feitelijk beschikt Spanje dus nog tot 2013 over een veto over het cohesiebeleid. In april 2001 heeft Spanje in een memorandum aan de Europese Commissie al gewaarschuwd dat de Spaanse achterstandsregio's onder geen beding het slachtoffer mogen worden van de 'kunstmatige' statistische convergentie naar het EU-gemiddelde die zij zullen doormaken wanneer de EU uitbreidt met nog armere regio's (Agence Europe, 23 en 24 april 2001.) Kortom, indien Spanje en de overige cohesielanden niet voldoende gecompenseerd worden, bestaat er zowel voor als na de eerste uitbreidingsronde een fors risico op blokkades in de communautaire besluitvorming en op een verminderde slagvaardigheid.

4.7 DE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

4.7.1 INLEIDING

De samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ) is het snelst groeiende beleidsterrein van de EU. Belangrijke politieke impulsen hiertoe zijn gegeven door de vergaande veranderingen die zijn geïntroduceerd door het Verdrag van Amsterdam (waaronder de opname van de Schengen-akkoorden in de Verdragen van de Europese Unie) en de strategische richtsnoeren die zijn uitgezet door de Europese Raden van Wenen en Tampere. In het Verdrag van Amsterdam is de handhaving en ontwikkeling van een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' (de RVVR) tot een aparte doelstelling van de Unie uitgeroepen. In deze ruimte dient de JBZ-samenwerking met name het vrije verkeer van personen (dus ook de afschaffing van personencontroles aan de binnengrenzen) te waarborgen via maatregelen met betrekking tot controles aan

de buitengrenzen, asiel, immigratie en ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit. De JBZ-samenwerking heeft evenwel de potentie zich verder te ontwikkelen dan deze 'aanvullende maatregelen' op de economische integratie, namelijk tot een soort 'gemeenschappelijke interne veiligheidszone'.

De uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa biedt grote mogelijkheden. Ten eerste kan de interne veiligheid binnen de EU worden vergroot. Belangrijk motief achter de JBZ-samenwerking is immers steeds geweest dat de EU-lidstaten problemen als georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugs niet meer zelfstandig kunnen bestrijden en daarom hun krachten moeten bundelen. Dit geldt eveneens ten aanzien van de Midden- en Oost-Europese landen. Het verdwijnen van het ijzeren gordijn heeft de bewegingsvrijheid van mensen uit Midden- en Oost-Europa vergroot. Dit geldt helaas ook ten aanzien van illegale immigratie en internationale criminaliteit die de Europese Unie uit en/of via deze landen bereikt. Teneinde deze reeds bestaande pan-Europese mensensmokkel, witwas- en andere criminele praktijken aan te pakken, is een intensieve samenwerking met de Midden- en Oost-Europese landen onontbeerlijk. Door deze landen op te nemen binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid van de EU ontstaan hiertoe grote mogelijkheden. De kandidaat-lidstaten zullen de Schengen-regels ten aanzien van externe grenscontrole moeten overnemen, hetgeen betekent dat alle personen die de buitengrenzen willen passeren, moeten worden gecontroleerd en dat de grenzen tussen de grensovergangen effectief moeten worden bewaakt. Waar de grenscontrole en -bewaking tot voor kort nog veel te wensen overliet, zal de overname van het EU-/Schengen-regime tot gevolg hebben dat veel minder illegalen uit derde landen de grenzen tussen de kandidaat-lidstaten en de huidige EU-lidstaten kunnen bereiken. Hetzelfde geldt ten aanzien van de overname door de Midden- en Oost-Europese landen van het strenge EU-/Schengen-visaregime. Als kandidaat-lidstaten het EU-/Schengen-visaregime invoeren, zullen minder illegalen uit derde landen die nu nog visumvrij de kandidaat-lidstaten in kunnen reizen, de grens tussen de kandidaat-lidstaten en de EU-lidstaten bereiken. Documenten (paspoorten, visa) die nu in sommige kandidaat-lidstaten nog makkelijk zijn te vervalsen, worden beveiligd met het oog op de toetreding. Wanneer de kandidaat-lidstaten het acquis inzake politieke en justitiële samenwerking overnemen en zij worden opgenomen in de politieke en justitiële netwerken van de EU, zal de aanpak van illegale immigratie en de strijd tegen de internationale criminaliteit ook alleen maar effectiever worden gemaakt.

Niet alleen ten aanzien van de interne veiligheid zijn er grote mogelijkheden. De uitbreiding heeft op termijn bovendien gunstige gevolgen voor asielzoekers en vluchtelingen uit derde landen. Wanneer de kandidaat-lidstaten het EU-acquis op het gebied van asielbeleid overnemen, zullen de juridische en sociale problemen die asielzoekers en vluchtelingen tot voor kort nog in veel van die landen ondervonden, op termijn verminderen. Ten derde zal de uitbreiding van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid naar Midden- en Oost-Europa op termijn in het algemeen ten goede komen aan de *rule of law* en een functionerende, onafhankelijke rechterlijke macht in Europa.

De uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa vormt tegelijkertijd een grote uitdaging op het terrein van JBZ. Dit geldt zowel voor het realiseren van de toetreding zelf als voor het behoud van verworvenheden (implementatie en handhaving van het acquis) op het terrein van JBZ na de toetreding. Dat het JBZ-hoofdstuk een lastig onderdeel vormt van de *toetreding*, vloeit voort uit de grote gevoeligheid van deze materie in zowel de EU-landen als de kandidaat-lidstaten. Dit geldt ten eerste voor JBZ-onderwerpen in het algemeen: taken die de interne veiligheid van burgers betreffen, behoren traditioneel tot de kernbevoegdheden van de nationale staat. De EU-lidstaten hebben sinds de jaren zeventig in een gradueel proces de samenwerking op dit terrein geïntensiveerd en de afgelopen decennia gewerkt aan de opbouw van een cruciaal wederzijds vertrouwen. De kandidaat-lidstaten hebben dit incrementele proces niet meegemaakt en moeten dus in betrekkelijk korte tijd zowel er aan wennen soevereiniteit te delen op gevoelige beleidsterreinen als wederzijds vertrouwen tot stand brengen, onderling en met de EU-lidstaten.

Hiernaast liggen JBZ-onderwerpen in het bijzonder gevoelig in relatie tot de uitbreiding. Onder EU-burgers bestaan er zorgen over de kwaliteit van de controle aan de nieuwe buitengrenzen en, in relatie hiermee, over een mogelijke toename van illegale immigratie en internationale criminaliteit. In de kandidaat-lidstaten bestaat er tegelijkertijd ongerustheid over de mogelijk negatieve gevolgen van het invoeren van 'harde' buitengrenzen en het restrictieve Europese visabeleid voor:

- lokale en regionale grensoverschrijdende economische activiteit in oostelijke regio's;
- de betrekkingen tussen etnische minderheden aan de oostelijke kant van de nieuwe Schengen-grenzen met hun etnische 'vaderland' binnen de EU; en
- de politieke betrekkingen met aangrenzende niet-EU-lidstaten die zich mogelijk buitengesloten zullen voelen.

Dat de toetreding op het JBZ-terrein een grote uitdaging vormt, vloeit verder voort uit het feit dat de kandidaat-lidstaten relatief laat zijn begonnen zich met het oog op de toetreding voor te bereiden op dit terrein. De derde pijler van de Unie, met z'n beperkte, intergouvernementele acquis, was tijdens de noordelijke uitbreiding nog geen kwestie van betekenis. Het feit dat door het Verdrag van Amsterdam de Schengen-overeenkomsten zijn opgenomen in de EU-verdragen, betekent evenwel een enorme extra hindernis voor de kandidaat-lidstaten, die dit nieuwe JBZ-acquis immers integraal moeten overnemen. Extra complicatie voor de kandidaten vormt hierbij dat de lidstaten er pas in het voorjaar van 1998 in slaagden de inhoud van het JBZ-acquis te definiëren en pas in mei 1999 bepaalden wat het Schengen-acquis precies behelst.

De kandidaat-lidstaten zijn niet alleen laat gestart met de voorbereidingen op dit beleidsterrein, maar zien zich bovendien geconfronteerd met een zeer snelle verdere ontwikkeling van het beleidsterrein. Sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam (mei 1999) vormt het snel groeiende JBZ-acquis de 'fastest moving target' voor de kandidaat-lidstaten. Terwijl de kandidaten nog

bezig zijn het Schengen-acquis over te nemen, ontwikkelt de EU reeds nieuw acquis op basis van de nieuwe doelstellingen en instrumenten die zijn geïntroduceerd door het Verdrag van Amsterdam.

Nadat de Midden- en Oost-Europese landen zijn toegetreden tot de EU (en volledig participeren in het Schengen-systeem na een aparte beslissing van de JBZ-raad hiertoe), zal de *implementatie en handhaving* van het JBZ-acquis eveneens een belangrijke kwestie zijn. De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is zeer kwetsbaar voor een eventueel falen van individuele lidstaten om het acquis uit te voeren in overeenstemming met gemeenschappelijke standaarden. Vertrouwen in elkaars bestuurs- en rechtssystemen is een voorwaarde voor het behoud van dit integratieproject. De algemene uitspraak dat de EU afhankelijk is van nationale bestuurs- en rechtssystemen, geldt des te meer voor de intergouvernementele delen van het JBZ-acquis (de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken). Handhavingsmogelijkheden via het Hof van Justitie, die in de eerste pijler beschikbaar zijn, ontbreken in de derde pijler van de Unie. Ten aanzien van de huidige lidstaten is al gesteld dat de derde pijler van de Unie lijdt aan een implementatietekort (From en Stava 1993: 53; Den Boer en Wallace 2000: 511). Indien de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen leidt tot een te grote import van problematische diversiteit op het gebied van implementatie- en handhavingcapaciteit, kan dit het cruciale wederzijdse vertrouwen ondergraven en aanleiding zijn tot beschermingsmaatregelen door lidstaten, die de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kunnen ondermijnen.

In deze paragraaf wordt eerst de recente dynamiek op het terrein van JBZ geschetst, evenals de gevolgen daarvan voor de toetreding (par. 4.7.2). Vervolgens wordt de voortgang van de kandidaat-lidstaten in kaart gebracht, met betrekking tot de overname van EU-wetgeving, hun bestuurlijke en juridische organisatie, en de implementatie- en handhavingcapaciteit op de onderscheiden beleidsterreinen (par. 4.7.3). De nadruk ligt hierbij op de beveiliging van de buitengrenzen, migratiebeleid, asielbeleid, politieverwerking en justitiële samenwerking in strafzaken. Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van een aparte studie die voor de WRR is verricht door Monar (2000).

4.7.2 DYNAMIEK

Met de introductie van de zogenaamde ‘derde pijler’ van de Unie heeft het Verdrag van Maastricht in feite het netwerk geformaliseerd van de intergouvernementele samenwerking tussen ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en verwante nationale diensten van de lidstaten dat al sinds de jaren zeventig is ontwikkeld. Titel VI van het Verdrag van de Europese Unie bood plaats aan de “samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken ... teneinde de doelstellingen van de Unie te bereiken, in het bijzonder het vrije personenverkeer.” Zaken op het terrein van JBZ die werden gezien als van gemeenschappelijk belang, waren asielbeleid, controle aan de buitengrenzen van de Unie, immigra-

tiebeleid en beleid ten aanzien van onderdanen uit derde landen, de strijd tegen drugsverslaving, de strijd tegen internationale fraude, justitiële samenwerking in burgerrechtelijke en strafrechtelijke zaken, douanesamenwerking, politie-samenwerking voor bepaalde doeleinden en de vestiging van Europol.

Belangrijke motieven voor deze samenwerking waren het reeds genoemde grensoverschrijdende karakter van bepaalde problemen zoals terrorisme, internationale criminaliteit en drugshandel en -gebruik. Hiernaast moest de totstandbrenging van het vrije personenverkeer (één van de vier vrijheden van de interne markt) gepaard gaan met aanvullende maatregelen om de buitengrenzen te versterken en maatregelen inzake het asiel- en immigratiebeleid. Het opheffen van de grenzen tussen de lidstaten zou immers niet ten koste mogen gaan van de veiligheid van de bevolking en de openbare orde. De grote aantrekkingskracht van de Gemeenschap, in combinatie met de groeiende weerstand tegen immigrantenarbeid in de jaren tachtig, gaf een verdere impuls aan de JBZ-samenwerking. Als gevolg van de toenemende interdependentie binnen de Gemeenschap, zoals deze tot uiting komt in grensoverschrijdende huwelijken, grensoverschrijdende arbeid en pensioenen, enzovoort ontstonden ook bevoegdheidsproblemen tussen het burgerlijk recht van de verschillende lidstaten en de roep om een 'Europese justitiële ruimte'. Ook de val van de Berlijnse muur speelde een rol in de ontwikkeling van het JBZ-acquis door de gepercipieerde dreiging van immigrantenstromen uit de Balkan en Oost-Europa en de toename van de georganiseerde criminaliteit vanuit de voormalige USSR.

Verschiedende lidstaten hebben zich huiverig opgesteld ten aanzien van een communautaire bemoeienis met zaken die vanouds tot de kern van de nationale soevereiniteit behoren. Zo stonden het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken afwijzend tegenover bepaalde aspecten van het vrije personenverkeer (nl. het vrije verkeer van onderdanen van derde landen). Dit leidde begin jaren tachtig tot de conclusie dat regelingen om een vrij personenverkeer te verwezenlijken vooralsnog niet tussen alle lidstaten tot stand konden komen. Lidstaten die er wel voortgang mee wilden maken de controles aan hun gemeenschappelijke grenzen af te schaffen, hebben die samenwerking daarom buiten de communautaire kaders om gezocht, in de vorm van internationale overeenkomsten. Frankrijk en Duitsland tekenden in 1984 een bilateraal verdrag om de grenscontroles te verminderen. Hierna werd deze intergouvernementele samenwerking met de Benelux-landen uitgebreid in de overeenkomst van Schengen (juni 1985). Het kostte de Schengen-lidstaten vervolgens vijf jaar om het eens te worden over een uitvoeringsovereenkomst, met alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de personencontroles aan de binnengrenzen op te heffen.⁵⁷ Hierbij werd een institutionele structuur gecreëerd buiten het raamwerk van de EG om, inclusief een uitvoerend comité op ministerieel niveau dat beschikt over bepaalde regelgevende bevoegdheden. De uitvoeringsovereenkomst heeft mede zo lang op zich laten wachten, doordat de Schengen-lidstaten bevreesd waren voor een massale immigratie uit Midden- en Oost-Europa en Oost-Duitsland.

De lidstaten die geen bezwaar hadden tegen vrij personenverkeer maar niet in de Schengen-groep zaten, wilden eveneens toetreden tot Schengen (m.n. lidstaat van het eerste uur Italië reageerde verbitterd op zijn uitsluiting van deze samenwerking). De Schengen-landen boden hen het perspectief om toe te treden, hopen dat de Schengen-samenwerking uiteindelijk in de EG zou kunnen worden geïncorporeerd. In de jaren negentig zijn Italië (1990), Spanje en Portugal (1991), Griekenland (1992), Oostenrijk (1995), Denemarken, Zweden en Finland (1996) tot de Schengen-akkoorden toegetreden en werden met Noorwegen en IJsland samenwerkingsovereenkomsten gesloten. De Raad heeft bovendien goedgekeurd dat het Verenigd Koninkrijk deelneemt in de onderdelen van het Schengen-acquis op het terrein van politie, drugs en justitiële samenwerking. De Schengen-landen waren echter zeer terughoudend ten aanzien van een volledige participatie van Italië, Griekenland, Portugal en Spanje in de samenwerking. In verband met de grote gevoeligheid van kwesties met betrekking tot de interne veiligheid van burgers, verloopt toetreding tot Schengen via een twee-stappenproces. Nadat een land zich heeft aangesloten bij de Schengen-samenwerking, volgt een periode waarin de uitvoering van de Schengen-vereisten door de nieuwe lidstaat periodiek wordt geëvalueerd via het 'Schengen Evaluatie Mechanisme'. Pas wanneer is zeker gesteld dat het Schengen-acquis volledig wordt uitgevoerd, worden de interne grenzen geopend. Zo moest Italië wachten van 1990 tot 1997 en Griekenland van 1992 tot 1999 voordat zij 'Schengen mature' werden verklaard.

Het Verdrag van Amsterdam en de consequenties voor de uitbreiding

Het Verdrag van Amsterdam (dat op 1 mei 1999 in werking is getreden) heeft de JBZ-samenwerking in een stroomversnelling gebracht. Zelden in de geschiedenis van de Europese integratie is een beleidsterrein onderwerp geweest van zulke radicale verandering door één verdragswijziging (Monar 2000). In Amsterdam werd besloten:

- 1 het JBZ-terrein gedeeltelijk te communautariseren;
- 2 de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid als aparte doelstelling van de Unie neer te leggen in artikel 2 van het Verdrag van de EU en een reeks van nieuwe doeleinden hieraan te koppelen, met een deadline van vijf jaar voor het realiseren van bepaalde maatregelen ten aanzien van deze doelen;
- 3 nieuwe beleidsinstrumenten in te voeren; en
- 4 het Schengen-acquis te incorporeren in de verdragen van de Unie.

Ad (1) De communautarisering van zaken aangaande asiel, immigratie, externe grenscontroles en justitiële samenwerking in burgerrechtelijke kwesties is van groot politiek en juridisch belang. Het politieke belang zit in het feit dat de lidstaten voor het eerst bereid zijn onderdelen van het binnenlands zo gevoelige JBZ-acquis over te hevelen naar het communautaire EG-Verdrag (Titel IV van het EG-Verdrag). Juridisch is deze stap eveneens van groot belang, aangezien alle maatregelen op deze beleidsgebieden nu onderdeel worden van het EG-acquis. Dit komt niet alleen de coherentie van de Europese rechtsorde ten goede, maar betekent ook dat de beproefde instrumenten uit het EG-verdrag kunnen

worden toegepast (de meeste van de tot Amsterdam toegepaste instrumenten inzake asiel en immigratie zijn juridisch niet bindend). De communautarisering is evenwel in verschillende opzichten slechts partieel. Twee belangrijke beleidsgebieden – politieke en justitiële samenwerking op het gebied van strafrechtelijke zaken – blijven in de intergouvernementele context van de ‘derde pijler’ (Titel VI van het Verdrag van de Europese Unie). Hiernaast is een aanzienlijke prijs betaald voor de communautarisering van de andere beleidsterreinen.

Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben een volledige uitzondering (‘opt-out’) gekregen voor Titel IV van het EG-Verdrag (hoewel zij tot drie maanden nadat het voorstel is gedaan, de mogelijkheid hebben elke maatregel die wordt voorgesteld onder Titel IV EG (‘opt-in’), over te nemen en toe te passen). Ook Denemarken is een speciale positie gegund.⁵⁸

Behalve dat de ‘opt-outs’ aan deze drie lidstaten zijn gegund, zijn ook concessies gedaan ten aanzien van de besluitvorming in de nieuwe Titel IV EG, die intergouvernementele kenmerken heeft behouden. Deze intergouvernementele kenmerken betreffen de besluitvormingsmethode, die gedurende een overgangperiode van vijf jaar (tot 2004) bij unanimitieit moet blijven plaatsvinden. Na deze overgangperiode moet de Raad unaniem beslissen of op onderdelen van Titel IV EG (of voor geheel Titel IV EG) voortaan bij gekwalificeerde meerderheid besloten kan worden. Het tweede intergouvernementele kenmerk betreft het feit dat gedurende de overgangperiode de Europese Commissie haar initiatiefrecht in de gecommunautariseerde JBZ-onderdelen moet delen met de lidstaten – een hoogst ongebruikelijke verzwakking van de rol van de Commissie in de context van het EG-Verdrag.

De verschillende aspecten van deze partiële communautarisering van het JBZ-acquis hebben een aantal gevolgen voor de uitbreiding. Ten eerste heeft het Verdrag van Amsterdam de politieke en juridische context geschapen waarbinnen een substantieel en coherent EG-acquis kan worden opgebouwd op het gebied van asiel, immigratie, externe grenscontroles en justitiële samenwerking in burgerrechtelijke kwesties. Hoe meer dit acquis zich in de komende jaren zal ontwikkelen, hoe hoger de lat zal liggen voor de toetredende kandidaat-lidstaten. Ten tweede hebben de geaccepteerde ‘opt-outs’ duidelijk aangetoond dat de EU niet langer als unitaire actor voort integreert op het gebied van JBZ. Blijkbaar is het mogelijk een speciale nationale positie te bedingen via uitzonderingen die zijn vastgelegd in de Verdragen. Hoewel dergelijke ‘opt-outs’ niet beschikbaar zijn voor de kandidaat-lidstaten, hebben de precedents ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken de geloofwaardigheid van de EU-eis dat de kandidaten het gehele acquis van de Unie moeten overnemen, wel aangestast.

Ad (2) Het Verdrag van Amsterdam heeft alle JBZ-artikelen in het Verdrag van de EG en het Verdrag van de EU onder één noemer gebracht: “de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid.” Deze RVVR heeft als centrale verdragsdoelstelling dus in principe dezelfde status gekregen als bijvoorbeeld de doelstellingen van een Economische en Monetaire Unie en het Gemeenschappelijk

Buitenlands en Veiligheids Beleid en moet krachtens de bepalingen van het verdrag binnen vijf jaar tot stand worden gebracht. Aan de centrale verdragsdoelstelling van de RVVR is een reeks nieuwe en gedetailleerde beleidsdoelstellingen verbonden. Deze zijn opgenomen in de nieuwe Titel IV van het EG-Verdrag en in de geamendeerde Titel VI van het Verdrag van de Europese Unie. Van groot belang is dat er voor het eerst in de JBZ-geschiedenis een deadline is gesteld waarbinnen de maatregelen ten aanzien van deze specifieke doelstellingen moeten zijn bereikt. Deze deadline is vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (2004). Daarmee wordt de communautaire methode die met succes is toegepast ten behoeve van de interne markt (integratiedoelinden in combinatie met deadlines voor hun verwezenlijking), nu ook toegepast op het terrein van JBZ. Voor de uitbreiding betekent dit dat de EU-integratie op het gebied van JBZ ferm op de rails is gezet. De deadline van vijf jaar zal waarschijnlijk leiden tot een snelle groei van het acquis tot 2004, dus voordat de eerste toetredingen zullen plaatsvinden. Dit zal extra inspanningen vergen van de kandidaat-lidstaten.

Het Verdrag van Amsterdam heeft eveneens effectievere instrumenten geïntroduceerd ten behoeve van de doeleinden op het gebied van JBZ. Voor het gecommunautariseerde deel van het JBZ-acquis kan nu gebruik worden gemaakt van de beproefde EG-instrumenten (richtlijnen en verordeningen). Voor de twee beleidsterreinen die in het intergouvernementele Verdrag van de Europese Unie zijn gebleven, zijn ook nieuwe bindende instrumenten geïntroduceerd, die lijken op de richtlijnen en verordeningen uit het EG-Verdrag (resp. de kaderbesluiten en de besluiten). Het hervormde instrumentarium betekent voor de uitbreiding dat de kandidaat-lidstaten tegen de tijd dat zij toetreden, een JBZ-acquis zullen moeten overnemen dat veel duidelijker is gedefinieerd en in meer gevallen bindend zal zijn dan voorafgaand aan het Verdrag van Amsterdam.

De incorporatie van de Schengen-akkoorden in de verdragen van de Unie heeft eveneens grote gevolgen voor de toetreding. Hoewel het Schengen-systeem primair maatregelen betreft om de binnengrenzen af te schaffen, is de hoeveelheid Schengen-maatregelen op hiermee samenhangende beleidsterreinen ook inmiddels omvangrijk geworden (denk aan beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen, controle aan de buitengrenzen, visabeleid, justitiële samenwerking, politiewerking, maatregelen tegen illegale drugshandel, controlemaatregelen ten aanzien van wapens en munitie en de organisatie en het functioneren van het Schengen Informatie Systeem). Goed beschouwd, vormt het Schengen-acquis het leeuwendeel van het JBZ-acquis.

Voor de uitbreiding betekent dit, zoals hierboven al vermeld, dat de kandidaat-lidstaten vrij onverwacht met een grote hoeveelheid nieuw acquis op het gebied van JBZ werden geconfronteerd. De kandidaten kunnen niet langer eerst toetreden tot de EU en pas daarna tot Schengen. Artikel 8 van het Schengen Protocol stelt dat kandidaat-lidstaten het Schengen-acquis volledig moeten overnemen voorafgaand aan de toetreding. Voor de Midden- en Oost-Europese landen vormt dit een grote extra hindernis. De precieze omschrijving van de nieuwe verplichtingen

kwam bovendien pas in 1999 beschikbaar. Er moest immers eerst overeenstemming worden gevonden tussen de EU-lidstaten over de definitie van het Schengen-acquis en per Schengen-maatregel besloten worden of deze zijn juridische basis moet vinden in de eerste of derde pijler van de EU (d.w.z. Titel IV EG of Titel VI TEU). Hiernaast betekent de incorporatie van Schengen in de EG-/EU-Verdragen dat maatregelen die de EU-lidstaten vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zullen nemen ook zullen moeten worden overgenomen door de kandidaat-lidstaten. Het is waarschijnlijk dat dit acquis zich snel zal ontwikkelen, gezien de bovenbeschreven beschikbaarheid van nieuwe instrumenten.

Sinds het Verdrag van Amsterdam zijn twee belangrijke impulsen gegeven aan de ontwikkeling van de RVVR: door het Wenen Actieplan en de conclusies van de Europese Raad van Tampere. Het actieplan dat door de Europese Raad van Wenen (december 1998) is bekrachtigd vult de concepten 'vrijheid', 'veiligheid' en 'rechtvaardigheid' in, stelt prioriteiten voor de komende 5 jaar, en geeft een tijdschema voor de maatregelen die moeten worden genomen om de RVVR tot stand te brengen. De conclusies van de speciale Europese Raad van Tampere (oktober 1999) – de eerste Europese Raad in de geschiedenis van de EU die aan JBZ gewijd was – richtten zich op drie prioritaire gebieden:

- 1 de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid van de EU;
- 2 een ware Europese rechtsruimte;
- 3 bestrijding van de criminaliteit in de Unie.

Het hoge ambitieniveau van de trits Amsterdam-Wenen-Tampere is deels ingegeven door de op handen zijnde uitbreiding. De feitelijke invulling die aan deze ambities zal worden gegeven tot de deadline van 2004, zal de hoogte van de uiteindelijke toetredingsnormen voor de kandidaat-lidstaten bepalen.

4.7.3 AANPASSINGEN VAN DE MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN AAN HET JBZ-BELEID

De Europese Unie steekt er veel energie in de aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het JBZ-acquis te volgen. Niet alleen worden de passages gewijd aan JBZ in de jaarlijkse voortgangsrapportages van de Europese Commissie steeds uitgebreider, sinds 1999 verricht de raad ook zogenaamde collectieve evaluaties parallel aan de Commissie-rapportages, die uitsluitend de progressie op het gebied van JBZ in de Midden- en Oost-Europese landen in kaart brengen.⁵⁹ Behalve aan de overname van het acquis wordt in deze collectieve evaluaties veel aandacht besteed aan de toepassing en effectieve implementatie ervan door de kandidaat-lidstaten, want implementatie vormt de 'bottleneck' op het terrein van JBZ.

De hoeveelheid over te nemen wetgeving is (nog) relatief beperkt. Waar het op aan komt, is: of na de toetreding daadwerkelijk iedereen die de buitengrens oversteeft, wordt gecontroleerd en of een effectieve grensbewaking tussen grensovergangen kan worden gegarandeerd; of consulaten zijn voorbereid op het veelvoud van het huidige aantal visa dat zij zullen moeten gaan afgeven; de verschillende wetshandhavingsinstanties effectief zullen samenwerken in de strijd tegen de

internationale criminaliteit, illegale immigratie, enzovoort. Hieronder wordt een beeld gegeven van de voortgang van de kandidaten uit Midden- en Oost-Europa op het JBZ-terrein, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op de beveiliging van de buitengrenzen van de Unie, migratiebeleid (waaronder het visabeleid en de strijd tegen illegale immigratie),⁶⁰ asielbeleid, politieke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken.

Beveiliging van de buitengrenzen

Het vallen van het ijzeren gordijn gevolgd door de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de EU zal de politieke kaart van Europa ingrijpend veranderen. Liep de harde grens tijdens de Koude Oorlog dwars door Europa, na de toetreding van de tien Midden- en Oost-Europese landen zullen de grenzen van de EU oostwaarts zijn opgeschoven tot aan Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië, de Oostzee en de Zwarte Zee. De verantwoordelijkheid voor de bewaking van de buitengrenzen van de EU – die voorheen voornamelijk lag bij landen als Duitsland en Oostenrijk – zal hiermee verschuiven naar de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa. De recente incorporatie van de Schengen-overeenkomst in de verdragen van de EU betekent dat het EU-acquis nu een belangrijke component kent ten aanzien van de controle van de buitengrenzen. Volgens artikel 8 van het ‘protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie’ moeten de kandidaat-lidstaten dit acquis volledig overnemen. Hiermee wordt de komende toetreding de eerste keer in de geschiedenis dat kandidaten in principe aan het Schengen-acquis moeten voldoen op het moment van toetreding tot de EU. Voorheen traden landen eerst toe tot de EU, waarop ze in een later stadium ook toe konden treden tot de toen nog intergouvernementele Schengen-overeenkomst (denk aan Griekenland, Portugal, Spanje, Oostenrijk, Finland en Zweden).

Ten aanzien van de buitengrenzen betekent de noodzaak het Schengen-acquis⁶¹ over te nemen dat de kandidaten moeten gaan voldoen aan de zeer strenge Schengen-normen en -procedures voor personencontroles aan de buitengrenzen. Dit impliceert een diepe ingreep voor de kandidaat-lidstaten, aangezien hun oostelijke grenzen voorheen relatief open waren. Kandidaat-lidstaten vrezen dan ook dat als gevolg van de toetredingsvereisten reeds lang bestaande grensoverschrijdende economische, sociale en politieke betrekkingen zullen worden onderbroken. Waar vanaf de toetreding het zwaartepunt van de grenscontrole bij de oostelijke grenzen zal moeten liggen, lag dit tijdens de Koude Oorlog bovendien bij de westelijke grenzen. Zo zal Polen straks verantwoordelijk worden voor de bewaking van 1143 kilometer buitengrenzen met Rusland (Kaliningrad), Wit-Rusland en Oekraïne, en Roemenië voor de beveiliging van 2071 km buitengrenzen met Oekraïne, Moldavië, de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en de Zwarte Zee. Ten tijde van het Warschau Pact werden de grenzen tussen de Sovjet-Unie en Polen niet door Polen maar door Sovjet grenstroepen bewaakt. Poolse grenswachten waren voornamelijk gestationeerd aan de westelijke en zuidelijke grenzen en aan de Baltische kust (House of Lords 2000: punt 16).

Complicerende factor bij dit ingrijpende proces is de territoriale beweeglijkheid van de Europese Unie: het is niet duidelijk welke kandidaat-lidstaten op welk moment al dan niet tegelijk zullen toetreden, noch waar de buitengrenzen van de EU uiteindelijk zullen komen te liggen. Hiermee doemt het scenario op dat als gevolg van de toetredingsvereisten de kandidaten zwaar moeten investeren in het controleregime van grenzen die slechts tijdelijk de buitengrenzen van de EU zullen zijn. Voorbeeld is hier Slowakije: als Tsjechië, Hongarije en Polen deel zullen uitmaken van een eerste toetredingsgolf waar Slowakije buiten valt, zullen de nieuwe Midden-Europese EU-lidstaten de Schengen-regels op de (tijdelijke) buitengrens met Slowakije moeten gaan toepassen. Deze onzekerheid treft tevens Hongarije, dat grenst aan drie kandidaat-lidstaten: Slovenië, Roemenië en Slowakije (House of Lords 2000: punten 11 en 17).

Tegen deze achtergrond werken kandidaat-lidstaten aan de overname en implementatie van de regels ten aanzien van het overschrijden van de buitengrenzen. Op het gebied van de buitengrensbeveiliging speelt de *overname van wetgeving* een minder prominente rol dan op andere JBZ-terreinen. Van belang is dat de kandidaat-lidstaten voorafgaand aan de toetreding hun wetgevend kader dusdanig wijzigen dat hun voormalige grenswacht en grenspolitie (veelal militaire grenstroepen en dienstplichtigen) worden getransformeerd in een professionele, niet-militaire organisatie overeenkomstig de standaarden van de EU (veelal aangeduid met 'demilitarisering'). In Hongarije, Polen, Estland en Litouwen is de relevante wetgeving grotendeels aanwezig, hoewel het demilitariseringproces nog niet is voltooid. Bij de overige kandidaat-lidstaten bestaat evenwel aanzienlijke achterstand. De wettelijke basis is nog ontoereikend en de bevoegdheden van de grenspolitie zijn nog te beperkt. In sommige landen wordt de grenscontrole nog verricht door verschillende organisaties en ontbreekt een geïntegreerd grenscontrolesysteem en een algemene grensbewakingsstrategie. De buitengrenzen van Estland, Letland, Litouwen, Roemenië en Slovenië zijn nog niet volledig afgebakend. De meeste kandidaat-lidstaten zouden echter in staat moeten zijn de relevante wetgeving in een aantal jaren over te nemen.

Problemen bij de overname van de wetgeving verbleken bij de nog bestaande tekorten in de *organisatie/bestuurlijke capaciteit en de uitvoering*. In de meeste kandidaat-lidstaten werden de buitengrenzen voorheen bewaakt door gewapende troepen. Het grenscontrolesysteem was gebaseerd op reguliere patrouilles door troepen, uitzichttorens, en 'zwarte eenheden' in de achterhoede. Geen van deze elementen past in het buitengrensbewakingsregime van Schengen. Dit regime is gebaseerd op specifiek georganiseerde en getrainde grenspolitie-eenheden, die onder de volledige controle vallen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en opereren als hoog getrainde mobiele eenheden met geavanceerde technische uitrusting en moderne conroletechnieken. Ook de kandidaat-lidstaten die al een flink eind op weg zijn in de transformatie naar een professionele grenspolitie, hebben te kampen met structurele problemen in de organisatie en uitvoering: een ernstig gebrek aan professioneel personeel, een ontoereikende infrastructuur aan de oostelijke grenzen (slechte huisvesting

en arbeidsomstandigheden), gebrek aan uitrusting (voer- en vaartuigen, nachtzichtapparatuur, technische bewaking van de groene grenzen, radarbewaking van de zee grenzen, gecomputeriseerde centrale datasystemen, on-line verbindingen, enz.) en tekortschietende training en ervaring van personeel met moderne controle- en opsporingstechnieken. De lage salarissen voor ambtenaren maken het niet alleen zeer lastig gekwalificeerd personeel aan te trekken en vast te houden, maar bieden ook een vruchtbare bodem voor corruptie, gezien de dagelijkse verleidingen tijdens het werk. Dit alles maakt dat de grenscontrole niet kan voldoen aan de Schengen-standaarden. Geen van de grenswachten zou nu effectief in het Schengen Informatie Systeem kunnen deelnemen. In het algemeen gaapt er een kloof tussen de grensbewakingsstrategieën en de hiervoor gereserveerde budgettaire middelen en ontvangen hulp gelden. Als gevolg daarvan zijn elementen van het oude militaire grenscontrolesysteem nog steeds aanwezig.

Het operationeel vermogen en de flexibiliteit bij het inzetten van personeel worden in veel gevallen beperkt doordat eenheden die met de bewaking van verschillende typen grenzen zijn belast, niet nauw samenwerken. Ook het wederzijdse vertrouwen en de samenwerking tussen verschillende autoriteiten (grenspolitie, douaneautoriteiten, politie, enz.) – een belangrijk element in het EU-/Schengen-acquis – is in veel gevallen slecht en lijdt onder een onduidelijke afbakening van taken. De toetredende landen zitten ook nog steeds met rivaliteiten tussen militaire en burgerlijke structuren in de bewaking van hun buitengrenzen.

Ook de samenwerking met de grensautoriteiten van de oostelijke buurlanden is een punt van zorg. Zo bestaat er in de FRJ geen centrale autoriteit voor de grenscontrole. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de Russische, Oekraïense en het Moldavische grensbeheerssystemen in de toekomst eerder zullen verslechteren dan verbeteren. Ook zal de druk van illegale activiteiten in deze gebieden toenemen. Corruptie van grensautoriteiten vormt ook in de buurlanden een groot probleem. De samenwerking met buurlanden is bovendien afhankelijk van politieke factoren. Zo ligt het gevoelig voor de Tsjechen om de grens met Slowakije als buitengrens te behandelen. De controle van de Slowaakse grens is duidelijk ontoereikend en hetzelfde geldt voor de Hongaars-Roemeense en Pools-Oekraïense grens, hetgeen deze grenzen gevoelig maakt voor illegale immigratie. Het niet-geharmoniseerde visumbeleid van een aantal kandidaat-lidstaten (als gevolg waarvan burgers van buurlanden zonder visum kunnen reizen) is tevens rechtstreeks van invloed op de beveiliging van de grenzen (zie hieronder).

Migratie

Diversiteit in visawetgeving is een gevoelige kwestie bij de oostelijke uitbreiding. Toetredingsvereiste is de *overname van het EU-visaregime*, inclusief de lijst van de EU. Sinds het Schengen-acquis is opgenomen in de EU-verdragen, is de nog langere ‘negatieve lijst’ van Schengen een andere vereiste. Op deze laatste lijst staan 133 landen en gebieden wiens staatsburgers in de Schengen-landen in het bezit moeten zijn van een visum (de EU-lijst telt 101 landen en gebieden). Onder die 133 bevinden zich oostelijke buurlanden van de kandidaat-lidstaten, waarvan de

onderdanen voorheen niet aan de visumplicht onderworpen waren wanneer zij de kandidaat-lidstaten bezochten. Vanwege de bovenbeschreven vrees dat grensoverschrijdende economische en sociale betrekkingen zullen worden ontworcht en politieke spanningen met buurlanden zullen ontstaan, bestaat er onder een aantal kandidaat-lidstaten weinig enthousiasme om het visaregime over te nemen. Zij hebben aangegeven hun visaregime slechts ‘geleidelijk’ aan te willen passen. Van EU-zijde wordt hier tegen ingebracht dat, indien onderdanen van ‘risicolanden’ zonder visum toegang hebben tot de kandidaat-lidstaten, het wel heel moeilijk wordt om illegale immigratie, illegale tewerkstelling en internationale criminaliteit aan te pakken. Hoewel sommige landen, zoals Estland, Letland, Slovenië en Slowakije aanzienlijke voortgang hebben geboekt bij de overname van de EU-wetgeving ten aanzien van visa, verloopt de aanpassing in andere kandidaat-lidstaten uiterst traag. Onderdanen uit landen die op de negatieve lijsten van de EU staan, kunnen nog zonder visum binnenkomen in Hongarije, Tsjechië, Polen, Bulgarije, Roemenië en Litouwen. Veelal is geen tijdschema overgelegd voor de verwachte aanpassing van de visawetgeving aan het EU-acquis. Waarschijnlijk zal een aantal kandidaat-lidstaten het visaregime pas volledig overnemen, wanneer de toetreding aanstaande is.

De *aanpassing van de wetgeving inzake toelating en verwijdering* aan het EU-acquis verloopt minder stroef, hoewel de diversiteit ten aanzien van het acquis in verschillende kandidaat-lidstaten nog aanzienlijk is (bijv. te vage of afwijkende bepalingen op het gebied van gezinshereniging, de geldigheidsduur van visa, verblijfs- en werkvergunningen). In veel gevallen zijn wetsontwerpen om deze lacunes te verhelpen, in behandeling. Een zwak punt is dat veel kandidaat-lidstaten geen overnameovereenkomsten⁶² hebben met (een aantal van) hun directe buurlanden en met landen van oorsprong. Dit bemoeilijkt de uitwijzing van vreemdelingen die na het overschrijden van de grens worden aangehouden, of die worden teruggestuurd uit de Europese Unie op basis van het ‘veilige derde landen’-principe⁶³ en overnameovereenkomsten tussen de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten. In een aantal kandidaat-lidstaten (Slovenië, Slowakije, Letland en Litouwen) is de wetgeving op het gebied van uitwijzing nog niet conform het acquis. Vreemdelingen kunnen voor een aanzienlijke tijd in bewaring worden gehouden zonder gerechtelijke actie.

Ook ten aanzien van de *strijd tegen illegale immigratie* bestaan onvolkomenheden. Aanpassing aan het EU-acquis is hier overigens lastig, aangezien dat voor een groot deel bestaat uit ‘soft law’ die voor verschillende interpretaties vatbaar is. Sancties tegen illegaal verblijf en illegale tewerkstelling beperken zich in de Midden- en Oost-Europese landen veelal tot boetes die nauwelijks afschrikwekkend werken. Een deel van de illegale werknemers komt overigens af op een duidelijke behoefte aan seizoensarbeid. Dit zou een legale basis kunnen hebben, indien er overeenkomsten over seizoensarbeid zouden zijn met buurlanden. Al met al hebben de kandidaat-lidstaten evenwel een aanzienlijke voortgang geboekt ten aanzien van de overname van de EU-regels. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat dit proces niet binnen enkele jaren zou kunnen worden afgerond.

De werkelijke problemen liggen bij de *organisatie/bestuurlijke capaciteit en de uitvoering*. Als gevolg van het overnemen van de 'negatieve lijst' van Schengen, zullen de kandidaat-lidstaten op hun consulaten een veel groter aantal visa's moeten gaan afgeven en adequate controle van visa en visaduur moeten zekerstellen. Zij zullen hierbij structurele problemen ondervinden, doordat informatie-technologie voor het verwerken van visa-aanvragen ontbreekt en er een gebrek is aan effectieve samenwerkingsstructuren met de politie en wetshandhavingsinstanties. Een 'on-line'-verbinding tussen consulaten en nationale gegevensbanken voor de afgifte en controle van visa ontbreekt nog bijna overal, zelfs in een land als Estland waar de buitenlandse vertegenwoordiging al wel een geautomatiseerd systeem heeft voor het verwerken van visa-aanvragen.

Hiernaast ontbreekt de noodzakelijke ervaring en training op de consulaten. De consulaten van Estland, die al werken op basis van de toetredingsvoorwaarden (met uitzondering van de genoemde 'on-line'-verbinding), vormen een uitzondering. Veel kandidaten stellen de overname van het EU-/Schengen-visaregime zo lang mogelijk uit en verstrekken de visa die ze afgeven, nog vaak aan de grens. Zij zullen hun capaciteit en ervaring op de consulaten dus pas vanaf zeer kort voor de toetreding gaan opbouwen. Zoals Monar stelt, is de soepele werking van het EU-/Schengen-visaregime afhankelijk van een balans tussen een strenge toepassing van de regels ten opzichte van ongewenste vreemdelingen en een soepeler opstelling ten opzichte van bijvoorbeeld gezinnen en studenten. Het heeft de EU-lidstaten heel wat tijd gekost deze balans enigszins te vinden. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de kandidaat-lidstaten die de toepassing van het EU-/Schengen-visaregime uitstellen tot het moment van toetreding, dit evenwicht direct na de toetreding zullen vinden (Monar 2000: 45).

Ook ten aanzien van het immigratiebeheer en de strijd tegen illegale immigratie is de implementatie de duidelijke 'bottleneck'. Omdat het lastiger wordt de EU-landen binnen te komen naarmate het Schengen-regime binnen de Unie wordt uitgebouwd, maken steeds meer vluchtelingen en andere immigranten gebruik van de illegale diensten van mensensmokkelaars. Paradoxaal gevolg van het restrictievere EU-regime van de laatste jaren is dus een sterke toename van illegale immigratie. Door hun geografische ligging fungeren verschillende kandidaat-lidstaten als cruciaal doorvoerland. Het optreden tegen de illegale immigratie in de Midden- en Oost-Europese landen schiet duidelijk tekort. Onduidelijke bevoegdheidsverdelingen en slechte samenwerking tussen bestuurlijke en veiligheidsautoriteiten op het centrale en lokale niveau verminderen de effectiviteit waarmee de sleutelwetgeving over immigratiekwesties wordt geïmplementeerd in het beleid. Specifieke instanties die over het sectoroverschrijdende probleem van illegale immigratie gaan, zijn schaars. Ook hier ontbreekt de noodzakelijke informatie- en communicatietechnologie voor een effectieve samenwerking tussen wetshandhavingsinstanties. Doordat cruciale coördinatie van informatie tussen de betrokken organen tekortschiet, wordt de bestrijding van georganiseerde netwerken ernstig belemmerd. Een strenge en consistente toepassing van wetgeving en gevestigde procedures is hier van groot belang. Maar zelfs de kandidaten

die met de aanpassing van hun wetgeving aan het EU-acquis al aanzienlijke voortgang hebben geboekt, hebben nog grote moeilijkheden met de effectieve uitvoering van het beleid. Technische problemen (tekort aan detentiecentra voor gedeporteerden, apparatuur voor vingerafdrukken, adequate gegevensverzameling, elektronische gegevensuitwisseling, enz.), maar ook politieke en economisch gemotiveerde concessies aan buurlanden zijn hier debet aan.

Het overnamebeleid richt zich bijna exclusief op de buurlanden. Met de buitenlandse vertegenwoordigingen van de landen van oorsprong wordt slechts in uitzonderingsgevallen samengewerkt. Uitzetting naar verre landen van oorsprong wordt in de kandidaat-lidstaten meestal niet uitgevoerd. Veel vluchtelingen die door de EU conform het 'veilige derde land'-principe zijn teruggestuurd, worden als gevolg hiervan niet adequaat opgevangen of naar een veilig gebied elders vervoerd. Zij vallen veelal terug in het illegale circuit, waarna ze opnieuw proberen de EU binnen te komen.

De kandidaat-lidstaten fungeren niet alleen als doorvoerland voor illegale immigratie, maar worden ook in toenemende mate bestemmingsland. Van belang in de strijd tegen illegale immigratie in dit verband zijn maatregelen tegen illegale tewerkstelling. Werk is een van de belangrijkste *pull*-factoren voor illegale immigratie. Alle kandidaten hebben enige wetgeving op dit terrein, maar de nu reeds wijdverbreide illegale arbeid wordt in de praktijk nauwelijks bestreden. Een verder probleem is dat documenten (paspoorten, visa) van een aantal kandidaat-lidstaten gemakkelijk zijn te vervalsen (dit geldt bijv. voor Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Litouwen en Letland). Het zal aanzienlijke investeringen vergen om de handhavingspraktijken en speciale maatregelen, zoals verhoging van de documentveiligheid, op te waarden, terwijl de kandidaten dit blijkbaar niet als prioriteit zien. Als deze stappen slechts zeer dicht op de toetreding worden genomen, zal een gebrek aan ervaring en training hun effectiviteit sterk negatief beïnvloeden.

Asielbeleid

Het Europees asielbeleid is voornamelijk gebaseerd op het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en een reeks niet-bindende instrumenten zoals de 'resoluties van Londen' uit 1992 over de duidelijk ongegronde asielverzoeken en het 'veilige derde landen'-principe. In het kader van de Schengen-akkoorden hebben de lidstaten de Overeenkomst van Dublin ondertekend, waarin wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in één van de lidstaten van de Unie is ingediend (dit was niet in het Geneefse vluchtelingenverdrag geregeld).

Ten aanzien van de *overname van asielacquis* hebben sommige kandidaat-lidstaten grote voortgang geboekt. Zo is de wetgeving van Hongarije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen al grotendeels in lijn met het acquis. Aandachtspunten zijn nog de onafhankelijkheid van de beroepsprocedures (bijv. Tsjechië, Slowakije) en het feit dat in sommige kandidaat-lidstaten in de versnelde procedures een instantie die op basis van het acquis geen 'gekwalficeerde' autoriteit is

‘op het geschikte niveau’, beslist (bijv. de lokale politie) of de vluchtelingenstatus wordt verleend. Daarnaast is in verschillende gevallen de invulling van het *non refoulement*-principe⁶⁴ (één van de centrale elementen ter bescherming van vluchtelingen uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag, waarbij de EU partij is), nog niet conform het verdrag.

Voorzover de asielwetgeving nog manco's vertoont, kunnen deze naar verwachting nog wel voor 2004 worden aangepast. Ook op dit terrein gaat de zorg veel meer uit naar het feit dat de meeste kandidaten de institutionele en structurele hervormingen die nodig zijn om het EU-acquis uit te voeren, nog niet geheel hebben doorgevoerd.

Hoewel een aantal landen al een aantal jaren de procedures op dit gebied volgt, hoefden de kandidaat-lidstaten in het verleden slechts kleine aantallen asiel-aanvragen te verwerken. Er wordt echter verwacht dat (deels als gevolg van de toetreding tot de EU) het aantal aanvragen aanzienlijk zal toenemen. In sommige kandidaat-lidstaten is deze toename ook al ingezet (bijv. in Hongarije, als gevolg van het opheffen van de geografische beperking). Dit betreft asielzoekers die direct uit derde landen komen en asielzoekers die door de EU zijn teruggestuurd, op basis van het ‘veilige derde land’-principe en overnameovereenkomsten met de kandidaat-lidstaten. Onder condities van overbelasting en onervarenheid in de Midden- en Oost-Europese asielsystemen is het van belang dat deze asielzoekers worden onderworpen aan eerlijke en zorgvuldige procedures. Sommige kandidaat-lidstaten misbruiken het ‘veilige derde landen’-principe (bijv. Estland) en proberen op hun beurt asielzoekers zoveel mogelijk door te sturen naar ‘derde landen’ als Litouwen en Oekraïne. *Refoulement* is een reëel gevaar in dit geval. In een aantal andere kandidaat-lidstaten is ook nog sprake van een slechte toepassing van de wet en een zekere willekeur bij beslissingen ten aanzien van aanvragen (Hongarije, Slovenië, Bulgarije, Letland, Litouwen).

Gebrek aan staf is een ander structureel probleem. De schaarste aan middelen vindt zijn weerslag in de kwaliteit van opvangcentra, de uitrusting, de landen-documententatie, de juridische ondersteuning van asielzoekers en tolkendiensten. Gebrek aan ervaring met niet-Europese landen van oorsprong en gebrek aan training op het gebied van asielrecht en Europees recht is een algemeen verschijnsel. Als gevolg van deze structurele problemen zullen de vertragingen bij asielaanvragen waarschijnlijk toenemen. Een gebrek aan technische uitrusting en middelen voor datacommunicatie kan bovendien de effectieve uitvoering van de Dublin Conventie ernstig hinderen.

Politiële samenwerking

Wat de politie betreft, hebben de kandidaat-lidstaten belangrijke vorderingen gemaakt met de aanpassing van hun wetgeving aan het acquis. Dit proces is vergemakkelijkt door de algemene herziening van de politiewetgeving en -organisatie die alle kandidaat-lidstaten hebben doorgemaakt na 1989. Wat betreft het kader voor politieke samenwerking is de wetgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens in sommige kandidaat-lidstaten nog niet in

overeenstemming met de Europol-bepalingen. De uitwisseling van verbindings-officieren is ook nog niet met alle kandidaat-lidstaten gerealiseerd. De algemene indruk is echter dat de overname van het acquis voorafgaand aan de toetreding geen groot probleem zal opleveren op het gebied van de politieke samenwerking.

De politiediensten hebben gedurende de jaren negentig verschillende reorganisaties doorgemaakt. Deze hervormingen hebben bijgedragen aan de modernisering en versterking van het politieapparaat en zij hebben een duidelijke grens getrokken tussen de huidige politiediensten en de politie onder de communistische regimes. In alle kandidaat-lidstaten deint het politieapparaat evenwel nog enigszins na van deze grote schok, al was het alleen maar doordat een groot deel van de politiefunctionarissen sinds 1990 is geworven. Er is een structureel tekort aan ervaren personeel, doordat seniorbeambten met een dubieus verleden het apparaat hebben verlaten en door een hoog huidig verloop onder het seniorpersoneel. Het kost de politie moeite gekwalificeerd personeel niet te verliezen aan de particuliere sector, waar salarissen, loopbaanperspectieven en werkomstandigheden beter zijn. De slechte betaling en werkomstandigheden wakkeren bovendien de corruptie binnen de politiemacht aan. Dit vermindert het toch al geringe vertrouwen dat het publiek in sommige kandidaat-lidstaten in de politie heeft, hetgeen de recrutering er weer niet gemakkelijker op maakt.

Goede opleiding en training zijn cruciaal gezien de grote instroom bij de politie en vanwege de ontwikkeling van nieuwe vormen van criminaliteit. Hoewel alle kandidaat-lidstaten hun opleidings- en trainingsprogramma's hebben verbeterd, is een grotere inspanning nodig op het gebied van gespecialiseerde training. Om georganiseerde criminaliteit, met name financiële criminaliteit, het witwassen van geld, computercriminaliteit, en corruptie te voorkomen en op te sporen, is goed getraind en gespecialiseerd personeel vereist. Ook de talenkennis schiet nog wel eens tekort voor de internationale politieke samenwerking. De combinatie van gebrek aan ervaren personeel, uitrusting en training wreekt zich met name in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Ook voor een goed functionerende internationale politiesamenwerking is coördinatie, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende politieafdelingen, en tussen verschillende wetshandavingsinstanties binnen de kandidaat-lidstaten van groot belang. Problemen op dit punt in verschillende kandidaat-lidstaten zijn hierboven reeds gesignaleerd.

Justitiële samenwerking in strafzaken

Effectieve justitiële samenwerking op strafrechtelijk gebied is voor een groot deel afhankelijk van de compatibiliteit van wetboeken van strafrecht en strafvordering. Belangrijke herzieningen van de wetboeken zijn voltooid of onderweg in de kandidaat-lidstaten, onder andere om nieuwe strafbare feiten op te nemen en getuigen beter te beschermen. Er bestaat evenwel nog een aanzienlijke problematische diversiteit op een aantal gebieden, zoals onder andere de wetgeving op het gebied van uitlevering, wederzijdse rechtshulp in strafzaken en witwassen van geld.

Ook hebben sommige kandidaten nog niet alle relevante internationale verdragen geratificeerd (zoals het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen van geld, de verdragen van de Raad van Europa inzake de bestrijding van corruptie en het OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoping van ambtenaren). Al met al geldt voor de wetgeving met betrekking tot justitiële samenwerking hetzelfde als voor veel andere JBZ-onderwerpen: het is mogelijk dat de wetgeving voor de toetreding wordt aangepast, maar de kans dat dit proces zo kort vóór de toetreding pas voltooid is, kan implementatieproblemen tot gevolg hebben.

Een functionerende en onafhankelijke rechterlijke macht is niet alleen een voorwaarde voor de deelname in het JBZ-acquis, maar is ook meer in het algemeen een conditie voor het effectief functioneren van een lidstaat binnen de EU. Dit is de reden waarom het politieke criterium van Kopenhagen voorwaarden ten aanzien van de rechterlijke macht in zijn algemeenheid bevat en waarom in hoofdstuk 3 van dit rapport is ingegaan op de transformatie van de rechterlijke macht in de Midden- en Oost-Europese staten. In deze paragraaf wordt volstaan met de behandeling van problematische diversiteit ten aanzien van participatie in het JBZ-acquis.

De internationale justitiële samenwerking ondervindt hinder van de overbelasting van het justitiële systeem in de Midden- en Oost-Europese landen. Deze overbelasting komt tot uiting in omvangrijke achterstanden bij de behandeling van aanhangige zaken, slechte toegang tot de rechter, niet-uitvoering van vonnissen, tekorten in de verzameling van bewijsmateriaal, niet-reguliere publicatie van jurisprudentie en tekortschietende kwaliteit van uitspraken van lagere hoven. Aan de wortel van de problematiek ligt ook hier een gebrek aan ervaren staf (grote aantallen senior rechters uitgestroomd na 1989), middelen (weerspiegeld in relatief lage salarissen en gebrek aan moderne technische faciliteiten), ondersteuning (rechters moeten ook vele administratieve taken uitvoeren) en opleiding/training. Specifiek voor de internationale justitiële samenwerking betekent dit veelal vertragen, gebrek aan gespecialiseerde kennis en taalvaardigheden onder de grotendeels jonge rechters en tekortkomingen in de kwaliteit en snelheid van de toegepaste procedures. Corruptie blijft de kop opsteken als gevolg van inadequaat toezicht en lage honorering van het personeel. Dit voedt het wantrouwen van de burger in het rechtstelsel. Zoals geldt voor veel onderdelen van het JBZ-acquis, neemt het relatieve belang van onvoldoende begrotingsmiddelen toe als bron van problematische diversiteit. Het relatieve belang van erfenissen, hoewel nog aanzienlijk, neemt daarentegen af.

4.8 CONCLUSIE

In de voorgaande paragrafen en ook in hoofdstuk 3 is gebleken dat de uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa op een aantal beleidsterreinen inderdaad risico's met zich meebrengt. Om dit in de conceptuele terminologie van hoofdstuk 2 te verwoorden: de kandidaat-lidstaten voegen diversiteit toe die problematisch kan zijn voor het functioneren van de EU als waarden- en handelsverbond. De uitbreiding biedt echter ook kansen en voordelen, zowel voor de kandidaat-lidstaten als voor de huidige lidstaten. In de tabel 4.23 is voor de fase voor en de fase na de toetreding per beleidsveld een overzicht gegeven van de geïdentificeerde bedreigingen, evenals van de mogelijke kansen van de uitbreiding.⁶⁵ Hieruit komt tevens een aantal problemen en kansen van de uitbreiding naar voren dat deze beleidsvelden gemeenschappelijk heeft. Hieronder zal eerst worden ingegaan op de belangrijkste oorzaken van de geconstateerde problemen. Vervolgens worden de belangrijkste kansen in algemene termen samengevat. Het zijn deze gemeenschappelijke oorzaken van de toetredings-, implementatie- en handavingsproblemen, waarop de oplossingsrichtingen in het derde deel van dit rapport moeten aangrijpen, teneinde de voorziene mogelijkheden te realiseren.

Erfenissen

Op elk beleidsterrein blijkt dat alleen al de overname van het EU-acquis een ongekende opgave is, die steeds weer stuit op bestuurlijke en juridische problemen in de kandidaat-lidstaten. Dit geldt in nog sterkere mate voor de implementatie en handhaving van het acquis na de toetreding. Zoals in hoofdstuk 3 naar voren is gekomen, vloeien deze problemen ten eerste voort uit de erfenissen uit het verleden en uit het zo ingrijpende maatschappijomvattende transformatieproces dat zich sinds de omwentelingen van begin jaren negentig heeft voltrokken. Doordat een onafhankelijk rechtstelsel en een modern bestuursapparaat tijdens het communisme ontbraken, moesten deze na 1990 deels opnieuw worden opgebouwd, in een tijd dat de economische transformatiecrisis toch al zware financiële beperkingen oplegde.

Economische ontwikkelingsachterstand

De enorme voortgang die bij de overname en implementatie van het acquis is geboekt, toont evenwel aan dat het gewicht van deze problematische erfenissen mede door de dynamiek van het democratisch en economisch transformatieproces steeds verder op de achtergrond raakt. Met andere woorden, op tal van beleidsterreinen hangt het capaciteitsprobleem geleidelijk aan steeds minder samen met erfenissen en transformatieproblemen en steeds meer met een tweede oorzaak: de (financiële) neerslag van een economische ontwikkelingsachterstand. Deze conclusie heeft directe implicaties voor de mogelijkheden en kansen van zowel de kandidaat-lidstaten als de Europese Unie om problematische diversiteit het hoofd te bieden.

Spanning tussen inhaalgroei en EU-toetredingseisen

Een derde oorzaak van de problemen in het toetredingsproces hangt nauw samen met deze economische ontwikkelingsachterstand. Op vele onderdelen versterkt de voorbereiding op de toetreding het proces van economische transitie en ontwikkeling. Er zijn echter ook onderdelen van het acquis waarvoor geldt dat de overname, implementatie en handhaving op gespannen voet staan met het streven naar inhaalgroei. In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de verdieping van de interne markt en de monetaire unie, de dynamiek van het communautaire milieubeleid en het zich snel ontwikkelende beleid voor samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken ertoe hebben bijgedragen dat de lat voor elke nieuwe aspirant-lidstaten hoger ligt dan ooit. De implementatie van sommige onderdelen van het internemarktacquis (zoals bijv. de fytosanitaire bepalingen) en vooral ook de implementatie van het milieuacquis en het Schengen-acquis vereisen ongekeerde investeringsopgaven. Hierdoor ontstaat echter een reëel risico dat de inspanningen die de Midden- en Oost-Europese landen zullen moeten leveren om te voldoen aan de toetredingseisen, ten koste kunnen gaan van hun publieke investeringen ten behoeve van onder meer de fysieke en kennisinfrastructuur, de versterking van marktinstuties en het begeleiden van regio- en sectorspecifieke aanpassingsprocessen.

Weerstand tegen nieuwe deling

Een vierde oorzaak van de toetredingsproblemen ligt in het beleidsdilemma dat het uitbreidingsproces zou kunnen leiden tot een nieuwe deling binnen Europa. Kandidaat-lidstaten vrezen dat er harde grenzen zullen verrijzen tussen Midden- en Oost-Europese landen die de Unie rijp acht voor lidmaatschap en die welke nog 'te licht' worden bevonden. Deze problematiek van de nieuwe grenzen tussen de *ins* en *outs* speelt onder meer ten aanzien van het vrij verkeer van personen en de handel in landbouwproducten binnen de interne markt, evenals op het vlak van de externe grensbewaking binnen het JfZ-beleid. Het impliceert dat kandidaten zwaar moeten investeren in het controleregime van buitengrenzen die na verloop van tijd, als alle kandidaten uit de regio zijn toegetreden, weer zullen worden opgeheven.

Kansen

Deze identificatie van gemeenschappelijke problemen laat onverlet dat de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa uiteindelijk op de EU-agenda staat, omdat hieraan doorslaggevend voordelen en kansen zijn verbonden. In hoofdstuk 1 is al gewezen op de historische kans voor de Unie om de deling van het Europese continent ongedaan te maken en bij te dragen aan de stabiele politieke en economische orde voor heel Europa. Mede door het einde van de Koude Oorlog en de oriëntatie van de Midden- en Oost-Europese landen op het Westen is de speelruimte voor de Unie en ook het belang om dit stabiliserings- en ontwikkelingsproces in betrekkelijk korte tijd daadwerkelijk vorm te geven ongekend groot. De val van de muur en het politieke en economische transformatieproces zijn onlosmakelijk verbonden met bij uitstek grensoverschrijdende vraagstukken als het uiteenvallen van staten, het herleven van de nationale minderhedenproble-

matiek, het intensiveren van de handels-, migratie- en investeringsrelaties tussen Oost en West. De uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa stelt de huidige lidstaten veel meer nog dan nu het geval is in staat om mede vorm te geven aan het ontwikkelen van een bestendig kader waarbinnen deze grensoverschrijdende vraagstukken kunnen worden opgelost. Het is immers in Unieverband dat de lidstaten gezamenlijk een groot deel van de specifieke politieke, juridische en economische principes, normen, regels en procedures vaststellen die zo cruciaal zijn voor het onderlinge verkeer. Hiernaast maakt het Unieverband het mogelijk in de toekomst te profiteren van de schaal- en efficiëntievoordelen van één grotere, Europabrede interne markt, monetaire unie en interne rechts- en bestuursorde.

Tabel 4.23 **Overzicht van kansen en bedreigingen op EU-beleidsterreinen**

BELEIDS- TERREIN	Kansen	Bedreigingen
INTENE MARKT	VOOR TOETREDING Voor EU: 1. Statische en dynamische voordelen van Europa-akkoorden en toetredingsvooruitzicht (nieuwe groeimarkten, productiviteits- en efficiencyverbeteringen). Voor MOE: 1. Idem; 2. Pre-accessiesteun; 3. Belangrijke verbetering FDI-klimaat.	1. Spanning inhaalgroei en volledige overname IM-acquis; 2. Onvoldoende bestuurlijke, juridische en financiële capaciteit; 3. Speelruimte EC en politieke compromissen bij beoordeling toetreding leidt tot vrees voor 'erosie'; 4. Nieuwe marktbelemmeringen tussen 'ins' en (tijdelijke) 'outs'.
	NA TOETREDING Voor EU: 1. Statische en dynamische voordelen van grotere Interne Markt; Voor MOE: 1. Idem, uitmondend in inhaalgroei en convergentie; 2. Verdieping en verbreding sociale en economische beleidscoördinatie.	1. Handhaving van interne-marktacquis verergert overbelasting Hof; 2. Onvoldoende bestuurlijke, juridische en financiële capaciteit leidt tot vrees voor geleidelijke ondermijning interne marktacquis; 3. Vrees voor ontstaan van nieuwe Mezzogiorno's, omvangrijke migratie van Oost naar West en braindrain.
MONETAIRE UNIE	VOOR TOETREDING Voor MOE: 1. Geleidelijke, niet-geforceerde beweging naar nominale convergentiecriteria als oriëntatiepunt ter versterking van monetaire en fiscale positie; 2. 'Euroificatie' biedt in extreme gevallen anker voor monetaire stabiliteit; 3. Daling risicopremie op kapitaal.	1. Focus op nominale convergentiecriteria ten koste van inhaalgroei; 2. Standaardtraject via ERM-II niet altijd geschikt; 3. Speculatieve aanvallen in aanloop tot Euro-deelname; 4. Gebrekkige monetaire beleidservaring.
	NA TOETREDING 1. Alle voordelen van een grotere monetaire unie, waaronder het wegvallen van wisselkoersschommelingen voor handel en de directe investeringen, het wegvallen van transactiekosten verbonden aan het omwisselen van valuta en van informatiekosten en prijsdiscriminatie, de besparingen verbonden aan de mogelijkheid lagere buitenlandse valutareserves aan te houden en de winsten uit de zgn. seigniorage; 2. Strategische voordelen van de euro: positieve impuls voor verdere marktintegratie van de financiële dienstverlening en kapitaalmarkten en de voordelen van een toegenomen geloofwaardigheid van de monetaire instellingen en de kwaliteit van het economisch beleid; 3. Versterking internationale rol van de euro; 4. Versterking externe vertegenwoordiging van de euro.	1. Vrees voor tekortschietend toezicht op financiële instellingen; 2. Risico op ongewenste versoepeling macro-economisch en fiscaal beleid; 3. Toename risico van problematische asymmetrische schokken; 4. Twijfels over ontbreken voldoende financieel toezicht; 5. Verlies slagvaardigheid Raad van Bestuur ECB.

Tabel 4.23 Vervolg (I)

BELEIDS- TERREIN	Kansen	Bedreigingen
GLB VOOR TOETREDING	<p>Voor EU:(Bescheiden)</p> <ol style="list-style-type: none"> (Bescheiden) statische en dynamische voordelen van Europa-akkoorden en het toetredingsvoorzicht (toegang tot nieuwe groeimarkten, productiviteits- en efficiencyverbeteringen). <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> Idem, mede door technologieoverdracht; pre-accessiesteun. 	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> Oplopende EU-interne spanningen; Bij handhaving van exportsubsidies: schending WTO-afspraken, uitmondend in handelsconflicten; <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> Verplichte overname van marktverstoring, ondoelmatig, ondoorzichtig en kostbaar beleid; Zwakke landbouwstructuur (grondmarkt, bedrijfsomvang, verwerkende industrie, verkoopkanalen); Tekortschietende bestuurlijke, juridische en financiële capaciteit; Aanvankelijk nog beperkte absorptiecapaciteit voor pre-accessiesteun.
GLB NA TOETREDING	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> Statische en dynamische voordelen van grotere interne markt voor landbouwproducten; Verdere intra-Europese specialisatie (via re-allocatie van (grondgebonden)bulkproductie naar MOE-landen; Versterkte oriëntatie op marktvaart, consumenten-, milieu- en dierenwelzijnbelangen. <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> Idem. 	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> Toename van plattelandsregio's met ontwikkelingsachterstanden; Stijging van de productieoverschotten en de landbouuitgaven; Blokkades op verdere hervormingen GLB; Oneigenlijke gebruik van GLB-middelen onder noemer van plattelandsbeleid; Stijgende landbouuitgaven bij directe inkomenssteun; <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> Verlies marktaandeel in sommige segmenten; Stijgende voedsel- en grondprijzen; Vertraagde uitstroom van arbeid uit de landbouw. Vergroting regionale en sociale verschillen.
MILIEUBELEID VOOR TOETREDING	<ol style="list-style-type: none"> Zeer forse verbetering in milieuprestaties; vermindering milieubelasting (ceteris paribus); Aanzienlijke inbreng van biodiversiteit; Geleidelijke vermindering van concurrentievervalsing door gelijktrekking regels/vereisten voor producten; Ruimte voor joint implementation vergemakkelijkt de pre-accession opgaven in milieu; Uitbreiding stimuleert directe investeringen, hetgeen mondiale milieunormen toegepast door multinationale ondernemingen met zich meebrengt; Groeimarkt voor milieutechnologie/meetapparatuur/advies. 	<ol style="list-style-type: none"> Kostbare milieu erfenis uit het communisme (afval; bodem/rivier/meren vervuiling; extreem vervuilende energie dragers); Onderontwikkelde en zwakke instituties, met geringe bevoegdheden, te weinig mensen en te weinig budget; Regionale/lokale uitvoering zwak, weinig expertise; Zware investeringsrichtlijnen (water, lucht, afval) stellen hoge financieringseisen en kosten veel tijd voor aanleg infrastructuur; Integraal milieubeleid (bijv. transport, energie, landbouw, enz.) nog in de kinderschoenen.

Tabel 4.23 Vervolg (II)

BELEIDS- TERREIN			
	Kansen	Bedreigingen	
COHESIEBELEID	NA TOETREDING	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hogere prioriteit milieu; 2. Effectievere capaciteit voor bestuur en management; 3. Vermindering investeringsrestricties. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wijziging feitelijke prioriteiten na toetreding; 2. Bureaucratische weerstand (bijv. Centraal vs. Regio); 3. Corruptie bij infrastructurele werken/aanschaffingen
	VOOR TOETREDING	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preaccessiesteun via cohesiebeleid dwingt kandidaat-lidstaten tot tijdige decentralisatie van insituties en beleid; 2. Essentiële investeringen in milieu-, fysieke en kennisinfrastructuur, die tevens buitenlandse directe investeringen faciliteren; <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preaccessiesteun (Phare, ISPA, SAPARD) voor structuurverbeteringen, om- en herscholingshulp en infrastructurele en milieuverbeteringen; 2. Versterking van het (decentrale) juridische en bestuurlijke vermogen; 3. Investerings in institutioneel kader voor programmering, evaluatie en (financiële) controle; 4. Versterking van lokale ondernemingen door indirecte vraagtoename voor lokale toeleveranciers; 5. Versterking maatschappelijk draagvlak voor toetreding. 	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Oplopende EU-interne spanningen over verschuiving van cohesiemiddelen en over netto-begrotingsposities; 2. Slechte, niet functionele programma's en corruptie; <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tekortschietende bestuurlijk en juridisch vermogen; 2. Moeizame interdepartementale en verticale coördinatie met regionale en lokale overheden; 3. Beperkte beschikbaarheid van statistieken; 4. Initiële onbekendheid met absorptiecapaciteit.
	NA TOETREDING	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dynamische voordelen van regio's met inhaalgroei; 2. Vergroting van de bereikbaarheid van perifere regio's; <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hogere inhaalgroei door betere benutting van het bestaande economisch groeipotentieel en vergroting van het fysiek en menselijk kapitaal; 2. Vergrote toegang tot leningen van de EIB; 3. Potentiële versterking van de financiële stabiliteit door ontlasting van tekorten op de lopende rekening, vooral bij stimulering van lokale ondernemingen; 4. Verbetering van regionale beleids capaciteit versterkt lokale beleids concurrentie en aantrekkelijkheid voor BDI. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontstaan van nieuwe <i>Mezzogiorno's</i>; 2. 'Crowding out' van private investeringen; 3. Nieuwe begrotingsconflicten over 'juste retour' en lastenverdeling; 4. Versnippering van doelstellingen, instrumenten en middeleninzet; 5. Aanvankelijk nog beperkte absorptiecapaciteit en co-financieringsmogelijkheden; 6. Creëren van gevestigde belangen bij aanhoudende subsidies.

Tabel 4.23 Vervolg (III)

BELEIDSTERREIN		Kansen	Bedreigingen
JBZ	VOOR TOETREDING	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vergroting interne veiligheid EU door toetredingsvoorbereidingen MOE-landen, associatievormen en pre-accessie pacts inzake JBZ; <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vergroting interne veiligheid door toetredingsvoorbereidingen; 2. Asielbeleid wordt in overeenstemming gebracht met internationale en EU-standaarden, hetgeen op termijn tot verbetering van de positie van vluchtelingen kan leiden; 3. Bevordering van rule of law en een functionerende, onafhankelijke rechterlijke macht in het kader van de toetredingsvoorbereidingen. 	<p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwrichting van grensoverschrijdende economische en etnische betrekkingen en politieke spanningen met buurlanden als gevolg van invoering van 'harde' externe grenzen en restrictief visabeleid; 2. Zware financiële last van investeringen in de externe grensbewaking, die met name in het geval van tijdelijke grenzen minder zinnig lijkt; 3. Toestroom van illegale immigranten en asielzoekers uit derde landen, capaciteitsproblemen, gebrek aan ervaring met grote aantallen asielzoekers; 4. Onvoldoende middelen voor investeringen in JBZ-organisaties, -structuren, en -uitrusting.
	NA TOETREDING	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uitbreiding van de ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participatie aan (delen van) de ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. 	<p>Voor EU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontoereikende organisatie en grote implementatiedeficiëntie ten aanzien van bewaking externe grenzen, migratie (inclusief bestrijding van illegale immigratie), asielbeleid, politie-samenwerking en justitiële samenwerking in de MOE-landen vormen een bedreiging van de interne veiligheid binnen de Unie, als de controles aan de grenzen met de kandidaat-lidstaten worden opgeheven. <p>Voor MOE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Blijvend hoge lasten van 'buffer-functie' voor de EU ten aanzien van bewaking externe grenzen, opvang en afwikkeling asielaanvragen van vluchtelingen die worden teruggestuurd uit de EU of worden aangetrokken door EU-lidmaatschap van het MOE-land.

NOTEN

- 1 In sommige EU-kringen wordt deze verbintenis echter ook wel beschouwd als een min of meer natuurlijke opstap naar een derde concept. Daarin heeft de Unie behalve efficiëntie- en stabiliteitsdoelstellingen ook substantiële politieke solidariteits- en herverdelingstaken, bijvoorbeeld op het terrein van de belastingen en de sociale zekerheid.
- 2 De WRR legt in deze schets het accent op het vrij verkeer van goederen, kapitaal en werknemers. De recente ontwikkelingen in de diensten-, transport- en netwerksectoren, hoe belangrijk ook voor de verdere verdieping van de interne markt en de monetaire unie, zullen in dit rapport slechts worden aangestipt.
- 3 Volgens deze regel moet een lidstaat A goederen of diensten uit een lidstaat B op zijn grondgebied toelaten indien die goederen of diensten volgens de regels van lidstaat B op rechtmatige manier zijn geproduceerd en in de handel gebracht (dit is het zogenoemde oorspronglandbeginsel). Lidstaat A mag alleen op grond van dwingende eisen het vrije verkeer belemmeren, en dan nog uitsluitend indien deze eisen (doelstellingen) niet equivalent zijn (Kapteyn en VerLoren van Themaat 1995: 349).
- 4 De EU kent uiteenlopende vormen van beleidsafstemming die sterk variëren naar de mate waarin bevoegdheden worden gedeeld of overgedragen. Tot de lichtere vormen van afstemming behoren procedures als het informeren en gezamenlijk oriënteren (zoals bijv. via werkgelegenheidsrichtsnoeren of de macro-economische dialoog). De zwaardere vormen betreffen het coördineren (bijv. via het Stabiliteits- en Groeipact) en harmoniseren (bijv. via minimumnormen) (SER 2000: 20).
- 5 In het Voortgangsrapportages van de Europese Commissie van november 2000 wordt melding gemaakt van alleen al 170 verzoeken voor overgangperiodes buiten de landbouwsector, en nog eens 340 verzoeken voor de landbouw (doorlopend na het jaar 2006). (Zie: Europese Commissie 2000i).
- 6 Een voorbeeld hiervan is de verplichting in het Sociale Handvest ten aanzien van het minimumloon; het Handvest verplicht een land alleen een minimumloon in te voeren; over de hoogte daarvan wordt niets gezegd.
- 7 Voor Litouwen en Letland gold een overgangstermijn van zes jaar en voor Estland gold onmiddellijke inwerkingtreding van het verdrag.
- 8 In termen van het overige vrije verkeer gesteld: er is (bijna) geen harmonisatie in de zin van een EU-breed raamwerk voor arbeidscontracten en arbeidsmarktregulering en ook geen wederzijdse erkenning.
- 9 Toen Spanje, Portugal en Griekenland (relatief en absoluut) nog armer waren en bovendien geen democratische regimes kenden, was dit overigens wel anders. Molle (1994) stelt dat in 1973 19 procent van de Portugese beroepsbevolking, 9 procent van de Griekse en 4 procent van de Spaanse beroepsbevolking in de EG-9 werkzaam waren. Overigens bestond destijds een vrij krappe arbeidsmarkt-situatie in de Europese Gemeenschap.

- 10 Deze conclusie is voorwaardelijk. Zo kan slecht economisch beleid of starre loonpolitiek (die niet gedifferentieerd is naar arbeidsproductiviteitsverschillen) verstoringen werken. Door agglomeratievorming is het ook mogelijk dat convergentie en divergentie binnen een land optreden. Er is echter geen twijfel over het convergerende effect van de marktintegratie in de EU tussen 1986 – 1998.
- 11 Het Verdrag gaat uit van een periode van tenminste twee jaar dat de nieuwe EU-lidstaten moeten deelnemen aan ERM-2. Op zijn vroegst na twee jaar vindt de evaluatie van het convergentieproces plaats door de Ecofin. Uitgaande van een periode van 3 maanden voor het verschijnen van de rapportage en het uiteindelijke besluit tot toelating en nog eens een half jaar voor de feitelijke overstap naar de euro zou de toetreding 33 maanden na EU-toetreding kunnen plaatsvinden (Baldwin et al. 2000: vii; Deutsche Bank Research 2000). Tot nu toe is een dergelijk tijdspad steeds bevestigd door de Europese Commissie, de Ecofin-raad, de ECB en de nationale centrale banken van de huidige lidstaten.
- 12 Het Federal Open Market Committee heeft vijf roterende zetels voor de in totaal 12 banken van de Federal Reserve Bank die optreden namens 50 Amerikaanse staten. De president van de Federal Reserve Bank van New York heeft een permanente zetel en de presidenten van de banken van Chicago en Cleveland delen een permanente zetel (Eichengreen en Ghironi 2001: 22).
- 13 Directeur Welteke uitte die vrees onder meer in een brief aan de Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer en diens collega op financiën Hans Eichel. Hij wees vooral op de hogere inflatiecijfers in deze landen, en op de mogelijkheid dat zij na het verkrijgen van een zetel in de ECB het prijsbeleid van de ECB zouden doen ‘verwateren.’ (Trouw, ‘Bundesbank waarschuwt voor uitbreiding aan vooravond EU-top. Oost-Europa bedreiging voor euro’, 4 december 2000; ‘Don’t raise the price of Union admission’, *European Voice*, 1 maart 2001.
- 14 De laatste jaren is deze uitstroom weer hoger; tussen 1986 en 1996 lag het percentage op 4,5 per jaar.
- 15 Deze deskundigen onder leiding van Allan Buckwell zijn op uitnodiging van de Europese Commissie in 1997 gekomen met het voorstel van een *Common Agricultural and Rural Policy for Europe* (CARPE).
- 16 Sinds de invoering van directe inkomenssteun is de verdeeldheid onder de boerengroeperingen in de EU echter wel toegenomen. Tekenend is bijvoorbeeld dat de eens zo sterke en eendrachtige Franse boerengemeenschap inmiddels drie aparte boerenbonden kent met sterk uiteenlopende visies: de FNSEA (met als politieke oriëntatie UDF/RPR) vertegenwoordigt de grote bedrijven en de socialistische *Confédération Paysanne* de kleine familiebedrijven. Daarnaast is er nog de rechts georiënteerde *Coordination Rurale*. LNV (2000a). De akkerbouw en de vleesvee-sector in Frankrijk blijken de grootste ‘winnaars’ te zijn van de hervormingen.
- 17 De Europese Rekenkamer heeft geconstateerd dat veel van deze milieumaatregelen nauwelijks of zelfs een tegengestelde effect hebben gehad. Van een werkelijk geïntegreerd milieu- en landbouwbeleid is dan ook geen sprake.
- 18 Ter vergelijking: in 1950 bedroeg het werkgelegenheidsaandeel in de EU 50 procent en het BBP- aandeel 12 procent.

- 19 Deze bestaat uit Argentinië, Brazilië, Canada, Chili, Colombia, Fillipijnen, Hongarije, Indonesië, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Thailand en Uruguay.
- 20 Bekend onder de titel: 'Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries' (1995).
- 21 Het EOGFL staat voor Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw. In totaal gaat het bij het Oriëntatiefonds om ongeveer 10 procent van de totale landbouwbegroting (Schrader 2000).
- 22 Zie hiervoor ook tekstbox 4.1.
- 23 Om met een Europese landbouwadviseur in Warschau te spreken: 'Als de Poolse boeren f 800 (≈ 360) krijgen voor een hectare maïs, dan staat heel Polen morgen vol met maïs.' ('Polen maakt zich op voor landbouwmiljarden Europese Unie', *Financieel Dagblad* dd. 6 februari 2001.)
- 24 In de groene box mogen steunmaatregelen worden ondergebracht die geen directe invloed hebben op productiebeslissingen en collectief door overheden worden betaald (zoals ontkoppelde inkomenssteun, plattelandsontwikkelingsgelden enz.). De steunmaatregelen van de blauwe box moeten productieneutraal uitwerken en moeten productie beperkende voorwaarden opleggen.
- 25 Uitgaande van een EU van 27 lidstaten vormt de blokkerende minderheid 91 van de in totaal 345 stemmen in de raad. Spanje, Frankrijk, Roemenië en Polen komen samen uit op 97 stemmen.
- 26 Zie art. 211 EG.
- 27 Zie art. 228 EG.
- 28 Lid 5 spreekt van "nieuwe wetenschappelijke gegevens" en van "een specifiek milieuprobleem".
- 29 Een compleet overzicht van het milieuacquis is te vinden in een tekstboek van het Europees Parlement (1999e).
- 30 Dit netwerk werd in 1992 opgericht met als belangrijkste doelstelling in de Unie het nodige elan te creëren voor verdere vorderingen inzake een meer doeltreffende toepassing van milieuwetgeving.
- 31 Voor 1998. Bron: Kwartaalbericht Nederlandse Bank, Grafiek 2, p. 6 (maart 2001). In 1995 lag het nog op 30% van Duitsland.
- 32 Dit dividend is potentieel overigens ongelooflijk groot. De kandidaat-landen verbruiken momenteel ongeveer 5x zoveel energie per eenheid BNP dan de EU-15. Zouden de tien hun BNP verdubbelen en tegelijk de energie efficiency van de EU-15 halen, dan zou het energie verbruik in Centraal Europa met 60%(!) zakken.
- 33 De Zuid-Italiaanse streek Mezzogiorno is in de wetenschappelijke literatuur over economische groei synoniem geworden voor een achterstandsregio die ondanks omvangrijke financiële hulp vanuit het rijke Noord-Italië en de Europese Unie een hardnekkige economische achterstandsregio in Europa is gebleven. Het begrip 'Nieuwe Mezzogiorno' verwijst naar de mogelijkheid dat de Unie er door de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa een aantal van dergelijke probleemregio's bij zou kunnen krijgen.

- 34 Het hardnekkige karakter van milieu-inbreuken blijkt onder andere uit de door de Commissie naar het Hof verwezen zaken, waarbij het milieu (met 70 zaken) opnieuw het hoogste scoort (bij 25%). Alsof dit niet ernstig genoeg is, blijkt eveneens dat het aantal niet uitgevoerde vonnissen van het Europese Hof, waarvoor de lidstaten na verloop van tijd (door het Hof) boetes opgelegd krijgen, het milieu opnieuw koploper is met 14 boetes uit een totaal van 31. 17th Annual Report on monitoring the application of Community Law (1999), Com (2000) 92, 23.6.2000, vol.2, annex 2, tabel 2.4
- 35 In zeven van de tien Midden- en Oost-Europese landen zijn momenteel kerncentrales in gebruik: in Slowakije, Tsjechië, Hongarije, Bulgarije, Litouwen, Slovenië en Roemenië. Polen, Estland en Letland hebben geen kerncentrales in gebruik. De nucleaire industrie vertegenwoordigt gemiddeld 30 procent van de elektriciteitsproductie in de kandidaat-lidstaten, en in bepaalde landen zelfs 80 procent.
- 36 Hoewel kernenergie in de onderhandelingen deel uitmaakt van het hoofdstuk 'energie', speelt de kwestie nucleaire veiligheid een grote rol in het milieuhoofdstuk.
- 37 De EU beschikt zelf niet over gemeenschappelijke regels of minimumnormen voor nucleaire veiligheid; er is geen Euratom-richtlijn die basisveiligheidsnormen voor het ontwerp, de constructie en de werking van nucleaire reactoren in de EU vaststelt. De EU-lidstaten stellen individueel – met mogelijk enige coördinatie via het Internationale Atoom-Energie Agentschap (IAEA) in Wenen – hun eigen nucleaire veiligheidsstandaarden vast.
- 38 De reactoren 1 en 2 van de Kozloduy kerncentrale in Bulgarije zullen vóór 2003 gesloten worden, over de sluitingsdatum van de reactoren 3 en 4 zal in 2002 een besluit worden genomen (de Commissie gaat uit van sluiting uiterlijk in 2006). Reactor 1 van de Ignalina kerncentrale in Litouwen wordt gesloten vóór 2005, over de sluitingsdatum van reactor 2 zal in 2004 een besluit worden genomen (de Commissie gaat uit van sluiting uiterlijk in 2009). Met Slowakije is de afspraak gemaakt dat reactor 1 van Bohunice gesloten zal worden vóór 2006 en reactor 2 vóór 2008.
- 39 De reactoren van het type RBMK (type Tsjernobyl; de meeste van deze centrales staan in de voormalige Sovjet-Unie) bezitten geen volledige en adequate reactoromsluiting, een essentieel aspect inzake de veiligheid van kernreactoren. De eerste generatie VVER's (VVER 440/230) zijn de oudste Sovjet reactoren in gebruik in Midden- en Oost-Europa. Van deze reactoren zal de levensduur binnenkort zijn afgelopen en aanpassing van deze reactoren om hun levensduur te verlengen, wordt over het algemeen beschouwd als zinloos (Europees Parlement 1999d).
- 40 Op dit punt is de voorhanden zijnde informatie echter onduidelijk en tegenstrijdig, en lopen technische en politieke elementen door elkaar heen: enerzijds worden de toezeggingen in de schenkingsovereenkomsten geïnterpreteerd als toezeggingen om reactoren te sluiten; anderzijds als toezeggingen om een diepgaande veiligheidsanalyse uit te voeren en op basis daarvan al dan niet een vergunning voor de verdere exploitatie van de betreffende reactoren te verlenen.

- 41 Dit samenwerkingsverband werd in 1998 opgericht door 9 toezichthoudende nucleaire autoriteiten uit West-Europa en Zwitserland, met als doelstellingen:
- 1 het ontwikkelen van een gezamenlijke benadering van nucleaire veiligheid en bepalingen, in het bijzonder binnen de EU;
 - 2 het verschaffen aan de EU van een onafhankelijke instelling die nucleaire veiligheid in de kandidaat-lidstaten onderzoekt;
 - 3 het evalueren en bereiken van een gezamenlijke benadering van kwesties van nucleaire veiligheid.
- 42 In 2000 werd een herziene versie van het rapport uitgebracht; in juni 2001 zal het vervolgrapport verschijnen.
- 43 De centrales in Bulgarije en Slowakije zijn van het type VVER 440/230; de centrale in Litouwen is van het type RBMK.
- 44 WENRA spreekt zich echter niet uit over de sluiting van reactoren, maar geeft slechts aan in hoeverre een met West-Europa vergelijkbaar veiligheidsniveau bereikt is of redelijkerwijs bereikt kan worden.
- 45 Deze groep experts werd binnen de EU ingesteld met als taak om een Europees standpunt te formuleren inzake de toestand op het gebied van nucleaire veiligheid in de toetredende landen.
- 46 De inbreng van EU-lidstaten die niet in WENRA zijn vertegenwoordigd, beperkt zich in de praktijk veelal tot Oostenrijk.
- 47 Eén van deze observaties: “Enige malen wreekt zich weer het ontbreken van vergaande Europese harmonisatie inzake nucleaire veiligheid zodat tussen deskundigen een verschil van mening soms langdurig kan blijven voortbestaan. Een zeer belangrijk voorbeeld ligt in de sfeer van eisen die aan de veiligheidsomhulling gesteld moeten worden.”
- 48 Beiden kunnen 1500 megawatt produceren. De reden dat deze zo groot en krachtig zijn, is het feit dat zij in eerste instantie zijn gebouwd om plutonium voor het Sovjetleger te produceren.
- 49 Wit-Rusland (26,2%), de andere Baltische staten (Letland: 13,6%) en de regio Kaliningrad.
- 50 Dit is één van de moeilijkheden van de overeenkomst: de kandidaat-landen beslissen wanneer zij het *besluit* nemen om hun centrales te sluiten, en de EU beslist *wanneer de centrales dicht moeten*. Er is dus geen harde toezegging van deze landen met betrekking tot de datum waarop zij reactoren sluiten. Hierover zullen nog (zeer lastige) onderhandelingen gevoerd moeten worden.
- 51 In 1999 ontving Litouwen via Phare-steun 10 miljoen ECU van de EU; de daarop volgende jaren zal dit bedrag 20 miljoen per jaar zijn (Europees Parlement 1999d; Europese Commissie 2000c). Het totale bedrag aan financiële steun tot het einde van de financiële vooruitzichten (2000-2006) zal voor Litouwen ten minste 165 miljoen ECU bedragen (voor Slowakije zal deze steun ten minste 150 miljoen ECU bedragen; voor Bulgarije tot 200 miljoen ECU). De Commissie levert het overgrote deel van deze financiële steun via de door de EBRD beheerde, op 12 juni 2000 ingestelde internationale subsidiefondsen (IDSF) voor Ignalina, Bohunice en Kozloduy.

- 52 Immers, zo leert de standaard (neoklassieke) theorie, welvarende, hoogproductieve gebieden zullen op den duur te maken krijgen met afnemende marginale opbrengsten van kapitaal terwijl achtergebleven laagproductieve regio's nog volop potentieel voor rendementsverhoging hebben. Door internationale concurrentie, handels- en intra-industriespecialisatie, buitenlandse directe investeringen en kapitaals-, kennis- en technologieoverdrachten zullen op de lange termijn de welvaartsverschillen tussen regio's verdwijnen. Economisch geografische theorieën en neoklassieke endogene groeitheorieën vestigen daarentegen opnieuw de aandacht op aanhoudende regionale welvaartsverschillen en processen van economische divergentie. In plaats van de standaard veronderstellingen van afnemende marginale opbrengsten, exogeen gegeven technologie, de afwezigheid van transport- en transactiekosten en homogeen (menselijk) kapitaal nemen deze nieuwere theorieën de mogelijkheid van toenemende marginale kapitaalopbrengsten, endogene technologische ontwikkeling, lokale kennis-spillover en de aanwezigheid van transport- en transactiekosten juist als uitgangspunt. Door schaal- en agglomeratie-effecten centraal te stellen, zijn deze theorieën soms beter in staat te verklaren waarom in werkelijkheid uiteenlopende, complexe processen van economische en ruimtelijke convergentie én divergentie kunnen optreden. Zie voor een overzicht van deze theorieën: De la Fuente (2000).
- 53 Het percentage zou lager uitkomen indien gekeken wordt naar het BNP. (Dit laatste omvat behalve de feitelijke binnenlandse productie ook bijvoorbeeld opbrengsten uit eerdere investeringen in het buitenland.) Een flink deel van het Ierse BBP komt voor rekening van buitenlandse multinationals en vloeit weg als winst naar het buitenland.
- 54 Anders dan voor de structuurfondsen wordt voor toewijzing van het cohesiefonds het BNP als uitgangspunt genomen.
- 55 NUTS staat voor Nomenclature des Unités Territoriales Statistique. Dit is de classificatie die gehanteerd wordt in de REGIO informatiebank van Eurostat. De NUTS-2 indeling wordt (op enkele uitzonderingen na) gehanteerd als toewijzingsbasis voor de structuurfondsen.
- 56 Niettemin vertonen de regionale economische structuren toch flinke verschillen.
- 57 Deze maatregelen betreffen overschrijding van de binnen- en buitengrenzen, visa, asielverzoeken, verblijfstitels, politieke samenwerking, wederzijdse rechts-hulp in strafzaken, uitlevering, overdracht van strafvervolging, handel in drugs en wapens en het zogenaamde Schengen-Informatiesysteem (SIS), een geautomatiseerd systeem voor de uitwisseling van informatie over personen en voorwerpen.
- 58 Het 'Protocol over de positie van Denemarken' geeft Denemarken een 'opt-out' voor Titel IV EG die grotendeels overeenkomt met de Britse en Ierse 'opt-outs'. De Deense positie is echter gecompliceerder doordat Denemarken Schengenlidstaat is. Artikel 5 van het Protocol regelt deze complicatie door Denemarken de mogelijkheid te bieden binnen zes maanden te beslissen of het een Raadsbeslissing die voortbouwt op het Schengen-acquis zal uitvoeren in het Deense nationale recht. Als Denemarken daartoe besluit, creëert deze beslissing alleen een verplichting onder internationaal recht tussen Denemarken en de andere EU-lidstaten.

- 59 Zie Joint Action 98/428/JHA, OJ L 191/8 van 7 juni 1998.
- 60 Gedoeld wordt hier op illegale immigratie uit derde landen en niet op illegale tewerkstelling van toekomstige EU-burgers uit de Midden- en Oost-Europese landen zoals behandeld in paragraaf 4.2 over vrij verkeer van werknemers in de interne markt.
- 61 Voor het gemak wordt de term Schengen-acquis nog gebruikt ter aanduiding van dat deel van het huidige EU-acquis dat door het 'protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie' in de Europese verdragen is geïncorporeerd.
- 62 Overnameovereenkomsten zijn akkoorden over de terug- en overname van ongewenste vreemdelingen en personen die via een bepaald 'veilig derde land' in een bepaald ontvangstland zijn gekomen. Als gevolg van de proliferatie van overnameovereenkomsten tussen West-Europese landen en Midden- en Oost-Europese landen, ontstaat er een soort bufferzone rondom de Europese Unie (Van der Meulen 1999: 22).
- 63 Het 'veilige derde land'-principe (ook wel het 'derde land van ontvangst'-principe genoemd) refereert aan de situatie dat een asielzoeker het land waar hij asiel aanvraagt is binnengekomen via een ander land, waar de omstandigheden dusdanig zijn dat dit eveneens als 'veilig' kan worden aangemerkt. De redenering is dat de asielzoeker in het eerste veilige land dat hij passeerde asiel had moeten aanvragen. Op basis van dit principe is het ontvangende land gerechtigd de asielzoeker naar het 'derde land' terug te sturen. Met de toepassing van dit principe wordt gepoogd *asylum shopping* bij verschillende landen te voorkomen.
- 64 Het *non refoulement* principe houdt in dat geen der verdragsluitende staten op welke wijze ook, een vluchteling zal uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden.
- 65 In het geval van de monetaire unie betreft het onderscheid de fase voor en na de toetreding tot de monetaire unie in plaats van de EU.

**DEEL III BEOORDELING VAN OPLOSSINGS-
RICHTINGEN EN CONCLUSIES**

5 BEOORDELING OPLOSSINGSRICHTINGEN VOOR DE TOETREDING

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden oplossingsrichtingen ten aanzien van de toetredingsproblematiek uiteengezet en beoordeeld. Zo'n beoordeling is bij uitstek belangrijk nu de toetredingsonderhandelingen hun cruciale fase ingaan.¹ Op basis van de resultaten van het *screenings*proces² dat de kandidaat-lidstaten (hebben) ondergaan, menen sommigen dat de klassieke uitbreidingsstrategie, zoals toegepast in de vier eerdere uitbreidingsrondes van de EU, geen aanpassing behoeft. Dit is mogelijk, maar gezien de in hoofdstukken 3 en 4 gesignaleerde problemen lang niet zeker. Vanwege deze onzekerheid zouden beleidsmakers verschillende opties en aanvullingen moeten overwegen en de hieruit voortvloeiende scenario's doordenken.

In hoofdstuk 2 is betoogd dat een grotere diversiteit de Unie zal verrijken en dat zeker niet alle diversiteit van aspirant-lidstaten ten opzichte van de huidige lidstaten problematisch is voor de EU. In de fase van toetreding is problematische diversiteit beperkt tot kenmerken en standpunten van de aspiranten die hun adequate functioneren als lidstaat van de Unie in de weg staan. Hiernaast is het mogelijk dat bij toetreding bepaalde (sociaal-economische) kenmerken van kandidaat-lidstaten belangen van huidige lidstaten schaden. Om deze reden kunnen de huidige lidstaten in sommige gevallen bezwaar maken tegen de toetreding.

Ten aanzien van deze problematische diversiteit zijn vier (elkaar mogelijk aanvullende) benaderingen te onderscheiden: elimineren, verminderen, afkopen en accommoderen van diversiteit (Philippart en Sie Dhian Ho 2001). Door diversiteit te elimineren, worden kenmerken van lidstaten die afwijken van het acquis, voorafgaand aan de toetreding weggenomen. Vermindering van diversiteit zet in op de reductie van (toekomstige) problematische diversiteit, door de bron ervan (bijv. economische achterstand, onvoldoende bestuurlijke capaciteit) aan te pakken. Afkopen van diversiteit beoogt de agenda van de problematische diversiteit te verwijderen in ruil voor onconditionele overdrachten. Accommodatie van diversiteit tot slot impliceert dat de diversiteit door een speciale behandeling formeel wordt erkend.

Hieronder zullen verschillende oplossingsrichtingen die onder deze benaderingen kunnen worden geschaard, worden uiteengezet en beoordeeld in algemene zin. Hierbij is gebruik gemaakt van een studie die voor de WRR is verricht door Philippart en Sie Dhian Ho (2001). In hoofdstuk 7 volgt een meer gedetailleerde beoordeling, toegespitst op de verschillende beleidsterreinen van de EU. De benaderingen en oplossingsrichtingen ten aanzien van de toetredingsproblematiek zijn samengevat in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Benaderingen ten aanzien van de toetredingsproblematiek

	Benaderingen toetredingsproblematiek
Elimineren van diversiteit	<p>Benaderingen waardoor afwijkingen ten aanzien van het acquis worden weggenomen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formuleren van voorwaarden <ul style="list-style-type: none"> • Criteria om een verzoek tot lidmaatschap van de Unie te kunnen indienen (art. 49 VEU) • Criteria om toetredingsonderhandelingen te starten • Criteria om lid te worden (criteria van Kopenhagen en Madrid) 2. Bevorderen van de overname en implementatie van het acquis voorafgaand aan toetreding, zonder rechten toe te kennen aan de aspirant/kandidaat-lidstaat <ul style="list-style-type: none"> • Hulpprogramma's • Individuele prioriteitenstelling, planning en monitoring • Aanmoedigen van regionale samenwerking tussen aspirant/kandidaatlidstaten • Proefperiodes • Vastleggen toetredingsdatum (vaste datum of streefdatum) 3. Bevorderen van de overname en implementatie van het acquis voorafgaand aan toetreding op basis van wederzijdse rechten en plichten <ul style="list-style-type: none"> • Bilaterale overeenkomsten en protocollen die wederzijdse rechten en plichten vestigen • Multilaterale overeenkomsten die wederzijdse rechten en plichten vestigen • Partieel lidmaatschap
Verminderen van diversiteit	<p>Benaderingen waardoor (toekomstige) problematische diversiteit wordt gereduceerd door de bron ervan aan te pakken</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Convergentie door marktkrachten 2. Convergentie door conditionele financiële overdrachten 3. Convergentie door leren
Afkopen van diversiteit	<p>Benaderingen waardoor problematische diversiteit wordt verwijderd van de agenda in ruil voor onconditionele financiële overdrachten</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Side-payments
Accommoderen van diversiteit	<p>Benaderingen waardoor problematische diversiteit erkend wordt met een formele speciale behandeling</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Overgangsperiodes 2. Kernacquistoeets 3. Regressieve flexibiliteit 4. Herdefinitie van het niveau van interventie

Bron: Philippart en Sie Dhian Ho (2001).

5.2 ELIMINEREN VAN DIVERSITEIT: SLEUTELPRINCIPE

De *eliminatie* van diversiteit ten aanzien van het acquis vormt de kern van de klassieke uitbreidingsstrategie van de EG/EU. De toetredingsonderhandelingen gaan in principe niet over de inhoud van het acquis, maar over de vraag hoe en wanneer de kandidaat-lidstaat de regels van de Unie zal toepassen. In tegenstelling tot internationale overeenkomsten, die doorgaans totstandkomen via wederzijdse concessies tussen partijen over de aard van het nieuwe regime, is de uitkomst van toetredingsonderhandelingen tot de EU vanaf het begin bekend:

nieuwe leden worden opgenomen in de club op basis van overname van de regels van die club.

Deze *take it or leave it*-benadering is in eerdere toetredingsonderhandelingen uiterst functioneel gebleken voor de EG/EU. In een dergelijk onderhandelingsraamwerk leveren verdragingsacties en non-coöperatieve opstellingen van kandidaat-lidstaten over het algemeen weinig op. Voor landen die snel willen toetreden, is deze benadering ook effectief. Het zondert de toetredingsonderhandelingen immers af van de integratiedebatten (bijv. over de vraag of het landbouw- en/of cohesiebeleid van de Unie hervormd moet worden of niet) (Preston 1997: 9).

De effectiviteit van deze benadering wordt versterkt door de axiomatische status die zij heeft voor de EU en door de asymmetrie tussen de onderhandelingspartijen. De *take it or leave it*-benadering wordt door de Europese Commissie en een grote meerderheid van de lidstaten gezien als een fundamentele regel, die noodzakelijk is voor het behoud van het EG/EU-model. Aangezien deze opstelling consistent wordt uitgedragen, zijn kandidaat-lidstaten geneigd in te zien dat het 'niet-onderhandelbare' karakter van het acquis een niet-onderhandelbaar principe is. Kandidaat-lidstaten die daar nog aan zouden willen tornen, zien zich geconfronteerd met een uiterst asymmetrische onderhandelings situatie.³ De kans is overigens niet zo groot dat de EU die asymmetrische machtsverhouding uit zou buiten ten faveure van een uitkomst die sterk in haar voordeel is. De EU heeft er immers alle belang bij dat de nieuwe lidstaten zich kunnen vinden in de uitkomst en die ook zullen naleven.

Behalve effectief is de eliminatie van diversiteit ten aanzien van het acquis voorafgaand aan de toetreding in theorie ook het goedkoopste voor de EU. De praktijk wijst echter uit dat dit principe niet altijd opgaat. Het is lastig implementatieproblemen vast te stellen en op te lossen, waardoor het zwaartepunt van deze benadering al snel komt te liggen bij de formele overname van het acquis. Toetreding dreigt dan plaats te vinden terwijl een deel van de problematische diversiteit slechts op papier is geëlimineerd. De volle omvang van de problemen wordt dan pas duidelijk na de toetreding, wanneer het inmiddels problemen van de EU zijn geworden. Een lidstaat heeft een veel sterkere onderhandelingspositie dan een kandidaat-lidstaat. Aangezien kandidaat-lidstaten zich hiervan terdege bewust zijn, zouden zij in de verleiding kunnen komen een rooskleurig beeld te geven van hun staat van voorbereiding. Hierdoor zouden ze een snellere toetreding kunnen realiseren en vervolgens hun plaats in de Raad kunnen gebruiken om politieke druk uit te oefenen, opdat de EU een deel van de financiering van de aanpassingskosten op zich neemt. *Linkage politics* kunnen de besluitvorming in de Raad zwaar belasten. Hierbij maakt in dit geval een nieuwe lidstaat zijn instemming in de Raad op een bepaald dossier afhankelijk van de bereidheid van de EU om bijvoorbeeld via structuurfondsen bij te dragen aan de aanpassingskosten op een ander dossier.

Vanuit een systeemperspectief biedt de eliminatie van diversiteit ten opzichte van het acquis voorafgaand aan toetreding *a priori* de beste bescherming van de Unie als een steeds hechter waarden- en handelingsverbond. Zij houdt de eenheid van het institutionele raamwerk en recht van de Unie intact en is door haar eenvoud transparant en begrijpelijk. Hoewel deze benadering min of meer neutraal is ten opzichte van de overige in tabel 2.1 genoemde criteria, is zij potentieel schadelijk voor de solidariteit en cohesie tussen de oude en nieuwe lidstaten. Kandidaten die geen significante pretoetredingssteun ontvangen van de EU, kunnen duurzame ressentimenten opbouwen die zich later mogelijk manifesteren in tegenzin om binnen de EU solidariteit te tonen. Indien het acquis voor een nieuwe lidstaat resulteert in substantiële, structurele verliezen, wordt bovendien een instabiele situatie gecreëerd. Twijfels over de billijkheid van de kosten-/batenverdeling hebben in het verleden krachtige en soms zeer ontwrichtende eisen uitgelokt tot heronderhandeling, nadat lidstaten waren toegetreden.

Bezien vanuit het systeemperspectief van de bevordering van vrede, welvaart en stabiliteit in Europa als geheel, is het lastig een afgewogen oordeel te geven. Aan de ene kant maakt de Unie de drempel voor het lidmaatschap erg hoog door sterk de nadruk te leggen op de eliminatie van problematische diversiteit voorafgaand aan de toetreding. Dit staat op gespannen voet met de veiligheids- en stabiliteitsoverwegingen voor Europa als geheel. Deze zijn immers gediend bij een snelle toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de EU. Hiernaast houdt deze benadering weinig rekening met de transformatieprocessen en de inhaalgroei waarvoor de Midden- en Oost-Europese landen zich gesteld zien. Publieke middelen die omwille van de toetreding moeten worden gebruikt voor uiterst kostbare investeringen die noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld het milieuacquis van de Unie over te nemen, kunnen immers niet worden aangewend voor investeringen die noodzakelijk zijn voor economische ontwikkeling. Aan de andere kant is het niet zeker dat de veiligheid, stabiliteit en welvaart van Europa als geheel er bij gebaat zouden zijn, wanneer een snelle toetreding ertoe zou leiden dat de verworvenheden van de Unie eroderen en de slagvaardigheid afneemt.

Gezien deze overwegingen, is het van groot belang dat de Unie oplossingsrichtingen ontwikkelt en versterkt rondom deze hoofdstrategie, om de introductie van de meest urgente en moeilijkste aanpassingen in de kandidaat-lidstaten te ondersteunen en zo terugslagen na de toetreding te voorkomen.

5.2.1 FORMULEREN VAN VOORWAARDEN

Een eerste aanvulling op de hoofdstrategie om bovenbeschreven problemen te voorkomen, betreft de explicitering van criteria om verschillende stadia in het toetredingsproces te doorlopen (zie tabel 5.1). De Unie heeft inmiddels expliciete voorwaarden geformuleerd waaraan een aspirant moet voldoen om een verzoek

tot lidmaatschap te kunnen indienen, evenals vereisten voor het lidmaatschap. Voor het openen van lidmaatschapsonderhandelingen zijn geen expliciete voorwaarden uiteengezet.

Het is om ten minste drie redenen functioneel om criteria te formuleren, en als gevolg hiervan het toetredingsproces in stadia in te delen. Indien ze precies genoeg zijn geformuleerd, bieden criteria de aspirant-lidstaat in de eerste plaats een handboek voor de stapsgewijze eliminatie van problematische diversiteit. De criteria van Kopenhagen zijn door velen bekritiseerd als te vaag om dit doel werkelijk te dienen. Voor de interne markt zijn de verplichtingen voor het lidmaatschap in meer detail uiteengezet in het Witboek over de voorbereiding van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa op de integratie in de interne markt van de Unie.⁴ Voor andere onderdelen van het acquis – bijvoorbeeld de snel groeiende ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid – is zo'n stappenplan niet geëxpliciteerd.

Een tweede voordeel van het formuleren van criteria is dat dit de EU in staat stelt de stroom van toetredingen enigszins te beheersen. Geëxpliciteerde toetredingsvoorwaarden zijn een garantie dat dit beheersproces op een geobjectiveerde, non-discriminatoire wijze plaatsvindt, hetgeen immers een belangrijk systeemcriterium is voor Europa als geheel. Dit neemt niet weg dat de politieke druk rond de interpretatie van die geëxpliciteerde criteria hoog kan oplopen.

Het stellen van criteria voor verschillende fasen in het toetredingsproces heeft als derde functioneel voordeel dat intermediaire positieve signalen kunnen worden afgegeven (door het gunnen van de kandidaatlidmaatschapsstatus cq. het starten van de onderhandelingen) die het aanpassingsproces in de kandidaat-lidstaten stimuleren.

5.2.2 BEVORDEREN OVERNAME EN IMPLEMENTATIE VAN HET ACQUIS ZONDER RECHTEN TOE TE KENNEN

De Unie kan een scala van *carrots and sticks* inzetten om de overname en implementatie van het acquis aan te moedigen, zonder de aspirant/kandidaat-lidstaat ook rechten toe te kennen. Te denken valt hier aan hulpprogramma's, individuele prioriteitenstelling, planning en *monitoring*, de aanmoediging van regionale samenwerking tussen aspiranten/kandidaten, het inlassen van proefperioden en het vaststellen van toetredingsdata.

Hulpprogramma's

Met betrekking tot de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa is al snel erkend dat de kandidaten niet in de positie verkeren om de vereiste investeringen volledig zelf te financieren. Aanzienlijke financieringssteun wordt dan ook geboden via de hulpbron vanuit de EG die vanaf 1989 het belangrijkste is: het Phare-programma.

Tekstbox 5.1 Het Phare-programma

Oorspronkelijk opgezet om het transformatieproces te ondersteunen, is Phare sinds de Europese Raad van Luxemburg (1997) primair gericht op de eliminatie (en vermindering, zie par. 5.2.2) van diversiteit die problematisch is in het licht van toetreding tot de EU. Twee van de drie hoofddoelen van Phare zijn:

- 1 de overname en implementatie van het acquis te bevorderen (en de noodzaak van overgangperiodes te verminderen);
- 2 het bestuur en de instituties in de kandidaat-lidstaten te versterken, opdat ze effectief binnen de Unie zullen functioneren.⁵

Om deze doelen te bereiken wordt ongeveer een derde van de Phare-hulp – die totaal zo'n anderhalf miljard euro per jaar bedraagt – besteed aan de cofinanciering van institutieopbouw en de ontwikkeling van menselijk kapitaal. Dit gebeurt door middel van training (via het Technical Assistance Information Exchange Office (TAIEX), dat verantwoordelijk is voor kortetermijn technische ondersteuning door experts) en door middel van zogenaamde *twinning* (middel- en/of langetermijndetachering van functionarissen afkomstig van ministeries, regionale lichamen, publieke agentschappen en professionele organisaties uit de EU-lidstaten bij corresponderende instellingen in de kandidaat-lidstaten). Een derde van Phare wordt gebruikt voor de cofinanciering van investeringen om de kandidaat-lidstaten fysiek te equiperen voor de uitvoering van het acquis. Het laatste derde deel van Phare wordt besteed aan de ontwikkeling van de regionale en sectorale mechanismen en instituties die noodzakelijk zijn om de Europese Structuurfondsen na toetreding uit te voeren.

Financiële steun kan uiterst functioneel zijn, zij het onder een aantal voorwaarden. Belangrijke voorwaarde is ten eerste dat de instantie die verantwoordelijk is voor de allocatie van de fondsen, de politieke en bestuurlijke capaciteit heeft om coherente en goed gecoördineerde programma's op te zetten en uit te voeren. Ten tweede moeten het niveau van de behoefte en dat van de financiering elkaar niet al te veel ontlopen.

Als gevolg van de decentrale aard van de EU, is het beeld van de hulpverlening bepaald door een verdeling van projecten onder belanghebbende lidstaten en een proliferatie van onderaannemerschap. De transfer van expertise die cruciaal is voor de implementatie en handhaving van het acquis, is als gevolg hiervan meer nationaal dan Europees. Dit hoeft geen probleem te zijn, indien men de benaderingen van de verschillende lidstaten ten aanzien van institutieopbouw als min of meer equivalent beschouwt. Als men de feitelijke diversiteit tussen nationale ministeries, agentschappen en andere professionele lichamen evenwel onderkent, kent deze decentrale aanpak functionele nadelen.

Problemen van coördinatie en coherentie verbleken echter ten opzichte van de problematiek van de tekortschietende financiering. Hoewel de EU tijdens de Europese Raad van Berlijn heeft besloten de financiële middelen voor de pretoetredingsprogramma's met ingang van 2000 meer dan te verdubbelen tot 3,1 miljard euro op jaarbasis, is duidelijk dat het politiek onhaalbaar is binnen de EU bedragen beschikbaar te stellen die groot genoeg zijn om in de financieringsbehoefte van de kandidaat-lidstaten te voorzien. Dit geldt al ten aanzien van de middelen die nodig zijn voor de opbouw van instituties en menselijk kapitaal.

Het geldt echter in nog veel hogere mate voor de financiering van fysieke investeringen en infrastructuur (o.a. ten behoeve van de overname van het kostbare milieuacquis). Overigens zou een significante verhoging van de hulpstromen mogelijk tegen grenzen oplopen. Aangezien de benodigde administratieve structuren pas kortgeleden in het leven zijn geroepen en – met name op regionaal niveau – nog versterking behoeven, is de absorptiecapaciteit van de kandidaat-lidstaten in sommige gevallen beperkt (Europese Commissie 2000g: 7). Een al te grote afhankelijkheid van Europese hulpstromen – bijvoorbeeld op het gebied van milieu – zou bovendien de prikkel tot een cultuur- en gedragsverandering onder nationale publieke en private partijen kunnen verminderen.

Individuele prioriteitenstelling, planning en ‘monitoring’

Waar het Witboek nog een unilaterale verklaring van de Unie aan alle geassocieerde landen was, is door de Europese Raad van Luxemburg (1997) besloten tot een individuele voorbereiding van de kandidaat-lidstaten. Hiertoe zijn zogenaamde Toetredingspartnerschappen⁶ in het leven geroepen. De Europese Commissie publiceert jaarlijks een rapport over de voortgang die de kandidaat-lidstaat heeft geboekt ten aanzien van de toetredingsvoorwaarden, de verplichtingen die voortvloeien uit de Europa-overeenkomsten (zie hieronder), de overname en implementatie van het acquis en de prioriteiten die in het Toetredingspartnerschap zijn gesteld (*monitoring*). Het Toetredingspartnerschap en het Nationale Programma voor de Overname van het Acquis kunnen op basis van de bevindingen in dat rapport eventueel worden bijgesteld.⁷ Bezorgdheid – met name onder de Schengen-landen – over het praktische implementatievermogen van de kandidaat-lidstaten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ), heeft de Raad er bovendien toe gebracht een speciaal – door vertrouwelijkheid omgeven – mechanisme in het leven te roepen om de overname, toepassing en uitvoering door de kandidaat-lidstaten van het EU-acquis op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te monitoren.⁸

De ervaring leert dat de individuele prioriteitenstelling, planning en *monitoring* vruchten afwerpen, zeker wanneer deze gecombineerd worden met gerichte hulp in het kader van de Toetredingspartnerschappen. De toetredingscriteria en het Witboek uit 1995 boden duidelijk te weinig houvast voor een gedegen toetredingsvoorbereiding (zie ook Pelkmans et al. 2000: 77).

De collectieve evaluaties op het gebied van JBZ zijn vooralsnog minder functioneel. Zij doen immers geen aanbevelingen over prioriteiten, noch over de wijze van overname en implementatie. Kruisbestuiving tussen de collectieve evaluatie en pretoetredingssteun heeft nog nauwelijks plaats. De vertrouwelijkheid van de rapporten beperkt tevens de effectiviteit van de evaluaties als instrument om de eliminatie van problematische diversiteit te bevorderen.

De WRR beveelt aan deze benadering van weldoordachte strategieën voor de middellange termijn met ingebouwde prikkels (o.a. hulpverlening) en controle-elementen verder te ontwikkelen – met name ook op het gebied van JBZ. Hierbij dienen de resultaten jaarlijks te worden ‘gescreend’ en teruggekoppeld

naar de prioriteitenstelling, planning en financiering. Indien voor een bepaald onderdeel van het acquis een overgangsperiode wordt gegund (zie par. 5.5.1), dan zou deze moeten worden ingebed in een dergelijke strategie, die zich uitstrekt tot aan de afloop van de overgangsperiode.

Aanmoedigen van regionale samenwerking tussen aspirant/kandidaat-lidstaten

Een aanvullende manier om aspiranten en/of kandidaten bekend te maken met het acquis voorafgaand aan toetreding bestaat eruit hen te stimuleren tot regionale samenwerking en/of toepassing van (delen van) het acquis onder elkaar. De aanmoedigingen door de EU van regionale samenwerking in de CEFTA 9 (*Central European Free Trade Agreement*) kunnen onder meer in dit licht worden gezien (Inotai 1995). Waar CEFTA voornamelijk regels ten behoeve van vrijhandel betreft, bespreekt Monar het voorstel om kandidaat-lidstaten die gemeenschappelijke grenzen hebben, ertoe aan te zetten het Schengen-acquis onder elkaar te gaan uitvoeren voorafgaand aan de toetreding. Hiertoe zou een speciaal EU-hulp-programma kunnen worden opgezet en een Schengen-adviesgroep in het leven kunnen worden geroepen (Monar 2000: 56).

Een belangrijke vraag in dit verband is of de onderlinge samenwerking tussen kandidaat-lidstaten ook voordelen met zich brengt voor de kandidaat-lidstaten in kwestie (bijv. welvaartsvoordelen of, in het geval van de pre-Schengen regionale samenwerking, besparingen doordat de kandidaat-lidstaten een deel van hun externe grenzen niet hoeven te bewaken). Als dit niet het geval is, is deze oplossing niet erg haalbaar. Indien bovendien de kandidaat-lidstaten in kwestie niet even ver zijn gevorderd in hun toetredingsvoorbereiding, zullen de koplopers mogelijk worden gedwongen de achterblijvers te ondersteunen. Gezien hun schaarse middelen, is dit moeilijk voorstelbaar. De conclusie dat deze samenwerkingsvormen dan alleen onder kandidaten met hetzelfde voorbereidingsniveau zouden moeten plaatsvinden, stuit weer op het systeemnadeel dat het idee van 'toetredingsgolven' geïntroduceerd zou worden en dus nieuwe delingen in Europa in de hand worden gewerkt. Deze bezwaren lijken de WRR de mogelijke voordelen van de oplossing niet waard.

Proefperiodes

Een vergaande maatregel zou eruit kunnen bestaan kandidaat-lidstaten een verplichte proefperiode op te leggen. Monar gaat in zijn studie voor de WRR in op de mogelijkheid dat kandidaat-lidstaten gevraagd wordt om zes tot twaalf maanden vóór de toetredingsdatum bepaalde gevoelige onderdelen van het acquis te gaan implementeren. Deze 'proefperiode' zou moeten worden ondersteund met specifieke EU-programma's die zorgdragen voor *monitoring* van de voortgang, advies, training en hulp bij de aanpassing van de technische infrastructuur. Indien aan essentiële 'proeftijdvoorwaarden' niet zou zijn voldaan, zou de toetreding kunnen worden uitgesteld en/of zouden bepaalde lidmaatschapsrechten na toetreding kunnen worden opgeschort (Monar 2000: 57).

Ten aanzien van proefperioden met mogelijke opschorting van lidmaatschapsrechten deelt de WRR de bedenkingen van Monar. Kandidaten zullen protesteren tegen deze verzwaring van hun lasten, die niet in de toetredingsstrategie is aangekondigd (Monar 2000: 57). Een belangrijk bezwaar is bovendien dat het opschorten van de rechten van nieuwe lidstaten opgevat zou kunnen worden als discriminerend ten opzichte van de oude lidstaten. Vanwege deze systeemoverweging zou deze sanctie alleen voorstelbaar zijn, indien hij ook zou worden toegepast op de huidige lidstaten die niet aan de vereisten voldoen (zie hfdst. 6).

Vastleggen toetredingsdatum

Door verschillende partijen is erop aangedrongen dat een toetredingsdatum wordt vastgelegd. *Commitment* aan een datum zou functioneel zijn om de druk op de eliminatie van problematische diversiteit vast te houden, zowel in de kandidaat-lidstaten als in de EU (die zich institutioneel en beleidsmatig moet voorbereiden). Aangezien een vaste datum te grote systeemrisico's voor de EU in zich zou dragen (als gevolg van het mogelijk niet gereed zijn van de kandidaat-lidstaten), wordt doorgaans gepleit voor een streefdatum, waarop die kandidaat-lidstaten die aan de toetredingscriteria voldoen, kunnen toetreden (vergelijk de deadline van 1 januari 1999 voor de start van stadium III van de EMU voor de lidstaten die aan de convergentiecriteria voldeden).

237

De WRR meent echter dat het vastleggen van een streefdatum niet te verwaarlozen systeemrisico's impliceert. De EMU-ervaring leert niet alleen dat een streefdatum functioneel is om de convergentie te disciplineren, maar ook dat het gevaar dreigt dat de criteria niet erg strikt worden toegepast. Waar het een stap van de lidstaten op weg naar verdere verdieping betrof, was dit nog tot daar aan toe. Waar het de toetreding van een kandidaat-lidstaat en het behoud van de EU-verworvenheden betreft, zou de EU zich echter niet in een situatie moeten begeven waarin de politieke druk om kandidaat-lidstaten die nog niet gereed zijn toch te laten passeren, erg hoog zou kunnen oplopen. Ook vanuit het perspectief van de stabiliteit, veiligheid en welvaart van Europa als geheel kleven er risico's aan een streefdatum. Indien de EU namelijk strikt vasthoudt aan de toetredingsvoorwaarden, kan het overschrijden van een vastgestelde streefdatum een terugslag in de kandidaat-lidstaat tot gevolg hebben.

Gezien deze overwegingen acht de WRR het verstandig dat de Unie zich heeft beperkt tot het noemen van een datum waarop zij zelf gereed is voor de toetreding (dit is het geval als het verdrag van Nice is geratificeerd). Hiernaast ziet de WRR de hoop van de lidstaten dat de eerste kandidaten kunnen toetreden voorafgaand aan de verkiezingen van het Europese Parlement in het najaar van 2004, als een extra stap ter aanmoediging, die de bovenbeschreven systeemrisico's voor zowel de EU als de kandidaten minimaliseert. Deze hoop is uitgesproken in de conclusies van de Europese Raad van Nice en versterkt door de conclusies van Göteborg.

5.2.3 HET AANGAAN VAN EEN OVEREENKOMST OP BASIS VAN WEDERZIJDSE RECHTEN EN PLICHTEN

Een derde benadering om de eliminatie van problematische diversiteit te bevorderen, is een wederzijds bindende overeenkomst aan te gaan met één kandidaat-lidstaat of een groep van kandidaat-lidstaten. De klassieke vorm hiervoor is de associatieovereenkomst (zie tekstbox 5.2). Deze associaties kunnen een bilaterale dan wel multilaterale vorm aannemen. Naast deze twee vormen van associatie, is het partieel lidmaatschap een derde mogelijkheid voor een wederzijds bindende constructie. Deze drie oplossingsrichtingen worden hieronder besproken.

Tekstbox 5.2 Associatieovereenkomsten en de Europa-akkoorden

Op basis van artikel 310 EEG kunnen de Gemeenschap en de lidstaten met een of meer staten of internationale organisaties overeenkomsten sluiten die een *associatie* in het leven roepen gebaseerd op wederzijdse rechten en verplichtingen, gemeenschappelijke actie en speciale procedures. Ondanks gemeenschappelijke kenmerken is er grote variatie onder de associatieovereenkomsten die tot nu toe zijn gesloten. De losse formule van artikel 310 kan telkens worden toegesneden op de doelstellingen die de EG en de lidstaten nastreven met het desbetreffende derde land. Sommige associatieovereenkomsten werden opgesteld met het oog op mogelijke toetreding (bijv. die met Griekenland). Andere werden oorspronkelijk juist geconcipieerd als een alternatief voor toetreding (bijv. de hieronder te behandelen multilaterale EER). De *Europa-akkoorden* die begin jaren negentig met de Midden- en Oost-Europese landen werden gesloten, waren oorspronkelijk niet bedoeld als onderdeel van een toetredingsstrategie. Een aantal lidstaten van de EG had – uit angst dat de EG door toetreding van de zo verschillende Midden- en Oost-Europese landen zou verwateren – een duidelijke voorkeur voor Europese integratie volgens het patroon van concentrische cirkels. Als gevolg van deze opstelling van de EG was er in de Europa-akkoorden geen belangrijke plaats gereserveerd voor de verplichting voor de geassocieerde landen om hun diversiteit ten aanzien van de rechtsorde van de Gemeenschap te elimineren. Doel was primair de geleidelijke ontwikkeling van een vrijhandelsgebied voor industriële producten tussen de EG en het geassocieerde land, het bieden van een raamwerk voor politieke dialoog tussen de partijen evenals een basis voor samenwerking op economisch, financieel, cultureel en sociaal gebied, alsmede ter voorkoming van illegale activiteiten.¹⁰ De uitspraak van de Europese Raad van Kopenhagen dat de geassocieerde Midden- en Oost-Europese landen die dat wensen, lid kunnen worden van de EU zodra ze in staat zijn aan de verplichtingen van het lidmaatschap te voldoen, betekende een politieke heroriëntatie van de associatieovereenkomsten. Tot dat moment vonden hervormingen in de Midden- en Oost-Europese landen als gevolg van het ontbrekende toetredingsperspectief plaats zonder een duidelijke richting (Gaudissart en Sinnaeve 1997: 42).

Bilaterale overeenkomsten en deelname in onderdelen van de EG/EU voorafgaand aan toetreding: ‘learning by doing’

Begin jaren negentig zijn er met de Midden- en Oost-Europese landen bilaterale associatieovereenkomsten gesloten (de zogenaamde Europa-akkoorden; zie tekstbox 5.2). De associatieovereenkomsten, die kunnen worden gezien als het algemene kader voor de betrekkingen tussen de EG en de kandidaat-lidstaat,

kunnen worden aangevuld met protocollen en verdragen die het recht van kandidaten erkennen om deel te nemen in specifieke onderdelen van de EG/EU. Een proces van *learning by doing* kan er vervolgens toe bijdragen dat problematische diversiteit wordt geëlimineerd. Zo heeft de Europese Raad van Luxemburg besloten specifieke programma's¹¹, agentschappen, comités en werkgroepen van de EU¹², vastgelegd in protocollen bij de Europa-akkoorden, open te stellen voor kandidaat-lidstaten. Het indienen van projecten voor de verschillende programma's, de financiering ervan (deels ondersteund door Phare) en het als waarnemer meedraaien met managementcomités en werkgroepen van de programma's en met de agentschappen van de EG strekt tot doel de kandidaten vertrouwd te maken met de verschillende beleidsterreinen en werkmethoden van de Unie. De uitnodiging voor deze fora geldt overigens alleen voor sessies waar gediscussieerd wordt over de toepassing van het acquis en niet voor de bijeenkomsten waar de comités geacht worden tot een opinie te komen over uitvoerings- of managementbevoegdheden die gedelegeerd zijn aan de Commissie (comitologie).

Ook de protocollen bij de Europa-akkoorden over gelijke beoordeling en acceptatie van industriële producten (de zogenaamde PECA's¹³) zijn noemenswaardig. Deze PECA's maken het mogelijk bepaalde sectoren volledig te integreren in de interne markt voorafgaand aan de toetreding, wanneer de kandidaat-lidstaten hun wetgeving voor de betreffende sectoren in overeenstemming hebben gebracht met die van de EG (zie par. 7.2 over de interne markt). Voor de tweede pijler zijn eveneens maatregelen getroffen om de kandidaten voorafgaand aan de toetreding bij het beleid te betrekken. Zo is de politieke dialoog – onderdeel van de Europa-akkoorden – uitgebreid teneinde de kandidaat-lidstaten de mogelijkheid te geven zich te associëren met verklaringen, diplomatieke stappen en gemeenschappelijke optredens waartoe de Unie in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) heeft besloten¹⁴. Ten behoeve van het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid is er overleg tussen de huidige lidstaten en de kandidaat-lidstaten. Dit wordt opgevoerd in het geval van een internationale crisis. In het geval de Raad besluit tot een door de EU geleide operatie, worden de kandidaat-lidstaten uitgenodigd om bij te dragen aan de uitvoering hiervan. De kandidaat-lidstaten hebben ook nationale bijdragen aan de EU-reactiemacht beschikbaar gesteld (Whitman 1999: 142; Limonard 2001). Voor de derde pijler bespreekt Monar het Pretoetredings Pact over Georganiseerde Misdad uit 1998. De samenwerking die op basis van deze overeenkomst met de kandidaat-lidstaten plaatsvindt, is gericht op de overdracht van kennis en uitvoeringsstandaarden van de EU naar de kandidaat-lidstaten (Monar 2000: 55).

Door hun vaagheid ten aanzien van lidmaatschapsverplichtingen hebben de Europa-akkoorden slechts een beperkte rol gespeeld om de eliminatie van problematische diversiteit te bevorderen (zie Pelkmans et al. 2000: 76-80 voor een uitgebreide kritiek op de Europa-akkoorden als basis voor bindende verplichtingen ter voorbereiding op het lidmaatschap). Deze functie wordt nu grotendeels vervuld door de Toetredingspartnerschappen. De bijdrage die de

Europa-akkoorden en de hieraan gehechte protocollen leveren, ligt niet zozeer in de verplichtingen die worden opgelegd aan de kandidaten, maar aan de rechten die hen worden gegund. Als gevolg hiervan vindt op bepaalde onderdelen van de EG/EU voorafgaand aan toetreding een geleidelijke, gestructureerde infasering en deelname van de kandidaten plaats, waardoor een uiterst functioneel proces van *learning by doing* in werking kan treden. Vanuit systeem perspectief is deze associatie niet problematisch. De geassocieerde landen zijn alleen betrokken op het uitvoeringsniveau en krijgen geen stem in de beleidsvorming. Het enkele institutionele kader van de EU blijft hiermee intact. Vanuit het perspectief van de kandidaat-lidstaten is het van belang dat de associatieakkoorden geen extra drempel vormen of zelfs als alternatief voor lidmaatschap worden ingericht. Met het *commitment* van Kopenhagen heeft de EU duidelijk aangegeven dat dit voor de Midden- en Oost-Europese kandidaten niet (meer) het geval is.

De WRR beveelt aan op meer terreinen geleidelijke integratie voorafgaand aan toetreding mogelijk te maken, met name voor kandidaat-lidstaten die met hun voorbereidingen reeds ver gevorderd zijn.

Multilaterale overeenkomsten: de EER

De wederzijds bindende multilaterale implementatie van het acquis voorafgaand aan de toetreding heeft een belangrijk precedent: de Europese Economische Ruimte. Deze EER is door waarnemers wel gesuggereerd als mogelijke tussenstap voor de Midden- en Oost-Europese landen, op de weg naar het lidmaatschap. Zoals gesteld bij de behandeling van de bilaterale associatieovereenkomsten, kan de gestructureerde infasering via de associatieformule enorm bijdragen tot de voorbereiding van de kandidaten. Voor een uitgebreide evaluatie van de voor- en nadelen van de multilaterale EER-formule als alternatief voor de bilaterale associatieovereenkomsten wordt hier verwezen naar Philippart en Sie Dhian Ho (2001).

De WRR meent echter dat de EER een aantal aspecten kent die hem niet relevant maakt voor de toetreding van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa. Zo is het EER-pakket veeleisend en hebben de kandidaat-lidstaten een uitgesproken voorkeur voor het lidmaatschap. Wanneer de kandidaat-lidstaten eenmaal in staat zijn om 80 procent van het acquis over te nemen en te implementeren, is er weinig reden meer om voor het 'eindstation volledig lidmaatschap' nog halt te houden bij de 'tussenstop EER'. Suggesties om de EER-route te volgen, stuiten dan ook op wantrouwen in de kandidaat-lidstaten, die er immers beducht voor zijn te belanden in een 'ever closer waiting room.'¹⁵

Partieel lidmaatschap

Sinds begin jaren negentig is door verschillende betrokkenen en waarnemers het idee geopperd van een partieel lidmaatschap van de Unie voor de Midden- en Oost-Europese landen. Midden- en Oost-Europese aspiranten zouden in dat geval op sommige terreinen lidmaatschapsrechten en -plichten worden gegund (bijv. op het gebied van het GBVB, JBZ of op basis van de Europa-akkoorden)

terwijl deze hen op andere gebieden, tenminste gedurende een overgangperiode, zouden worden onthouden.

Het partieel lidmaatschap kan bijdragen tot de eliminatie van diversiteit. Het uitzicht op snelle toekenning van lidmaatschapsrechten biedt immers een extra *incentive* voor de Midden- en Oost-Europese landen. Voorwaarde is dan wel dat gegarandeerd wordt dat het partiële lidmaatschap een tijdelijke oplossing is op weg naar volwaardig lidmaatschap op niet al te lange termijn. Deze noodzakelijke garantie stuit echter op dezelfde problemen als het vaststellen van toetredingsdata (zie hierboven). Hoewel het partiële lidmaatschap functioneel kan zijn voor de overname van het acquis, kan het voor de verdere ontwikkeling van het acquis mogelijk disfunctioneel uitwerken. Als de Midden- en Oost-Europese landen begin jaren negentig bijvoorbeeld al waren gaan deelnemen aan de JBZ-besluitvorming, is het maar de vraag of de ontwikkeling van dit beleidsterrein de afgelopen jaren zo'n vlucht had kunnen nemen. De varianten die in de loop der jaren zijn voorgesteld, kennen ook alle een problematische basis. Deze voorstellen waarin het lidmaatschap tot één pijler wordt beperkt, gaan voorbij aan de dynamiek en verwevenheid die tussen de pijlers bestaat (denk bijv. aan de handhaving van economische sancties). Gezien de beperkingen van de Europa-akkoorden die hierboven zijn besproken, is het SER-voorstel dat de Europa-akkoorden als uitgangspunt kiest, evenmin functioneel als basis voor bindende verplichtingen ter voorbereiding op het lidmaatschap (zie Pelkmans et al. 2000: 76-80 voor een uitgebreide kritiek op het SER-voorstel). Het probleemoplossend vermogen van het partieel lidmaatschap wordt verder beperkt doordat het, vanwege de connotatie van 'tweedeklaslidmaatschap', in de kandidaat-lidstaten politiek slechts beperkt haalbaar is.

Vanuit het systeemperspectief van de Unie zijn de noodzakelijke verdragsveranderingen en institutionele complicaties die partieel lidmaatschap impliceren, een aanzienlijk nadeel. Hoewel de SER claimt dat – als gevolg van de begrensde duur – partieel lidmaatschap niet leidt tot een tweedeklaslidmaatschap, is partieel lidmaatschap dit intrinsiek wel. Deze status zou een kloof tot gevolg hebben tussen de lidstaten van de Unie en de partiële lidstaten, hetgeen de intra-EU solidariteit negatief zou beïnvloeden. De specifieke voorstellen die partieel lidmaatschap beperken tot het GBVB of JBZ, zouden bovendien de pijlerstructuur binnen de Unie versterken, met zeer schadelijke gevolgen voor de Unie als steeds hechter waarden- en handelingsverbond.

Vanuit het systeemperspectief van Europa als geheel draagt de combinatie van een stabiliserende werking van spoedig lidmaatschap en lichte verplichtingen voor de partiële lidstaten bij aan stabiliteit, veiligheid en welvaart. In het begin van de jaren negentig zou het partieel lidmaatschap een oplossing hebben kunnen bieden voor het 'tijdinconsistentie probleem' dat wordt beschreven door Pelkmans et al. (2000). Tien jaar later zijn de omstandigheden echter veranderd. Hierdoor is de optie van partieel lidmaatschap voor de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa achterhaald. Het Europese continent is geleidelijk gestabiliseerd en gepacificeerd door andere middelen dan de uitbreiding van de EU.

Mogelijk breidt de NAVO zich in 2002 verder uit. De stelling dat de Unie de Midden- en Oost-Europese landen niet langer dan 15 jaar zou kunnen laten wachten op toetreding, is onjuist gebleken. Op basis van deze overwegingen concludeert de WRR dan ook dat toetreding dient te geschieden zonder tijdelijk partieel lidmaatschap. In combinatie met de functionele nadelen en de risico's van partieel lidmaatschap voor het project van een steeds hechter waarden- en handelingsverbond, meent de raad dat partieel lidmaatschap geen aantrekkelijke oplossing is voor de toetredingsproblematiek.

5.2.4 CONCLUSIE

De WRR meent dat het omwille van systeemoverwegingen van groot belang is dat de Unie vasthoudt aan een benadering die er primair op is gebaseerd de diversiteit ten aanzien van het acquis voor toetreding te elimineren. Deze strategie vervult een sleutelrol in de dynamiek van de Unie als 'steeds hechter waarden- en handelingsverbond'. Door een volledige acceptatie van het acquis te eisen, geeft de Unie duidelijk te kennen dat – hoewel zo nu en dan pas op de plaats wordt gemaakt en het einddoel niet duidelijk is omschreven – de Unie slechts 'voorwaarts' beweegt en geen offers brengt in termen van verdieping ter wille van uitbreiding.

Door sterk de nadruk te leggen op de eliminatie van problematische diversiteit voorafgaand aan de toetreding, laat de uitbreiding evenwel lang op zich wachten, evenals het veiligheids-, stabiliteits- en welvaartseffect dat deze uitbreiding zou hebben op het Europese continent. Bovendien houdt deze strategie op bepaalde onderdelen weinig rekening met de noodzaak de transformatieprocessen te voltooiën en het versterken van de randvoorwaarden voor de inhaalgroei waarvoor de Midden- en Oost-Europese landen zich gesteld zien.

Het is vanwege deze fundamentele zorgen, evenals vanwege het functionele risico dat in antwoord op een te 'brute' benadering een terugslag na toetreding plaatsvindt, dat de hieronder behandelde benaderingen relevant zijn.

5.3 VERMINDEREN VAN DIVERSITEIT: STABIELE EN DUURZAME RESULTATEN

In paragraaf 5.2 is vastgesteld dat een puur juridische, acquisgerichte benadering nadelen kent. Het overnemen van regels staat niet garant voor de implementatie ervan, wanneer de problemen worden veroorzaakt door een gebrek aan sociaal-economische ontwikkeling, financiële middelen en gebrek aan bestuurlijke en juridische capaciteit. Hoewel er geen acquis bestaat ten aanzien van deze oorzaken (er is geen EU-standaard voor effectief openbaar bestuur of het niveau van sociaal-economische ontwikkeling), zijn zij wel van cruciaal belang voor het functioneren van een lidstaat in de EU. Sommige problemen laten zich dus niet (direct) oplossen door regels op te leggen. Zij vergen een benadering die erop is gericht diversiteit geleidelijk te verminderen door de bron van de problematische diversiteit aan te pakken. Drie processen kunnen hiertoe bijdragen: convergentie door marktkrachten, financiële overdrachten en door leerprocessen.

5.3.1 CONVERGENTIE DOOR MARKTKRACHTEN

Het verklaarde voornemen van de EU uit te breiden met de Midden- en Oost-Europese landen en de hierboven besproken toetredingsvoorbereidingen (o.a. de overname van het acquis, de ontwikkeling van een vrijhandelsgebied en de integratie in delen van de interne markt voorafgaand aan toetreding) versterken het proces van convergentie tussen de Midden- en Oost-Europese en EU-landen dat plaatsvindt via marktkrachten. Pelkmans onderscheidt vier mechanismen via welke marktkrachten kunnen bijdragen aan cohesie (de afname van economische en sociale verschillen tussen rijke en arme regio's) (Pelkmans 1997: 256-7).¹⁶ Ten eerste vergemakkelijkt marktintegratie de exploitatie van comparatieve voordelen en specialisatie, met als gevolg een hogere welvaart voor alle partijen. Belangrijk probleem hierbij zijn echter de aanpassingskosten. Tot voor kort genoten sleutelsectoren in verschillende Midden- en Oost-Europese landen staatseigendom en/of hoge nationale protectie. Inhaalgroei door de aanwezige capaciteiten te activeren kan dientengevolge leiden tot faillissementen en ontslagen. Dit is met name in de Midden- en Oost-Europese landen problematisch, als gevolg van de relatief lage flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Werkloosheid in deze regio's wordt vaak gekenmerkt als een *stagnant pool*. Het neemt een lange tijd in beslag voordat de werklozen uit de krimpemde landbouw en industriële sector zijn opgenomen door de dienstensector en particuliere ondernemingen (cf. Brusis 2000).

Buitenlandse investeringen functioneren als een tweede convergentiemechanisme, door reorganisaties en product- en procesinnovaties te katalyseren die in veel Midden- en Oost-Europese regio's noodzakelijk zijn. De instroom van buitenlandse investeringen in de kandidaat-lidstaten in de aanloop naar de toetreding sorteert inderdaad al gunstige effecten. Buitenlandse investeringen tonen echter een duidelijke voorkeur voor de 'koplopers' onder Midden- en Oost-Europese landen (het verschil tussen Polen en Bulgarije en Roemenië in termen van buitenlandse investeringen per hoofd van de bevolking is zelfs toegenomen). Buitenlandse bedrijven investeren voornamelijk in Midden- en Oost-Europese regio's nabij Westerse markten en in marktsegmenten die een hoge toegevoegde waarde kennen. De Zuidoost-Europese landen zijn weinig in trek. De patronen van convergentie en divergentie binnen Midden- en Oost-Europa bevestigen verder de ervaring uit eerdere toetredingen, dat een gunstig investeringsklimaat een belangrijke voorwaarde is voor een substantiële instroom van buitenlandse investeringen. Vooral nog worden deze investeringen bovendien bemoeilijkt door een aantal wettelijke beperkingen op de aankoop van grond door buitenlanders.

Een derde mechanisme dat bijdraagt aan de vermindering van diversiteit, is concurrentiedruk. Inderdaad dwingt toenemende concurrentie tot een hogere productiviteit en tot het voldoen aan minimum kwaliteitseisen. Voor voorheen beschermde Midden- en Oost-Europese regio's betekent dit echter een hard aanpassingsproces met onzekere uitkomsten. Het succes van aanpassingsprocessen in Midden- en Oost-Europa zal ook afhangen van de mate waarin het vierde

mechanisme dat door Pelkmans wordt beschreven, functioneert: de reductie van beleidsverstoringen van de markt (bijv. het gemeenschappelijk landbouwbeleid) die schadelijke effecten hebben voor perifere Midden- en Oost-Europese regio's.

5.3.2 CONVERGENTIE DOOR FINANCIËLE OVERDRACHTEN

Convergentie kan ten tweede worden bevorderd door financiële hulpverlening. Zo worden onder het Phare-programma recentelijk fondsen ingezet om de verschillen te verminderen in economische ontwikkeling tussen kandidaat-lidstaten en EU-lidstaten; de Structuurfondsen voor de EU-lidstaten vervullen deze functie ook. Hiernaast worden Phare-gelden besteed aan de algemene hervorming en versterking van het bestuur van de kandidaat-lidstaten. Programma's richten zich onder andere op de ontwikkeling van een adequate bestuurlijke cultuur, vermindering van de corruptie en ontwikkeling van interministeriële coördinatie. Dat Phare-gelden worden besteed aan sociale en economische cohesie en aan een versterking van het bestuur en er aldus niet louter op zijn gericht diversiteit ten opzichte van het acquis te elimineren, is zinnig gezien de diagnoses in de voortgangsrapportages van de Commissie dat deze variabelen veelal ten grondslag liggen aan implementatieproblemen. Ook worden de kandidaat-lidstaten via de uitvoeringsprocessen rond deze hulp geleidelijk voorbereid op de implementatie van het Structuurbeleid van de EU. Onder economen bestaat er evenwel geen consensus over de feitelijke bijdrage van fondsen aan de convergentie. Bovendien kan Phare op voorhand, gezien de omvang van de middelen, niet meer dan een marginale bijdrage leveren (het totale budget voor de kandidaten vertegenwoordigt minder dan 10 % van de per capita steun voor de regio's binnen de Unie die onder doelstelling 1 van de structuurfondsen vallen). Teneinde met deze beperkte middelen effecten te kunnen sorteren, moet de hulp worden geconcentreerd op een aantal prioriteiten. Hiernaast is de sleutel tot de effectiviteit van publieke hulp het gevoerde beleid in het ontvangende land en de coördinatie hiervan met de hulpprogramma's (Europese Commissie 2000g: 9-10).

5.3.3 CONVERGENTIE DOOR LEERPROCESSEN

Bronnen van problematische diversiteit die niet onder de regels van het acquis vallen, kunnen ook worden aangepakt door een proces van beleidsleren. Zo draagt de uitwisseling van professionals bij aan een convergentie van de juridische, bestuurlijke en politiek-maatschappelijke cultuur. Hiernaast kan worden gewezen op sociaal-economische beleidscoördinatie via de door Pelkmans et al. aangehaalde *Joint Assessments*. Hierin stellen de Europese Commissie en de individuele kandidaat-lidstaten prioriteiten vast ten aanzien van het macro-economisch beleid, evenals de beleidsinspanningen die nodig zijn om die te bereiken en worden de resultaten periodiek gemeenschappelijk geëvalueerd (Pelkmans et al. 2000: 83-4). Via de *Joint Assessments* raken kandidaat-lidstaten geleidelijk aan vertrouwd met de economische beleidscoördinatie die plaatsvindt onder EU-lidstaten in het kader van het Cardiff-proces. De kosten/baten-verhouding van deze benadering kan significant positief uitvallen, aangezien de kosten

beperkt zijn en de bureaucratische belasting licht. De nadruk op uitwisseling en wederzijds leren maakt het mechanisme ook geschikt ten aanzien van meer gevoelige, bijvoorbeeld culturele en institutionele, diversiteit. De effectiviteit van dergelijke oplossingsrichtingen is uiteraard evenwel afhankelijk van de mate waarin kandidaat-lidstaten zich openstellen voor en toegewijd zijn aan institutionele en beleidsverandering.

5.3.4 CONCLUSIE

Vermindering van diversiteit zal niet alleen bijdragen tot de overname van het acquis, maar ook meer stabiele en duurzame resultaten opleveren. De implementatieproblemen worden in principe immers bij de wortel aangepakt. De ambitie is de opname van de Midden- en Oost-Europese lidstaten in het steeds hechter waarden- en handelingsverbond niet ten koste te laten gaan van hun welvaart en integendeel hun inhaalgroei te faciliteren. Dit komt uiteraard ten goede aan de cohesie en solidariteit binnen de uitgebreide Unie. Deze benadering erkent ook het grote belang van niet-publieke partijen voor de integratie van Midden- en Oost-Europa in de EU, namelijk private actoren (convergentie via marktkrachten), professionele beoefenaren en meer in het algemeen de *civil society* (convergentie via leerprocessen). Hun betrokkenheid vergroot tevens de legitimiteit van de toetreding. Welke resultaten op welke termijn worden behaald, is echter onzeker. Gegeven de omvang van de sociaal-economische diversiteit (het BNP per hoofd in de kandidaat-lidstaten is slechts een kwart tot twee derde van het EU-gemiddelde), is de vermindering ervan evident een opgave voor de lange termijn. De beschikbare Phare-middelen verbleken in dit licht. Aan de andere kant kan een grootschalige inzet van cohesiefondsen het aanpassingsvermogen van de Unie op termijn nadelig beïnvloeden. In tegenstelling tot de hulp die wordt gegeven om problematische diversiteit ten aanzien van het acquis te verminderen (die in principe na toetreding stopgezet zou worden), is het zeer waarschijnlijk dat de financiële overdrachten om diversiteit te verminderen, een permanent karakter krijgen. Deze verwachting is gebaseerd op het langetermijnkarakter van de opgave om sociaal-economische en institutionele verschillen te verminderen en op het feit dat de landen uit Midden- en Oost-Europa – wanneer ze eenmaal lid zijn van de EU – een sterke positie hebben om dergelijke geldstromen te laten voortduren.

5.4 AFKOPEN VAN DIVERSITEIT: KORTETERMIJNSMEERMIDDEL MAAR LANGETERMIJNLAST

In de context van de uitbreiding kunnen zich twee mogelijkheden voordoen waarbij problematische diversiteit van de agenda wordt verwijderd in ruil voor onconditionele¹⁷ financiële overdrachten of toezeggingen: het afkopen van een kandidaat-lidstaat of van een huidige lidstaat.

Formeel is het afkopen van de diversiteit van een kandidaat-lidstaat geen optie in de context van toetreding. Denkbaar is wel dat kandidaat-lidstaten ertoe

bewogen worden eisen in te trekken in ruil voor de vage belofte dat kwesties onderhandelbaar zijn wanneer de kandidaat-lidstaat zich eenmaal een 'plaats aan de tafel' heeft verworven. Met andere woorden: uitstel van eisen wordt uitgeruild tegen het lidmaatschap. In de toetredingsonderhandelingen benadrukken sommige EU-onderhandelaars inderdaad dat het toetredingsproces zou worden versneld, indien kandidaat-lidstaten hun verzoeken voor overgangsperioden en uitzonderingen zouden beperken. Na de uitspraak van de Europese Raad van Nice dat de eerste toetredingen in 2004 zouden kunnen plaatsvinden, zijn koplopers onder de kandidaat-lidstaten (Tsjechië, Hongarije en Polen) inderdaad ook bereid om op verschillende onderdelen (bijv. belastingen, milieu en liberalisering van de energiesector) verzoeken tot overgangsperioden in te trekken of in te korten. Hiernaast is het mogelijk dat de toetreding van een bepaalde kandidaat-lidstaat zeer gewenst is door de Unie, terwijl integratie in een bepaald deel van het acquis nadelige effecten zou hebben voor het betreffende land. De Unie zou dan financiële compensatie kunnen bieden, teneinde het land over de streep te trekken.

Een tweede vorm van uitruil kan zich voordoen, wanneer een lidstaat – die zijn belangen geschaad ziet door de toetreding van een kandidaat-lidstaat – moet worden afgekocht om de toetreding mogelijk te maken. Zo dreigde Spanje in 1994 (nadat de toetredingsverdragen door bijna alle lidstaten waren geratificeerd) met het uitblijven van ratificatie (en hiermee het afblazen van de toetreding), tenzij de EU Spanje een visserijarrangement zou gunnen dat vergelijkbaar is met dat van Noorwegen. De crisis werd opgelost op een bijeenkomst van de Visserijraad op 22 december, waar de EU-ministers beloofden Spanje zes jaar eerder in het gemeenschappelijk visserijbeleid te integreren dan was afgesproken in Spanje's eigen toetredingsverdrag. Een dergelijke opstelling van huidige lidstaten moet zeker ook niet worden uitgesloten bij de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen.

Of afkopen van diversiteit een oplossing biedt voor toetredingsproblemen, is uiteraard afhankelijk van de bereidheid van de 'blokkerende' (kandidaat-) lidstaat om zijn problematische diversiteit van de agenda te verwijderen in ruil voor concessies of financiële compensatie. Deze bereidheid zal onder meer afhangen van de hoogte van de aanpassingskosten (binnenlandse politieke kosten) die nodig zijn om bepaalde eisen te laten vallen, in relatie tot de geboden compensatie. Tegelijkertijd moet de andere partij bereid zijn om met een compensatie over de brug te komen. Duidelijk is dat alle vormen van afkopen van diversiteit het grote nadeel hebben dat ze de problematiek niet bij de bron aanpakken. Ze werken in plaats hiervan een vorm van *free-riding* in de hand, waarbij bepaalde lidstaten erop rekenen telkens te worden gecompenseerd. De WRR wijst een dergelijke benadering van de toetredingsproblemen in principe af, om twee redenen. Ten eerste zou een dergelijke benadering een beslag leggen op de middelen van de Unie zonder dat de onderliggende problematiek wordt opgelost. Ten tweede heeft het nadelige gevolgen voor de goede betrekkingen en solidariteit binnen de Unie, wanneer een lidstaat herhaaldelijk moeten moet worden afgekocht.

5.5 ACCOMMODEREN VAN DIVERSITEIT

Aangezien elimineren of afkopen van problematische diversiteit niet altijd mogelijk of wenselijk is en aangezien een benadering gericht op vermindering van diversiteit pas na enige tijd resultaten boekt, zijn ten aanzien van bepaalde toetredingsproblemen methoden nodig om problematische diversiteit te accommoderen. Gezien de omvang van de onderhavige toetredingsproblematiek en de beperkingen van de andere benaderingen, valt te verwachten dat in het geval van de oostelijke uitbreiding accommodatie een belangrijker rol zal gaan innemen. Deze accommodatie kan worden verschaft door de rechten en plichten van de huidige en nieuwe lidstaten te differentiëren (overgangperiodes, kern-acquistoets, permanente uitzonderingen) of het niveau en/of de methode van interventie te herdefiniëren (renationalisatie, optionele harmonisatie).

5.5.1 OVERGANGSPERIODEN

Tijdelijke uitzonderingen gedurende overgangperiodes zijn tot nu toe de belangrijkste methode geweest om diversiteit te accommoderen. Aan nieuwe lidstaten wordt dan toegestaan dat ze zich geleidelijk aanpassen aan de overname van het acquis. Ook kan het zijn dat aan huidige lidstaten extra tijd gegeven wordt om zich aan te passen aan de gevolgen van de uitbreiding. Voorbeelden van het eerste geval zijn de lange overgangperiodes die de kandidaat-lidstaten vragen voor de zogenaamde ‘zware investeringsrichtlijnen’ voor het milieu (waterkwaliteit, luchtvervuiling, industriële vervuiling en afval). Ook zou optionele harmonisatie tijdelijk aan een nieuwe lidstaat kunnen worden toegestaan. In dit geval zouden producenten in de nieuwe lidstaat gedurende de overgangperiode de keuzemogelijkheid hebben hun productnormen ofwel onmiddellijk aan te passen aan de desbetreffende EG-wetgeving, ofwel tijdelijk de nationale producteisen aan te houden. Producten uit de Midden- en Oost-Europese landen die voldoen aan de EG-normen, hebben dan onmiddellijk vrije toegang tot de interne markt, terwijl ook het productverkeer in omgekeerde richting volledig vrij is. Alleen voor lokale producten uit de nieuwe lidstaat die nog niet voldoen aan de EG-normen, geldt geen ‘vrij verkeer’ (cf. Pelkmans et al. 2000: 86).

Een voorbeeld van een overgangperiode ten behoeve van aanpassing door een huidige lidstaat is de eis van Duitsland een overgangperiode van zeven jaar in te stellen voor het vrije verkeer van personen. Gedurende deze periode zou aan iedere lidstaat worden toegestaan de toegang tot zijn arbeidsmarkt nationaal te regelen. Hierbij is differentiatie in de wetgeving tussen lidstaten dus toegestaan. Op deze twee verschillende typen overgangperiodes wordt hieronder achtereenvolgens ingegaan.

Het kan het tijdspad voor de toetreding uiteraard aanzienlijk verkorten wanneer overgangperiodes gegund worden aan kandidaat-lidstaten en/of huidige lidstaten. Vergeleken met de strikte toepassing van het principe dat toetreding pas kan plaatsvinden na volledige overname van het acquis, is de tijdswinst maximaal

gelijk aan de langste gegunde overgangperiode (zo werden in het geval van Spanje overgangperiodes overeengekomen van 15 jaar en vraagt Polen nu overgangperiodes tot 18 jaar). Overgangperiodes hebben uiteraard alleen zin wanneer de oorzaak ligt in het onvermogen van de kandidaat om het acquis op korte termijn over te nemen, en niet wanneer het land hiertoe niet bereid is. Om de doelen van de EU te bereiken kan het functioneel zijn overgangperiodes te verlenen, als dit bijdraagt aan de uiteindelijke overname van het EU-acquis en als er hierdoor niet meer dan beperkte verstoringen worden veroorzaakt voor een beperkte periode.

Vanuit systeemperspectief voor de Unie zijn er geen zwaarwegende bezwaren tegen beperkt gebruik van overgangperiodes. Toch kan het sectorale en reactieve karakter van deze accommodatievorm ook nadelige effecten hebben. Het gunnen van overgangperiodes kan worden opgevat als een uiting van solidariteit met de nieuwkomers. Overgangperiodes behouden het 'meersnelheden'karakter van de Europese integratie en houden de fragmentatie van het recht dus zo laag mogelijk (in tegenstelling tot permanente differentiatie, zie par. 5.5.3). Wel zet 'meersnelheden'integratie het enkele institutionele kader van de Unie onder druk. Aangezien talrijke en/of lange overgangperiodes de ontwikkeling of hervorming van het acquis bemoeilijken, tasten ze ook het aanpassingsvermogen van de EU enigszins aan. Een probleem van overgangperiodes is verder dat ze op sectorale basis worden verleend. Dit kan tot een eindpakket leiden dat, wanneer een kandidaat eenmaal is toetreden, matig functioneert (door fragmentering van wetgeving en/of door de hoge cumulatieve kosten van het voortdurend 'screenen', handhaven van grenscontroles, enz.). Accommodatie via overgangperiodes is bovendien sterk reactief van aard. De EU wijkt alleen af van de klassieke toetredingsstrategie indien de kandidaat-lidstaat hiertoe een verzoek indient. Bij het verlenen van overgangperiodes is het echter raadzaam niet te zeer te leunen op de beoordelingen van de kandidaat-lidstaten. Zoals in paragraaf 5.2.1 al aan de orde kwam, hebben kandidaat-lidstaten er belang bij hun overname- en implementatiecapaciteit gunstig voor te stellen. De Commissie heeft niet voor niets in veel gevallen reeds twijfels geuit over het optimisme achter de gevraagde overgangperiodes of het intrekken van verzoeken hiertoe.

Overgangperiodes die door huidige lidstaten worden gevraagd, kunnen worden gepercipieerd als bescherming van het eigenbelang. Dit kan in de toekomst eenzelfde opstelling van de nieuwe lidstaten in de hand werken. Dergelijke ressentimenten zouden wellicht kunnen worden voorkomen door accommodatie over en weer uit te ruilen (cf. informele 'deals' tussen de beperking van aankoop van grond door buitenlanders in ruil voor beperkingen van vrij verkeer van werknemers).

Vanuit het systeemperspectief voor Europa als geheel zijn overgangperiodes positief te waarderen. Door de drempel voor het lidmaatschap te verlagen kunnen de landen uit Midden- en Oost-Europa eerder in de EU worden verankerd, hetgeen zal bijdragen tot stabiliteit in de regio. Ook de welvaartseffecten kunnen positief zijn, aangezien de sequentie van investeringen in de Midden- en Oost-Europese landen beter kan worden toegesneden op inhaalgroei.

Gezien deze overwegingen meent de WRR dat overgangsperioden, mits kort en beperkt in aantal, in bepaalde gevallen kunnen worden toegestaan. Dit zou zich dan moeten beperken tot die gebieden waar de verstoringen van de interne markt en ten opzichte van andere kerndoelen van de EU slechts beperkt zouden zijn. Voor sommige onderdelen van het acquis worden zeer lange overgangsperioden gevraagd, bijvoorbeeld op het gebied van milieu. Voor deze moeilijke aanpassingen meent de raad dat de accommodatie van diversiteit goed zou moeten worden georganiseerd. Overgangsperioden zouden vergezeld moeten gaan van een strategie, waarin prioriteiten, planning, prikkels, financiering en controle-elementen zijn opgenomen. De voortgang die wordt geboekt bij de overname en implementatie van het acquis, zou regelmatig moeten worden 'gescreend', in een vergelijkbaar proces als nu plaatsvindt rond de Nationale Programma's voor de Adoptie van het Acquis. In plaats van een overgangsperiode te gunnen voor 15 of 20 jaar, zou kunnen worden overwogen deze tijd te bekorten tot 5 à 7 jaar, waarna verlenging mogelijk is (eventueel kan het aantal verlengingen van tevoren aan een maximum worden gebonden). Dit zou een sterker aanpassingsmomentum creëren en de strategie zou kunnen worden aangepast aan economische en technologische ontwikkelingen. De nadelen van een sectorale en reactieve toetredingsstrategie overwegend, meent de WRR dat overgangsperioden evenwel beter in het kader van een kernacquistoets kunnen worden verleend en niet louter in reactie op verzoeken van kandidaat-lidstaten.

5.5.2 DE KERNACQUISTOETS

Gezien de hierboven beargumenteerde noodzaak van accommodatie in de oostelijke uitbreiding en gezien de nadelen van een reactieve en sectorale aanpak via de verlening van overgangsperioden, zag de WRR aanleiding de mogelijkheden voor een zogenaamde kernacquistoets te verkennen. Een voorstel voor een kernacquistoets is in opdracht van de raad uitgewerkt door Pelkmans et al. (2000) en Philippart en Sie Dhian Ho (2001). De toepassing van een kernacquistoets houdt in dat de Unie voor die onderdelen van het acquis waar de volledige overname en implementatie door de kandidaat-lidstaten evident op problemen gaat stuiten, een onderscheid maakt tussen

- 1 het gedeelte dat cruciaal is voor het functioneren van de Unie als waarden- en handelingsunie; en
- 2 het gedeelte dat zonder schadelijke gevolgen voor de essentie van de waarden- en handelingsunie volgens een van tevoren vastgelegd traject later kan worden geïmplementeerd.

Voor een goed begrip van dit voorstel (het concept 'kernacquis' heeft voor sommigen connotaties waarop hier nadrukkelijk niet wordt bedoeld) zijn de volgende uitgangspunten cruciaal:

1 Eliminatie van problematische diversiteit blijft het uitgangspunt

Op alle onderdelen geldt nog steeds als uitgangspunt dat voorafgaand aan de toetreding afwijkingen ten opzichte van het acquis volledig worden geëlimineerd. De kernacquistoeets wordt alleen op die beleidsonderdelen geformuleerd waar de problemen onmiskenbaar zijn (d.w.z. wanneer de overname van het EU-acquis zeer negatieve gevolgen heeft voor de concurrentiepositie, inhaalgroei en voltooiing van de transformatie in Midden- en Oost-Europa). Alleen daar waar aan beide kanten van de onderhandelingstafel nu al duidelijk is dat overname en implementatie van het volledige acquis op korte termijn onrealistisch is en prioriteitenstelling derhalve onontkoombaar, wordt de kernacquistoeets gedefinieerd. Het is dus nadrukkelijk niet de bedoeling een positieve omschrijving van het gehele kernacquis te geven op basis van de fameuze 89.000 pagina's acquis.

De reden om geen kernacquistoeets te formuleren waar er geen uiterste noodzaak toe is, is ten eerste van principiële aard. Omwille van de in paragraaf 5.2 genoemde functionele en systeemoverwegingen heeft het de fundamentele voorkeur wanneer afwijkingen ten opzichte van het acquis voorafgaand aan de toetreding worden geëlimineerd. De tweede reden is van onderhandelingstechnische aard: de vaststelling van een kernacquis impliceert dat in een vroeg stadium de ruimte voor concessies en overgangsperioden bekend wordt gemaakt die de EU blijkbaar heeft. Hierdoor kan de appetijt van de kandidaat-lidstaten voor overgangsperioden toenemen op onderdelen waar zij oorspronkelijk niet van plan waren deze aan te vragen. Dit kan het aanpassingsmomentum dus nadelig beïnvloeden. Het derde argument is van pragmatische aard. De precieze omschrijving van een kern voor alle hoofdstukken van het acquis, zou een dergelijke tijdsintensieve operatie kunnen gaan vormen dat het het toetredingsproces ernstig zou vertragen.

2 Slagen voor de kernacquistoeets is voorwaarde voor toetreding

De kandidaat-lidstaten kunnen pas toetreden, wanneer ze aan de verplichtingen van het kernacquis voldoen. Er wordt niet voor niets gesproken van een toets. In de Nationale Programma's voor de Overname van het Acquis zouden prioriteiten conform het kernacquis worden geformuleerd voor de problematische beleidsterreinen, waarna de Europese Commissie in haar voortgangsrapportages speciale aandacht kan schenken aan de resultaten ten aanzien van overname en implementatie van het kernacquis. Voorafgaand aan de toetreding wordt uiteindelijk vastgesteld of aan de overname en implementatie van het kernacquis is voldaan. Deze toets zou de Europese Commissie kunnen opnemen in haar uiteindelijke advies aan de Europese Raad. Niet slagen voor dit examen, betekent uitstel van toetreding.

3 Individuele kandidaat-lidstaten zullen meer dan het kernacquis overnemen bij toetreding

De kernacquistoeets is een noodzakelijke voorwaarde voor toetreding. Het acquis dat niet tot de kern behoort, moet in principe zoveel mogelijk worden overgenomen. Voor het restacquis geldt echter dat geen prioriteit wordt gegeven aan onderdelen die disproportionele kosten met zich meebrengen voor de kandidaat-

lidstaat in kwestie. Wat ‘disproportionele kosten’ zijn, verschilt uiteraard per kandidaat-lidstaat. Dit impliceert dat de kern (het minimum) voor alle kandidaat-lidstaten hetzelfde is, maar dat sommige landen, die hiertoe in staat zijn, geacht worden op het moment van toetreding meer van het niet-kernacquis over te nemen dan andere.

4 Tijdelijke overgangsperiodes in plaats van permanente uitzonderingen

De kernacquistoeets laat onverlet dat het volledige acquis moet worden overgenomen. De kernacquisbenadering werkt met tijdelijke uitzonderingen (overgangsperiodes), niet met permanente uitzonderingen (deze worden hieronder behandeld). De Unie en de kandidaat-lidstaten committeren zich aan harde implementatietrajecten en -kalenders, die in het toetredingsverdrag moeten worden vastgelegd. De Commissie dient de landen, na toetreding, te blijven *screenen* op de resultaten ten aanzien van deze implementatietrajecten. Zo hebben alle partijen de volledige garantie dat uiteindelijk het totale acquis zal worden geïmplementeerd en wel binnen de afgesproken overgangsperiodes. Per beleidsterrein kunnen deze afspraken eventueel worden aangevuld met specifieke pacts en middellange-termijnprogramma's, waarin specifieke prikkels en sancties zijn ingebouwd.

5 De kernacquistoeets leidt tot volwaardig lidmaatschap

De kernacquistoeets leidt nadrukkelijk niet tot partieel lidmaatschap. Partieel lidmaatschap is hierboven afgewezen als toetredingsstrategie. Na toetreding gelden voor de nieuwe lidstaat alle rechten en plichten die voor de andere lidstaten gelden, tenzij voor een bepaald beleidsterrein nog additionele criteria aan de orde zijn, zoals het geval is voor toetreding tot de euro en de opheffing van personencontroles aan de interne Schengen-grenzen.

6 Een proactieve, integrale, strategische en ontwikkelingsgerichte benadering

De kernacquistoeets komt dus in essentie neer op een proactieve, integrale, strategische en ontwikkelingsgerichte accommodatie van problematische diversiteit (in tegenstelling tot de reactieve, sectorale, *ad hoc* benadering bij de overgangsperiodes). Het eerste kenmerk, het proactieve karakter van de kernacquisbenadering, impliceert grote systeemvoordelen. Het dwingt de EU immers om voorafgaand aan de toetreding voor de uiterst problematische beleidsterreinen te identificeren welke onderdelen van het acquis cruciaal zijn voor de EU om adequaat te kunnen functioneren als waarden- en handelingsunie. Indien kandidaten onderworpen worden aan de kernacquistoeets, kunnen vervelende verrassingen als gevolg van *window dressing* door de kandidaat-lidstaten worden voorkomen. Dergelijke implementatietekorten die pas in hun volle omvang na de toetreding blijken, zouden ernstige systeemgevolgen kunnen hebben voor de EU als waarden- en handelingsverbond. De EU zou daarom niet moeten afwachten op welke terreinen de kandidaat-lidstaten overgangsperiodes vragen. Zij zou pro-actief moeten poneren waar overgangsperiodes niet aan de orde zullen zijn (de kern) en het implementatievermogen van de kandidaten wat betreft die kern voorafgaand aan de toetreding rigoreus moeten toetsen.

De kernacquisitoets impliceert ten tweede een sectoroverstijgende aanpak. In plaats van overgangsperioden te verlenen binnen de context van sectorale onderhandelingen, wordt voor de problematische sectoren een kernacquis geformuleerd op basis van de invloed die maatregelen uit die sectoren hebben op de essentie van de waarden- en handelingsunie. In de toekenning van overgangsperioden volgt de Commissie al tot op zekere hoogte een sectoroverstijgende aanpak door de gevolgen voor de interne markt te hanteren als criterium bij de beoordeling van verzoeken om overgangsperioden. Een integrale benadering is niet alleen van belang vanwege de grote interdependenties tussen onderdelen van het acquis, maar vormt ook een zekere bescherming tegen sectorale lobby's, die makkelijker ingang vinden bij de sectorale ministeries/directoraten-generaal.

De kernacquisbenadering houdt ten derde rekening met de korte- en langetermijninteractie tussen acquisovername en inhaalgroei (strategische en ontwikkelingsgerichte benadering). In hoofdstuk 3 en 4 is uiteengezet hoe een groot deel van de toetredingsvereisten de transformatie- en groeiprocessen in Midden- en Oost-Europa versterken, maar dat er bovendien voor sommige beleids- en onderdelen een kortetermijnspanning bestaat tussen volledige acquisovername en -implementatie en de mogelijkheden voor langetermijninhaalgroei. Deze langetermijninhaalgroei is op haar beurt nu juist de sleutel tot effectieve acquisovername en -implementatie op middellange termijn. De kernacquisitoets is een manier om te profiteren van de eerste dynamiek, terwijl de tweede dynamiek zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het strategisch en ontwikkelingsgericht verlenen van overgangsperioden maakt het mogelijk dat de kandidaat-lidstaten kunnen toetreden op het moment dat zij aan het kernacquis voldoen. Hiermee wordt aan de ene kant optimaal gebruik gemaakt van de wederzijds versterkende werking van het voldoen aan toetredingsvereisten en het voltooiën van de transformatieprocessen in de kandidaat-lidstaten. Aan de andere kant betekent deze strategische benadering dat voor de toetreding geen investeringen in acquisonderdelen worden geëist die de inhaalgroei en/of transformatieprocessen ernstig frustreren, terwijl deze onderdelen niet essentieel zijn voor de waarden- en handelingsunie. Met andere woorden: door deze strategische en ontwikkelingsgerichte benadering wordt permanente, structurele problematische diversiteit voorkomen, door problematische diversiteit tijdelijk te accommoderen in die onderdelen die niet cruciaal zijn voor het functioneren van de waarden- en handelingsunie.

5.5.3 CRITERIA OM DE KERN VAST TE STELLEN

Zoals reeds gesteld, is het niet de bedoeling een kern voor het gehele acquis te definiëren, maar slechts voor de evident problematische sectoren. In dit geval worden de criteria aan de hand waarvan de kern wordt vastgesteld, afgeleid uit de essentie van de Unie als waarden- en handelingsverbond. Wat betreft de waardenunie, is de kern eigenlijk geformuleerd door het politieke criterium van Kopenhagen. Dat stabiele instellingen die de democratie, de *rule of law*, de mensenrechten en het respect en de bescherming van minderheden garanderen, alle tot het kernacquis van de Unie behoren, wordt door weinigen betwist.

Lastiger is vast te stellen welk kernacquis voortvloeit uit de Unie als handelingsverbond. De WRR meent dat hier als richtinggevend criterium moet gelden welk effect het betreffende acquisonderdeel heeft op het functioneren van de interne markt en de veiligheid van de Europese burger in brede zin. Maatregelen die een negatief effect hebben op deze twee kernverworvenheden van de handelingsunie moeten voorafgaand aan de toetreding worden overgenomen. Tevens dient het bestuur en het recht in de kandidaat-lidstaat van dusdanige kwaliteit te zijn dat de implementatie en handhaving van dit kernacquis van de handelingsunie is gegarandeerd (cf. Ministerie van Buitenlandse Zaken 2000: 11, waar criteria worden geformuleerd als richtinggevend voor de onderhandelingen over overgangsp perioden).

Zoals hierboven betoogd, worden niet voor het gehele restacquis (de maatregelen die niet tot de kern behoren) overgangsp perioden verleend. Dit is alleen het geval voor die maatregelen waarvan de kosten voor overname en implementatie en/of de negatieve gevolgen ervan voor het concurrentievermogen van de Midden- en Oost-Europese landen buitensporig zijn. Het minder kostbare restacquis dient voor toetreding te worden overgenomen en geïmplementeerd.

De kernacquistoeits moet aldus werken als een tweesnijdend zwaard.

Voor de Midden- en Oost-Europese landen impliceert het:

- 1 dat langdurig uitstel van de toetreding wordt voorkomen en het gevaar wordt weggenomen dat zij de economische en stabiliteitsvoordelen van integratie in de Unie nog lang moeten ontberen;
- 2 dat geprofiteerd wordt van de wederzijds versterkende dynamiek tussen de toetredingsvereisten en de transformatieprocessen;
- 3 dat zij worden ontzien op de niet essentiële onderdelen van het acquis, hetgeen voorkomt dat de zo cruciale inhaal groei wordt gefrustreerd;
- 4 dat de beoogde inhaal groei op middellange termijn de kans op effectieve overname en implementatie van het acquis zal vergroten. In hoofdstuk 3 en 4 is immers duidelijk geworden hoezeer de opbouw van de bestuurlijke en juridische capaciteit afhankelijk is van beschikbare begrotingsmiddelen en dus inhaal groei.

Voor de Europese Unie betekent het:

- 1 een beperking van de risico's die uitbreiding heeft voor de kern van de waarden- en handelingsunie wanneer een proactief en sectoroverstijgend geformuleerde kernacquistoeits concessieloos wordt toegepast voorafgaand aan de toetreding;
- 2 een *commitment* van de kandidaat-lidstaten aan de volledige overname en implementatie van het acquis, door middel van harde implementatietrajecten en -kalenders die in het toetredingsverdrag worden vastgelegd;
- 3 de geloofwaardigheid van dit *commitment*, doordat er betere mogelijkheden zijn de noodzakelijke inhaal groei te realiseren.

5.5.4 PERMANENTE UITZONDERINGEN

Een alternatief voor de accommodatie van problematische diversiteit is permanente uitzonderingen te verlenen voor specifieke richtlijnen of hele onderdelen van het acquis (ook wel regressieve flexibiliteit genoemd). Deze oplossingsrichting betekent dus een volledig lidmaatschap, met een volledige participatie in bepaalde beleidsterreinen (met alle rechten en verplichtingen die andere lidstaten ook hebben), maar slechts beperkte of geen deelname op andere gebieden.¹⁸

Een dergelijke benadering zou met name functioneel zijn waar er sprake is van belangrijke, relatief constante verschillen tussen kenmerken van lidstaten. Zo is er op basis van deze argumentatie voor gepleit de Midden- en Oost-Europese landen permanent uit te zonderen voor die onderdelen van het milieu, waar duidelijke verschillen aanwijsbaar zijn tussen de situatie in de huidige EU en de landen uit Midden- en Oost-Europa (bijv. een lagere bevolkingsdichtheid, hetgeen minder strenge waterkwaliteitseisen zou vergen) (Carius et al. 2000: 29). Onderhandelingsdelegaties van de kandidaat-lidstaten hebben dit overigens snel opgepikt, door niet zozeer te verwijzen naar grote verschillen in kenmerken als naar de vermeende ontoereikendheid van het acquis om bepaalde doelen (bijv. van duurzame ontwikkeling) te realiseren. In feite wordt hier het principe betwist dat in alle gevallen de doelen uit de verdragen van de EU het beste gediend zijn bij de volledige overname van het acquis. Kandidaat-lidstaten wijzen er in sommige gevallen op dat zij strengere wetgeving kennen ten aanzien van het milieu en in andere gevallen dat zij voor de Amerikaanse benadering hebben gekozen, waarvan de Unie ook wat zou kunnen opsteken.

Hoewel het in sommige gevallen lastig zal zijn permanente uitzonderingen te weigeren, waar de huidige lidstaten wel permanente uitzonderingen kennen, meent de WRR toch dat accommodatie via deze route moet worden uitgesloten. Lange overgangsperioden en/of een speciale positie binnen richtlijnen kunnen doorgaans in afdoende speciale behandeling voorzien. De mogelijke functionele voordelen van permanente uitzonderingen ten opzichte hiervan wegen niet op tegen de aanzienlijke systeemnadelen: permanente fragmentatie van het recht, en het opgeven van de centripetale dynamiek die uitgaat van het principe dat kandidaat-lidstaten al het acquis moeten overnemen.

5.5.5 HERDEFINITIE VAN DE INTERVENTIE VOORAFGAAND AAN TOETREDING

De meest vergaande vorm van accommodatie zou worden geboden door de interventie voorafgaand aan toetreding te herdefiniëren. Dit zou een renationalisatie van bepaalde taken kunnen inhouden waarin voorheen op het niveau van EU werd voorzien. Een minder vergaande vorm zou zijn dat nauwgezette regelgeving zou worden vervangen door kaderrichtlijnen, die meer ruimte bieden aan de (sub)nationale autoriteiten. Ook is het mogelijk dat nieuw Europees beleid wordt geïntroduceerd om problematische diversiteit van een kandidaat-lidstaat te accommoderen (denk aan de introductie van 'doelstelling 6' van de Structuurfondsen voor de Noordpoolgebieden, toen de Scandinavische landen toetraden).

Hervorming van het acquis voorafgaand aan toetreding moet over het algemeen beperkt functioneel worden geacht als het erom gaat het toetredingsvraagstuk op te lossen. Door het toetredingsproces te belasten met de oplossing van politieke disputen rond beleidshervormingen binnen de EU zelf, dreigen eerder beklonken politieke compromissen op gevoelige dossiers weer te worden ontrafeld en wordt uitstel van de toetreding geriskeerd. Dit zou echter anders kunnen liggen, indien de toetreding van nieuwe lidstaten een proces van hervorming van het acquis dat uit beleidsinhoudelijke en legitimiteitsoverwegingen reeds eerder in gang is gezet, dreigt te laten stranden. Zo zouden na de toetreding verdere hervormingen, die worden nagestreefd door een meerderheid van de lidstaten, bijvoorbeeld blijvend kunnen worden geblokkeerd door een beperkte groep nieuwkomers met behulp van een minderheidscoalitie. Het is denkbaar dat in dit geval niet alleen de functionaliteit van het desbetreffende beleid verder zou afkalven, maar ook het langetermijnaanpassingsvermogen en de legitimiteit van het EU-systeem ernstig zouden worden ondergraven. Door aan te sturen op een politiek compromis tussen de 'oude' lidstaten om de beslissing van de acquisvorming vóór het moment van toetreding te nemen, zouden deze functionele en systeemnadelen kunnen worden ondervangen en zou de slagvaardigheid en legitimiteit van de Unie behouden blijven.

5.6 CONCLUSIE

Tot nu toe heeft de Europese Unie in haar toetredingsstrategie het acquis centraal gesteld en ingezet op de volledige overname van het acquis door de kandidaat-lidstaten voorafgaand aan de toetreding. Deze benadering is in eerdere toetredings-onderhandelingen uiterst functioneel gebleken. Aan de ene kant worden de toetredingsonderhandelingen afgeschermd van EU-interne integratiedebatten die de toetreding zouden kunnen vertragen; aan de andere kant leveren non-coöperatieve opstellingen van kandidaat-lidstaten weinig op. Vanuit een systeem perspectief beschouwd biedt deze benadering *a priori* de beste bescherming van de Unie als een steeds hechter waarden- en handelingsverbond. Zij houdt de eenheid van het institutionele raamwerk en recht van de Unie intact en is door haar eenvoud transparant en begrijpelijk. Voor een groot deel van de toetredingsvereisten geldt dat zij de transformatieprocessen en economische inhaalgroei in de kandidaat-lidstaten ondersteunen. De overname van het acquis voorafgaand aan de toetreding kan worden gestimuleerd door het formuleren van duidelijke criteria, hulpprogramma's, individuele prioriteitenstelling/planning/monitoring, een proces van 'learning by doing' door kandidaat-lidstaten reeds de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan programma's, agentschappen, comités en werkgroepen van de EU, en kandidaat-lidstaten via een associatieverband al deels in structuren en instellingen van de EU te integreren.

Een deel van de toetredingsvereisten staat evenwel op gespannen voet met de eisen die de transformatie aan de kandidaat-lidstaten stelt. De WRR meent dat in dit geval voorrang moet worden verleend aan de transformatiedynamiek. Dit is in het belang van de betrokken landen, maar ook in het belang van de Unie, omdat

inhaalgroei juist de middelen genereert die noodzakelijk zijn om op termijn te voldoen aan het gehele acquis en het adequaat implementeren en handhaven hiervan. Bovendien zou het vasthouden aan volledige overname van het acquis voorafgaand aan de toetreding in deze omstandigheden tot ressentimenten kunnen leiden bij de kandidaat-lidstaten en de solidariteit tussen de lidstaten in de uitgebreide Unie aantasten.

De geconstateerde spanning is tot nu toe door de Unie opgelost door het gunnen van overgangsperioden. Een probleem van overgangsperioden is echter dat ze op sectorale basis worden verleend. Dit kan tot een eindpakket leiden dat, wanneer een kandidaat eenmaal is toegetreden, matig functioneert. Accommodatie van diversiteit via overgangsperioden is bovendien sterk reactief van aard: verlening ervan wordt slechts overwogen indien de kandidaat-lidstaat hierom vraagt. Gezien de nadelen van de *ad hoc* verlening van overgangsperioden, pleit de WRR ervoor op de meest problematische onderdelen van het acquis een kernacquis-toets te formuleren. Voor de Midden- en Oost-Europese landen impliceert deze benadering dat langdurig uitstel van de toetreding wordt voorkomen. Ook wordt het gevaar weggenomen dat zij de economische en stabiliteitsvoordelen van integratie in de Unie nog lang moeten missen. Aangezien kandidaat-lidstaten worden ontzien op al die onderdelen van het acquis die niet meteen bij toetreding cruciaal zijn, wordt voorkomen dat de mogelijkheden om een inhaalgroei te bereiken, worden gefrustreerd. Mede hierdoor zal ook het risico van erosie van verworvenheden kleiner worden. Voor de Europese Unie betekent deze strategie dat de risico's van de uitbreiding voor de kern van de waarden- en handelings-unie beperkt worden door voorafgaand aan de toetreding concessieloos een proactief en sectoroverstijgend geformuleerde toets toe te passen. Kandidaat-lidstaten worden gehouden aan de volledige overname en implementatie van het acquis door middel van harde implementatietrajecten en -kalenders die in het toetredingsverdrag worden vastgelegd. Permanente uitzonderingen voor de kandidaat-lidstaten wijst de WRR af.

Herdefinitie van het acquis voorafgaand aan de toetreding is over het algemeen beperkt functioneel om het toetredingsvraagstuk op te lossen. Het gevaar dreigt dat het toetredingsproces wordt belast met de oplossing van EU-interne politieke disputen rond beleidshervormingen, waardoor uitstel van de toetreding wordt geriskeerd. Dit zou echter anders kunnen liggen indien de toetreding een proces van hervorming van het acquis dat uit beleidsinhoudelijke en legitimiteitsoverwegingen reeds eerder in gang is gezet, dreigt te laten stranden. De functionaliteit van het beleid om de doelen van de Unie te bereiken, alsmede het langetermijn-aanpassingsvermogen en de legitimiteit van het EU-systeem zijn dan in het geding.

Voor een goed functioneren van de uitgebreide Unie is voorts een strategie van belang die de bronnen van problematische diversiteit aanpakt. Convergentieprocessen via marktkrachten, financiële overdrachten en leerprocessen leiden tot een structurele vermindering van implementieproblemen op termijn.

Deze benadering erkent ook het grote belang van niet-publieke partijen voor de geslaagde integratie van Midden- en Oost-Europa in de EU, namelijk private actoren (convergentie via marktkrachten), professionele beoefenaren en meer in het algemeen de *civil society* (convergentie via financiële overdrachten en via leerprocessen). Hun betrokkenheid vergroot tevens de legitimiteit van de toetreding.

NOTEN

- 1 De toetredingsonderhandelingen zijn op 31 maart 1998 geopend met Hongarije, Polen, Estland, Slovenië en Tsjechië, en op 15 februari 2000 met Malta, Slowakije, Letland, Litouwen, Bulgarije en Roemenië.
- 2 De ‘screening’ wordt uitgevoerd door de Europese Commissie en houdt een onderzoek in van het acquis van de EU (onderverdeeld in 31 hoofdstukken) in relatie tot de kandidaat-lidstaat. Het doel van de screening is die issues te identificeren die mogelijk aan de orde moeten komen tijdens de toetredingsonderhandelingen tussen de EU en de kandidaatlidstaat.
- 3 Die asymmetrische onderhandelingsituatie is een gevolg van het bilaterale raamwerk waarin de onderhandelingen plaatsvinden (de EU tegenover één kandidaat-lidstaat) en het feit dat de Unie geneigd is geweest met niet meer dan een paar landen tegelijk toetredingsonderhandelingen te voeren. De huidige situatie, waarin met twaalf landen tegelijk wordt onderhandeld, is dan ook uitzonderlijk, zij het dat het gewicht (economisch en in bevolkingsaantal) van deze landen relatief klein is. De mate van asymmetrie varieert verder met het belang dat de EU respectievelijk de kandidaat heeft bij de toetreding (indien dat belang voor de EU minder groot is kan zij geloofwaardig dreigen met onthouding van het lidmaatschap).
- 4 Het Witboek (COM(95)163 final van 3 mei 1995 en de bijbehorende Annex (COM(95) 163 final/2 van 10 mei 1995) is gepubliceerd door de Europese Commissie op verzoek van de Europese Raad van Essen (1994) in het kader van de in Essen gelanceerde pretoetredingsstrategie, en is bekrachtigd door de Europese Raad van Cannes (1995).
- 5 Het derde doel van de Phare-hulp is de bevordering van economische en sociale cohesie. Deze hulp wordt in paragraaf 5.3.2 besproken bij de benadering ‘verminderen van diversiteit’.
- 6 In het kader van het Toetredingspartnerschap – onderdeel van de ‘versterkte pretoetredingsstrategie’ – worden voor de kandidaat-lidstaat in kwestie (middel- en kortetermijn-)prioriteiten geïdentificeerd ten aanzien van de overname van het acquis en wordt een Nationaal Programma voor de Overname van het Acquis opgesteld, met een planning voor de realisatie van die prioriteiten, voorzien van een specificatie van bestuurlijke en institutionele vereisten, financieringsbehoefte en financieringsbronnen. Ook alle hulp (inclusief Phare) is samengebracht onder de paraplu van het Toetredingspartnerschap en wordt toegespitst op de daarin gestelde prioriteiten.
- 7 Voor de tekst van de Toetredingspartnerschappen zie http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/download_1999.htm
Voor de tekst van de voortgangsrapportages van de Europese Commissie, zie http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm
- 8 Dit is de zogenaamde ‘Collective Evaluation’, zie Joint Action 98/428/JHA, OJ L 191/8 van 7 juli 1998.

- 9 De deelnemende landen aan CEFTA – gevormd in december 1992 door de vier Visegrádlanden – zijn op het moment: Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije.
- 10 De associatieovereenkomst wordt uitgevoerd door de Associatieraad (op ministerieel niveau), ondersteund door het Associatiecomité (en door de Associatieraad in het leven geroepen speciale comité's of subcomité's). Onder de associatieovereenkomst wordt ook een parlementair comité gevestigd, bestaande uit leden uit het Europese parlement en het parlement van de geassocieerde staat.
- 11 Gemeenschapsprogramma's hebben betrekking op een geïntegreerde reeks van handelingen door de EG met als doel de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen op verschillende specifieke terreinen (onder andere onderzoek, onderwijs, professionele training, jeugd, cultuur, audiovisueel, milieu, energie, gezondheidszorg, sociaal beleid, midden- en kleinbedrijf, en belastingen) voor een periode van een aantal jaren. Ze zijn in principe exclusief opgezet voor de lidstaten en worden betaald uit de begroting van de EU.
- 12 Zie European Commission DG Enlargement, 'Participation of candidate countries in Community programmes, agencies and committees', Communication to the Council COM(99)710, 20 December 1999.
- 13 'PECA' staat voor 'Protocol to the Europe Agreement on Conformity assessment and Acceptance of industrial products'.
- 14 Kandidaat-lidstaten worden daarnaast eens per half jaar uitgenodigd om deel te nemen aan een bijeenkomst van het Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken en aan de werkgroepbijeenkomsten. Verder zijn ze uitgenodigd om 'Schaduw Europees Correspondenten' te benoemen, die eens per half jaar deelnemen aan een bijeenkomst van de Europees Correspondenten (zie 'Guidelines for the implementation of the 7 March General Affairs Council conclusions on enhanced political dialogue with the associated Central and Eastern European countries', Doc.10344/94).
- 15 De uitdrukking 'ever larger waiting room' is ontleend aan Peers (1995).
- 16 Pelkmans bespreekt hoe marktkrachten bijdragen tot cohesie in de interne markt (d.w.z. tussen lidstaten). In deze paragraaf worden de effecten besproken van de marktintegratie die voorafgaand aan toetreding plaatsvindt op de vermindering van diversiteit tussen de kandidaat-lidstaten en lidstaten.
- 17 Het is het onconditionele karakter van de financiële overdrachten dat specifiek is voor 'afkopen van diversiteit'. Indien aan financiële overdrachten de eis wordt verbonden dat de ontvanger ook iets doet aan die problematische diversiteit, dan valt het onder de categorie van eliminatie of vermindering van diversiteit met behulp van financiële hulp (zie hierboven).
- 18 Hierbij is het mogelijk dat de betreffende lidstaat geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen op het terrein waar hij een permanente uitzondering heeft, ofwel als waarnemer bij de deliberaties aanwezig mag zijn (vergelijk de regels voor nauwere samenwerking, zie paragraaf 5.4), ofwel mag deelnemen aan de deliberaties en stemrecht heeft. De laatste optie is de meest voor de hand liggende, gezien de reeds bestaande permanente uitzonderingen.

6 BEOORDELING OPLOSSINGSRICHTINGEN NA TOETREDING: IMPLEMENTATIE EN HANDHAVING

6.1 INLEIDING: BEHOUD VAN VERWORVENHEDEN

Gezien de centrale rol die de lidstaten van de Unie spelen bij de implementatie en handhaving van het acquis, is het van groot belang dat zij hiertoe over de nodige bestuurlijke en juridische capaciteit beschikken. Bij de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa wordt dan ook scherp gelet op de aanwezigheid van bestuurlijke kwaliteiten en een functionerend rechtssysteem in deze landen. Het kenmerkende verschil met vorige toetredingen is dat deze niet bij voorbaat aanwezig kunnen worden verondersteld. Het bestuurlijk en juridisch vermogen is derhalve als expliciete toetredingseis opgenomen.

In hoofdstuk 5 werden overeenkomstig de eerste doelstelling van dit WRR-rapport (zie par. 1.2) oplossingsrichtingen ten aanzien van het proces van toetreding van de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten uiteengezet en beoordeeld. In het onderhavige hoofdstuk worden vervolgens de oplossingsrichtingen besproken ten aanzien van de implementatie- en handhavingsproblematiek. Voor de logica van deze sequentie wordt verwezen naar de beleids-cyclus die werd gepresenteerd in paragraaf 2.3 (zie figuur 2.1).

De zorg omtrent het behoud van verworvenheden vloeit voort uit de constatering in hoofdstuk 3 en 4 (deel II) van dit rapport dat het vermogen van de kandidaat-lidstaten om het acquis uit te voeren en te handhaven na toetreding nog lange tijd niet het niveau van de huidige lidstaten zal halen. Ondanks de aanzienlijke vorderingen die de Midden- en Oost-Europese landen hebben gemaakt, zijn er in dit opzicht risico's verbonden aan de oostelijke uitbreiding van de Europese Unie. Deze risico's zijn niet voor alle beleidsterreinen en voor alle toetredende landen dezelfde; in hoofdstuk 4 is gebleken dat er in dit opzicht aanzienlijke verschillen bestaan.

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat het voor de problematiek van het bestuurlijk en juridisch vermogen niet een voor de hand liggende strategie is de afwijkingen ten aanzien van het acquis eenvoudig te elimineren. De oorzaken van de problematische diversiteit moeten hier worden verminderd, zodanig dat het niveau van implementatie en handhaving op het peil komt dat binnen de Unie aanvaardbaar is. Zij hangen samen met de transformatie die de Midden- en Oost-Europese landen hebben doorgemaakt. Het proces van bestuurlijke en juridische hervorming is mede afhankelijk van ontwikkelingen in andere maatschappelijke sectoren en zal een lange adem vergen. Het is immers eenvoudig niet te verwachten dat de wijze waarop de overheid in de toetredende landen functioneert, in anderhalf decennium geheel op het niveau zal komen van landen die naar traditie, opleiding en omgeving een zoveel betere uitgangspositie kennen. Er moet dan ook rekening mee worden gehouden dat op het moment van toetreding op tal van terreinen nog een verdere ontwikkeling nodig zal zijn.

In het onderhavige hoofdstuk staan – evenals in het vorige hoofdstuk – oplossingsrichtingen in algemene zin centraal. De oplossingsrichtingen ten aanzien van de implementatie zijn erop gericht zowel het sectoraal bestuurlijk vermogen als het horizontaal (of algemeen) bestuurlijk vermogen van de Midden- en Oost-Europese landen te vergroten (zie par. 6.2). Hiertussen bestaat een aanzienlijke samenhang. De manier waarop het bestuur in een bepaalde sector functioneert, is immers niet alleen afhankelijk van de capaciteit van het specifieke onderdeel dat men beschouwt, maar ook van de kwaliteit van het bestuursapparaat waarvan het deel uitmaakt, als geheel. De samenwerking en coördinatie met andere diensten, de wijze waarop het door wetgeving en politiek wordt aangestuurd en de manier waarop het in de samenleving functioneert, worden mede bepaald door de positie die het bestuur in het algemeen inneemt. Dit neemt niet weg dat er in de verschillende sectoren aanzienlijke verschillen kunnen bestaan in de bestuurlijke capaciteit, zoals ook in hoofdstuk 4 is gebleken. Deze sectorale dimensie staat meer centraal in hoofdstuk 7, waar oplossingsrichtingen ten aanzien van diverse beleidsterreinen worden besproken. Met betrekking tot de handhaving, en in het bijzonder het juridisch vermogen, is een onderscheid tussen sectoraal en horizontaal echter minder goed te maken.

Bij het beoordelen van de oplossingsrichtingen vormen de criteria die zijn vastgesteld in hoofdstuk 2 (zie tabel 2.2 of ook tabel 5.1), de leidraad. Vanuit het oogpunt van *functionaliteit* dienen de oplossingsrichtingen die in dit hoofdstuk worden besproken, derhalve niet slechts bij te dragen aan een betere uitvoering en handhaving op sectoraal niveau. Zij dienen ook de horizontale of algehele bestuurlijke en juridische vermogens van de landen van Midden- en Oost-Europa te versterken. Hiernaast dient de oplossingsrichting steeds financieel en politiek haalbaar te zijn.

Ten aanzien van de *systeemcriteria* moet worden opgemerkt dat sommige criteria voor de thematiek van dit hoofdstuk relevanter zijn dan andere. Verreweg het belangrijkste criterium is dat van de eenheid van het recht en het rechtssysteem, in combinatie met de criteria van supranationaliteit (de rol van de Commissie als ‘hoeder van de verdragen’, het Europese Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg) en van subsidiariteit en proportionaliteit. Verder speelt natuurlijk ook de transparantie en begrijpelijkheid van het EU-systeem een rol als criterium, niet alleen omdat de nationale implementatie vervlochten is met het *acquis communautaire*, maar tevens vanwege de eisen die dit stelt aan de doorzichtigheid, openheid en verantwoording van bestuursorganen in zowel de oude als de nieuwe lidstaten.

Ten slotte is het van belang dat implementatie en handhaving als regel generieke aspecten van de Unie betreffen. Het gaat om taken die in het algemeen door de bestaande bestuursinstellingen en de rechterlijke macht van de lidstaten moeten worden vervuld. Een ‘speciale’ behandeling van nieuwe lidstaten is slechts in beperkte mate mogelijk, maar zeker niet in formeel juridische zin (behalve in het geval van overgangsp perioden). Op sommige beleidsterreinen, die in hoofdstuk 7 nader aan de orde komen, is dit wel mogelijk en wenselijk. Bij steunverlening

(bijv. voor *institution building*) en bij de versterkte bestuurlijke samenwerking tussen de Commissie en lidstaten met betrekking tot uitvoering en handhaving, is het bij behoud van verworvenheden mogelijk de nieuwe lidstaten specifiek te behandelen. Wel is het denkbaar, en soms wenselijk, dat ook overgangperiodes worden toegestaan die noch op het acquis zelf, noch op de implementatie *stricto sensu* (in de nationale wetgeving), doch uitsluitend op de handhaving betrekking hebben. Hierbij kan men denken aan het JBZ-dossier (vgl. de lange overgangperiodes voor Schengenlanden die hun handhavingpotentieel, waaronder het SIS¹, niet geheel hadden voltooid en getest) alsmede aan onderdelen van het milieubeleid, waarbij wijdverbreide deskundigheid en vaak kostbare meet-apparatuur zijn vereist voordat effectieve handhaving mogelijk is.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.2 worden de oplossingsrichtingen ten aanzien van de implementatie van het acquis uiteengezet en beoordeeld. Deze paragraaf geeft eerst de sterke en zwakke punten aan van het huidige Europese implementatiemodel. Vervolgens worden diverse oplossingsrichtingen besproken die het bestaande model aanpassen of aanvullen. Paragraaf 6.3 bespreekt de oplossingsrichtingen ten aanzien van de handhaving van het acquis.

Zoals zal blijken, is de grens tussen oplossingsrichtingen ten aanzien van de beleidsimplementatie en ten aanzien van de beleidshandhaving dikwijls moeilijk te trekken. Dit is het gevolg van het 'klassieke' decentrale ordeningssysteem van de EU. Oplossingsrichtingen ten aanzien van de beleidsimplementatie richten zich over het algemeen op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl oplossingsrichtingen ten aanzien van beleidshandhaving zich uitsluitend richten op het voorkomen of tenietdoen van een 'schending' van het Europese recht. Zo'n schending kan er bijvoorbeeld in zijn gelegen dat een richtlijn niet tijdig wordt omgezet in nationaal beleid, dat een Europese maatregel door een lidstaat niet correct wordt geïmplementeerd of dat een lidstaat of particulier in strijd handelt met Europese regels.

6.2 BEOORDELING OPLOSSINGSRICHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE IMPLEMENTATIE

6.2.1 DE KRACHT EN KWETSBAARHEID VAN HET 'KLASSIEKE' DECENTRALE IMPLEMENTATIEMODEL

Het is kenmerkend voor de EU dat de uitvoering van het acquis nagenoeg geheel is opgedragen aan de lidstaten. De uitvoering van Europese besluiten geschiedt door de organen van de lidstaten, die hierbij gebruik maken van alle instrumenten en procedures waarover zij ook beschikken voor het uitvoeren van nationale regels. Hiermee is de implementatie van het Europees beleid een primaire verantwoordelijkheid van de lidstaten (met uitzondering van een aantal terreinen, zoals mededinging en externe handel). Een groot voordeel van de decentrale tenuitvoerlegging is dat dit de incorporatie van het Europees beleid in het nationale

beleid veel meer bevordert dan wanneer de uitvoering in handen zou zijn van afzonderlijke Europese uitvoeringsorganen. Het Europese recht wordt hierdoor 'verinnerlijkt' in het nationale recht. Vanuit het beoordelingscriterium van de subsidiariteit kan dit worden beschouwd als een grote kracht van het Europese implementatiemodel. Dankzij deze decentrale inrichting is geen enorme Europese uitvoeringsbureaucratie ontstaan. De Commissie en haar apparaat zijn primair gericht op de beleidsvoorbereiding, de besluitvorming en het toezicht op de overname en uitvoering van wat op Europees niveau is besloten.

Een gevolg van deze inrichting is evenwel dat de kwaliteit van de implementatie van het acquis sterk afhankelijk is van de wijze waarop dit door de verschillende lidstaten gebeurt. Om deze reden verlangt de Europese Unie dat de lidstaten over effectieve bestuursorganen beschikken, die ook handelen overeenkomstig de beginselen van de rechtsstaat.

Niet alleen betekent dit een grote opgave voor de kandidaat-lidstaten. Ook in de huidige Unie is de kwaliteit van de uitvoering vaak een punt van discussie. De crises op het gebied van de voedselveiligheid hebben laten zien hoe afhankelijk de Unie is van de wijze waarop de nationale bureaucratieën hun taken uitvoeren. Ook in Nederland is gebleken dat taken als het rechtmatig verstrekken van Europese subsidies zodanig werden uitgevoerd dat na Europese controle omvangrijke terugbetalingen werden opgelegd. Voor al te groot pessimisme is echter geen reden. De laatst gepubliceerde cijfers geven aan dat de huidige lidstaten eind 1998 gemiddeld 95,7 procent van de richtlijnen hadden omgezet in nationaal beleid. Wel lieten de lidstatelijke prestaties een variatie zien van een minimum van 93,62 procent (Italië) tot een maximum van 98,21 procent (Denemarken) (Europese Commissie 1999b: 8). Bij de interpretatie van deze cijfers is echter voorzichtigheid geboden. Azzi (2000: 54) wijst erop dat, hoewel het verschil tussen Denemarken en Italië 'slechts' 63 richtlijnen bedraagt, in een sterk geïntegreerde economische Unie zelfs geringe vertragingen tot grote gevolgen kunnen leiden voor andere lidstaten. Ook moet men bedenken dat richtlijnen sterk verschillen in inhoud en karakter. Voor sommige richtlijnen volstaat het de regels aan te passen, zoals bij het erkennen van bepaalde diploma's, andere vergen kostbare investeringen, zoals de bouw van een waterzuiveringsinstallatie. Börzel (2001) gaat zelfs zo ver te stellen dat het niet mogelijk is de implementatieprestaties van de lidstaten op basis van de beschikbare gegevens te vergelijken.

Het is lastig te voorspellen wat de uitvoeringsprestaties van de nieuwe lidstaten zullen zijn, maar ontegenzeggelijk liggen hier risico's. In de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport werd geconstateerd dat het vooruitzicht van toetreding een sterke impuls betekent voor het noodzakelijke proces van bestuurlijke hervorming. Verheijen (2000) wijst er in zijn studie voor dit rapport echter op dat de grote nadruk van de Unie op sectoraal bestuurlijk vermogen voorbij gaat aan het belang van een goede horizontale bestuurlijke infrastructuur (zie ook par. 3.5). De hervorming van de algehele bestuurlijke infrastructuur van de Midden- en Oost-

Europese landen is een proces van lange adem, maar het is onwaarschijnlijk dat landen toetreding zal worden ontzegd vanwege een gebrek aan horizontaal bestuurlijk vermogen (Verheijen 2000: 49).

Vertrouwen en beperkte verantwoordingsstructuur

Eén van de essentiële principes die ten grondslag liggen aan het functioneren van het EU-systeem, is het wederzijds vertrouwen van lidstaten in elkaars instituties. Lidstaten moeten erop kunnen rekenen dat hun collega-lidstaten borg staan voor een degelijke uitvoering van de Europese regels. Volgens Verheijen (2000: 50) kan de komende toetreding dit systeem van vertrouwen ondermijnen. Weliswaar bestaat er de mogelijkheid een andere lidstaat via een procedure bij het Hof aan zijn verplichtingen te houden, maar deze weg is met name bedoeld ingeval van een opzettelijke niet-nakoming of een duidelijk meningsverschil over de inhoud van de verplichtingen. Het is geen toereikend middel voor tekortschietende bestuurlijke capaciteit als zodanig.

In ieder nationaal staatsrechtelijk systeem bestaat er naast de controle door de rechter een aanzienlijk meeromvattende verantwoordingsplicht voor bestuursorganen. Het gaat dan niet alleen over de vraag of het bestuur binnen de grenzen van het recht is gebleven, maar om de juistheid van de gemaakte keuzes, de kwaliteit, de doelmatigheid en de financiële kant van de uitvoering. In de meeste gevallen loopt die verplichting via politieke bestuurders naar de volksvertegenwoordiging, zoals in Nederland via de ministeriële verantwoordelijkheid. Een dergelijke vorm van verantwoording voor de wijze waarop de nationale autoriteiten het door de Unie vastgestelde beleid uitvoeren, bestaat – zolang er niet kan worden gesproken van het niet-nakomen van verplichtingen – niet jegens het Europese niveau. Voor het overige wordt op het nationale systeem vertrouwd. Derhalve hebben nationale autoriteiten binnen de eigen staat een verantwoordingsplicht voor zover het nationale staatsysteem daarin voorziet.

In verband met de toetreding zijn er twee redenen om zich op dit systeem te bezinnen. In de eerste plaats is er in algemene zin sprake van discongruentie tussen het belang dat bij de goede uitvoering betrokken is – het Europese belang – en het belang waarvoor de instantie aan wie verantwoording wordt afgelegd, is ingesteld – het nationale belang. Beide belangen behoeven niet samen te vallen en kunnen zelfs tegengesteld zijn. Naarmate het aantal lidstaten toeneemt, kan deze discongruentie verder toenemen. Maar ook meer fundamenteel gezien, is het onjuist aan dezelfde instantie op te dragen twee mogelijk tegenstrijdige belangen te behartigen. Het spreekt vanuit dit oogpunt voor zich dat er bij de uitvoering van Europees beleid ook behoefte bestaat aan een vorm van verantwoording die recht doet aan dit ruimere belang, dat de andere lidstaten en de Europese instellingen direct raakt. In dit opzicht bestaat er een leemte in het stelsel van verantwoording. Voor wat de nationale uitvoering betreft, bestaat er immers geen verantwoordingsrelatie tussen de lidstaten en het Europees parlement.

In de tweede plaats bestaat ook binnen verschillende lidstaten zelf onzekerheid over de wijze waarop wordt toegezien op de beleidsuitvoering. Ontevredenheid met de bestaande sturings- en verantwoordingsprocessen wordt op verschillende plaatsen naar voren gebracht. Het heeft ook geleid tot een herbezinning op die processen, soms met reorganisaties als gevolg. Te denken is aan de verzelfstandigingoperaties die in een aantal landen hebben plaatsgevonden en aan het grotere belang dat tegenwoordig wordt gehecht aan het zichtbaar maken van de prestaties van uitvoerende diensten. In de toetredende landen is de situatie nog aanzienlijk minder bevredigend. Er bestaat veel minder een traditie in het afleggen van bestuurlijke verantwoording en de middelen en processen hiervoor zijn vaak nog onvoldoende ontwikkeld. De ontoereikendheid van de bestaande vormen van verantwoording vormt een voortdurend punt van aandacht in de voortgangsrapportages van de Commissie.

De eerder gesignaleerde leemte in de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaten verantwoording afleggen voor de uitvoering van het Europese beleid, heeft van aanvang af bestaan. Zij treedt evenwel duidelijker aan het licht naarmate de kwaliteit van de uitvoering van groter belang wordt en naarmate minder kan worden vertrouwd op de interne verantwoordingsprocessen in de lidstaten. Het belang dat de burgers van de Unie hebben bij de kwaliteit van de uitvoering wordt bijvoorbeeld zichtbaar op terreinen als voedselveiligheid en criminaliteitsbestrijding, maar speelt ook op veel andere terreinen. Bij het streven de Unie dichter bij de burger te brengen, is het temeer van belang dat de beleidsuitvoering aan de maat is. Juist hieraan zal de burger hechten. Grotere zorg omtrent de *output*-legitimiteit vereist dan ook dat dit niet volledig wordt overgelaten aan de interne processen binnen de lidstaten. De toetreding van Midden- en Oost-Europese landen maakt daarmee een probleem acuut dat toch al aan ernst wint. Voorzieningen voor expliciete publieke verantwoording vormen vanzelfsprekend geen voldoende voorwaarde voor het ontstaan van een toereikende bestuurlijke capaciteit. Ze kunnen echter wel fungeren als een hefboom om de inspanningen die op deze bestuurlijke capaciteit gericht zijn, te vergroten en zo bij te dragen aan een groter vertrouwen van de burger in zijn overheid en van lidstaten in elkaars instellingen.

Overzicht oplossingsrichtingen

De aard van de problematiek leent zich niet voor eenvoudige oplossingen. Men kan het bestuurlijke vermogen niet van de ene dag op de andere versterken door een bepaalde regeling vast te stellen of fondsen beschikbaar te stellen. Integendeel, om dit te bereiken is een langdurige inspanning nodig, waarbij niet één tovermiddel beschikbaar is. De analyse van hoofdstuk 3 laat de veelzijdige samenhangen zien waarin dit proces zich moet voltrekken. Tegelijkertijd blijkt in het licht van de toetreding toch ook een aanzienlijke voortgang geboekt te zijn. Bijlage I illustreert dat de toestand in sommige landen beter is dan in andere en dat in enkele landen in bepaalde sectoren enige jaren geleden al sprake was van een effectief bestuurlijk vermogen. Tegen deze achtergrond moeten de onderstaande oplossingsrichtingen worden beoordeeld (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Benaderingen ten aanzien van de implementatieproblematiek

	Benaderingen implementatieproblematiek
Hulp en kennisoverdracht	<ul style="list-style-type: none"> • Hulpprogramma's • Uitwisseling • Scholing en training
Verticale en horizontale kwaliteitsbewaking	<ul style="list-style-type: none"> • Controle door Europese instellingen • Horizontale beleidscoördinatie in een Europees kader • Bevorderen van publieke verantwoording en kwaliteitsbewaking in de lidstaten
Implementatie op Europees niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering door Europese agentschappen • Uitvoering door de Commissie
Gedifferentieerde implementatie	<ul style="list-style-type: none"> • Kernacquiistoets

6.2.2 HULP EN KENNISOVERDRACHT

Hulpprogramma's

Zoals in hoofdstuk 5 is vastgesteld, spant de EU zich op unieke wijze in door in het toetredingstraject middels hulpprogramma's bij te dragen aan de snelheid en kwaliteit van de implementatie van het acquis in de Midden- en Oost-Europese landen. Met diverse programma's onder Phare wordt bijgedragen aan de versterking van zowel sectoraal als horizontaal bestuurlijk vermogen in de deze landen. Belangrijk is dat dergelijke programma's ook na toetreding worden voortgezet. De Midden- en Oost-Europese landen zullen nog lang moeten worden ondersteund op het gebied van training van ambtenaren, het opzetten van informatie-technologische infrastructuur in het openbaar bestuur, decentralisatie van bevoegdheden en het versterken van lokaal en regionaal bestuur, het verder ontwikkelen van nationale (en mogelijk ook regionale) rekenkamers enzovoort.

In hoofdstuk 5 is er al op gewezen dat de absorptiecapaciteit van hulpontvangende staten belangrijk is. Het is geboden de diverse programma's goed te coördineren en zo de bestuurlijke structuren van de Midden- en Oost-Europese landen zo effectief mogelijk te versterken. Dit kan bijvoorbeeld door nationale prioriteiten op te stellen. De Commissie kan hierbij een coördinerende rol spelen. Zij beschikt immers over een jarenlang opgebouwde expertise op dit terrein. Het enige obstakel voor dit instrument is dat de kosten van hulpprogramma's erg hoog zijn. Het is nog maar de vraag of de andere lidstaten politiek bereid zijn om na toetreding veel geld te steken in de bestuurlijke vermogens van de Midden- en Oost-Europese landen.

Gezien het grote belang om zowel de sectorale als de horizontale bestuurlijke vermogens te versterken, zijn hierop gerichte hulpprogramma's ook nog geruime tijd na toetreding een van de meest doelmatige instrumenten om de problematische

diversiteit tussen de landen te verminderen. Het instrument is ook meer specifiek dan het gebruik van structuur- en cohesiefondsen in het algemeen. Het zou derhalve grote prioriteit moeten hebben en vergezeld dienen te gaan van regelmatige evaluaties.

Uitwisseling

Een tweede instrument, dat al in gebruik is en dat na toetreding voortgezet en zelfs versterkt kan worden, is de uitwisseling van ambtenaren. Zowel nationale, regionale of lokale ambtenaren kunnen een periode meelopen binnen het openbaar bestuur van een collega-lidstaat. Een succesvolle transformatie van het openbaar bestuur in Midden- en Oost-Europa impliceert dat er een verandering van cultuur en gedrag optreedt, die niet door het recht kan worden afgedwongen. Leerprocessen kunnen de convergentie van bestuurlijke culturen bevorderen. Hoewel uitwisselingsprojecten doorgaans niet zoveel kosten als materiële investeringen, betekent het voor zowel de huidige als de nieuwe lidstaten dat een aantal goede en schaarse ambtenaren tijdelijk niet in het nationale beleidsproces kunnen worden ingezet. Dit weegt echter niet op tegen de baten van uitwisseling. Dit instrument moet worden gezien als een investering in de bestuurlijke cultuur binnen de Unie als zodanig en hoeft daarom niet per se beperkt te blijven tot wederzijdse uitwisselingen tussen huidige lidstaten en de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa. Uitwisselingen tussen de huidige lidstaten onderling, de Midden- en Oost-Europese landen onderling of tussen lidstaten en de Commissie kunnen bijdragen aan een meer uniforme bestuurlijke cultuur in de EU, die het implementatieproces zal bevorderen.

Scholing en training

Voorals wanneer het gaat om meer specifieke implementatietaken is het van groot belang dat er gezamenlijke opleidingen en trainingen voor ambtenaren van de lidstaten worden verzorgd. Dergelijke activiteiten zijn voorlopig het meest noodzakelijk voor ambtenaren van de toetredende landen, maar ook in het algemeen bieden zij een effectieve methode om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren, de samenwerking tussen autoriteiten van verschillende lidstaten te bevorderen en het onderlinge vertrouwen te versterken. Het investeren in dergelijke opleidingen zal vooral op middellange en lange termijn effecten opleveren.

6.2.3 VERTICALE EN HORIZONTALE KWALITEITSBEWAKING

Controle door Europese instellingen

Een van de mogelijkheden om de nationale uitvoering van Europees beleid te verbeteren, is een strengere controle door Europese instellingen. In dit verband speelt het Rekenhof al een rol wanneer het gaat om de uitgaven die door de lidstaten voor rekening van de Unie worden gedaan. Hiernaast voeren ook diensten van de Commissie controles uit op bestuursinstellingen van de lidstaten. Deze oplossingsrichting biedt echter maar beperkte mogelijkheden. Bij de uitbreiding van de Unie tot een organisatie van meer dan 25 lidstaten lijkt het onwaarschijnlijk dat de Europese instellingen in staat zullen zijn zicht te houden

op de vele bestuursorganen in zoveel lidstaten. Dergelijke maatregelen zouden een omvangrijk apparaat vergen, willen zij voldoende effect hebben. Hiernaast zal – nog afgezien van het discriminerend karakter – de zorg dat de implementatie in de nieuwe lidstaten nog lange tijd onder de maat zal blijven, nooit voldoende worden weggenomen door het stellen van voorwaarden of het organiseren van specifieke inspectie- of controlemaatregelen voor die landen. Bovendien kan dit alles worden ervaren als van buiten opgelegde belastende maatregelen, hetgeen de kans vergroot dat hieraan slechts halfhartig zal worden meegewerkt.

Hoewel een effectieve controle vanuit de Europese instellingen noodzakelijk blijft als sluitstuk, kan die controle alleen er niet voor zorgen dat zekerheid wordt verkregen omtrent de correcte implementatie. Beter is het aan te sluiten bij de in paragraaf 6.2.1 beschreven ontwikkelingen op het punt van verantwoording en kwaliteitsbewaking, die in Europa en in de afzonderlijke lidstaten tot ontwikkeling komen. Controle op Europees niveau kan dan meer het karakter krijgen van tweedelijnscontrole, gebaseerd op de eigen stelsels van publieke verantwoording en kwaliteitsbewaking in de lidstaten zelf. Het stimuleren hiervan verdient dan ook grote aandacht.

Horizontale beleidscoördinatie in een Europees kader

Onder andere door het voltooiën van de interne markt en de toenemende samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is de behoefte aan samenwerking en gegevensuitwisseling vergroot. Op verschillende terreinen brengen de lidstaten hun gegevens en technische expertise samen om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen. De Commissie speelt hierin een rol als bouwer van een netwerk van experts. Recentelijk is te zien dat deze coördinerende aanpak, versterkt door *benchmarking*, zich niet ontwikkelt als overgangsmechanisme, maar als een geheel eigen beleidsmethode (H. Wallace 2000: 33). Een goed voorbeeld hiervan is het terrein van de werkgelegenheid, waarbij de EU slechts betrokken is bij het vergelijken van nationaal, lokaal of sectoraal arbeidsmarktbeleid. Het doel is niet zozeer om een gezamenlijk kader te ontwikkelen, maar meer om ervaringen uit te wisselen en het gebruik van de *best practice* te bevorderen (eventueel door *peer review* en *peer pressure*). H. Wallace ziet deze typische methode in de toekomstige Europese beleidsvorming als een mogelijk alternatief voor het overdragen van nationale bevoegdheden aan het Europese niveau. Hoewel dit instrument vaak wordt ingezet om nieuw beleid te ontwikkelen, kan het er ook toe bijdragen dat de nationale uitvoering van Europese taken wordt verbeterd.

De nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa kunnen er veel voordeel van hebben wanneer zij deelnemen in deze ‘clubs’ van ambtenaren en experts. Hierdoor kan een gezamenlijke cultuur voor de uitvoering ontstaan en kunnen leereffecten tot stand komen in een structuur die op een gezamenlijke verantwoordelijkheid berust en de vrijblijvendheid van hulpverlening en uitwisseling mist. Hoewel een algemene praktijk, zal dit voor ambtenaren uit de Midden- en Oost-Europese landen extra behulpzaam zijn om effectieve implementatie-

methoden te ontwikkelen. Een groot voordeel van dit instrument is dat het de effectiviteit van de decentrale uitvoering bevordert, terwijl de nationale verantwoordelijkheden toch gehandhaafd blijven.

Hiernaast kan een veelvuldig gebruik van beleidsvergelijkingen en *benchmarking* het binnen de Unie essentiële wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten ten goede komen. Hoewel het voortdurend constateren van implementatietekorten in collega-lidstaten niet direct bevordert dat men vertrouwen heeft in de werking van elkaars instituties, maakt dit instrument de lidstaten wel bekend met elkaars uitvoeringspraktijken. Het is ook beter deze tekortkomingen te bespreken dan ze te verdoezelen. Dit vergemakkelijkt de besluitvorming over waar met voorrang verbeteringen moeten worden aangebracht.

Bevorderen van publieke verantwoording en kwaliteitsbewaking in de lidstaten

Naast deze versterking van de onderlinge beleidscoördinatie is meer aandacht nodig voor de externe verantwoording. Werkt de eerste benadering vooral via bestuursinterne mechanismen, bij de tweede fungeert het afleggen van externe verantwoording als een stimulans om de kwaliteit van de prestaties van overheidsorganen te verbeteren. Beide benaderingen ondersteunen, zoals aangegeven in paragraaf 6.2.1, de *output*-legitimiteit van het Europese beleid. Het wordt steeds meer noodzakelijk aan het publiek verantwoording af te leggen over de kwaliteit van de uitvoering.

Dit betekent dat er, naast de verantwoording via de normale lijn van de politieke verantwoordelijkheid, meer werk van moet worden gemaakt de prestaties van uitvoeringsorganen systematisch te beoordelen en te rapporteren. Nu veel van dergelijke organen zijn verzelfstandigd en de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid dus minder mogelijkheden biedt, is het instrument van de openbare verantwoording via zorgvuldige verslaglegging, inclusief het meten van prestaties of het inzicht geven in de geleverde kwaliteit, meer gebruikelijk geworden.

De WRR (2000b) heeft er in zijn rapport *Het borgen van publiek belang* op aangedrongen deze benadering te versterken. Juist voor Europa zou zij aangewezen zijn, en de uitbreiding accentueert het belang ervan. Het equivalent van een politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering is, voor zover deze is opgedragen aan nationale autoriteiten, op een Europees niveau niet goed te realiseren. Maar wanneer die autoriteiten ertoe overgaan systematisch publiekelijk verantwoording af te leggen voor hun werk, ontstaat voor iedereen inzicht in de wijze waarop de uitvoering geschiedt.

Gezien de grote rol die de nationale bestuursorganen spelen bij de implementatie van Europees beleid, is het ook voor Europa van groot belang dat systemen van publieke verantwoording en kwaliteitsbewaking worden bevorderd. Dit geldt in het bijzonder wanneer het meer specifiek gaat om de uitvoering van Europees beleid. Indien dan bij de verantwoording ook wordt verlangd dat de verslag-

legging wordt beoordeeld door onafhankelijke deskundigen, kunnen zowel de Europese instellingen als de andere lidstaten zien in hoeverre de Europese regels op een goede manier worden uitgevoerd. Hierbij is het aangewezen dat deskundigen of collega's uit de andere lidstaten bij de onafhankelijke beoordeling worden betrokken. Wederzijdse visitaties kunnen er bovendien aan bijdragen dat kennis onderling wordt overgedragen en de uitvoeringsprocessen op elkaar worden afgestemd, hetgeen de uniformiteit van de uitvoering in de verschillende lidstaten ten goede komt. Een en ander zou betekenen dat er vanuit de Unie vooral op wordt ingezet de processen van openbare verslaglegging en verantwoording voor de uitvoering van Europees beleid te versterken. Aan deze verantwoording zouden eisen kunnen worden gesteld, zowel wat betreft de maatstaven voor de verantwoording als wat betreft de wijze waarop een onafhankelijke beoordeling plaatsvindt.

Financiële verantwoording zal onderdeel moeten zijn van dit proces. Hiermee kan echter niet worden volstaan, aangezien het ook om de andere aspecten van goede beleidsuitvoering moet gaan. De hiervoor geldende maatstaven zullen voor bijvoorbeeld het uitvoeren van de grensbewaking andere zijn dan voor de keuring van voedsel. De noodzaak op een goede en controleerbare wijze verantwoording af te leggen, is tevens een belangrijk middel om corruptie terug te dringen. Het zichtbaar maken van de werkprocessen en van de maatregelen die tegen corruptie worden genomen, biedt een goed aanknopingspunt voor de verdere bestrijding ervan.

Publieke verantwoording betekent op korte termijn overigens wel dat problemen eerder zichtbaar worden dan dat zij worden opgelost. Op langere termijn kunnen zij echter een vliegwieleffect hebben dat een proces tot verbetering op gang brengt en in stand houdt. Dit geldt zeker ook voor de landen in Midden- en Oost-Europa, waar het belang van bestuurlijke verbetering – ook voor de daar zo nodige inhaalgroei – buitengewoon groot is. Bij de huidige bestuurlijke karakteristieken zal de weerstand tegen het invoeren van een stelsel van bestuurlijke verantwoording vooralsnog groot zijn. Zoals in hoofdstuk 3 werd geschetst, wordt de verhouding tussen overheid en burger in die landen nog steeds getekend door een diepgaand wantrouwen. In zo'n situatie zal de neiging tot bestuurlijke openbaarheid zeer beperkt zijn, hetgeen het wantrouwen opnieuw voedt. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken is echter maar één weg denkbaar: bestuurders zullen zich publiekelijk moeten durven blootstellen aan controle. Initiatieven vanuit de Europese Unie kunnen hiertoe een hefboom zijn. Bovendien moet worden geconstateerd dat afkeer van openbaarheid allerminst uitsluitend in Midden- en Oost-Europa voorkomt. Ook in de huidige lidstaten staan de bepleite publieke verantwoording en kwaliteitsbewaking ten aanzien van overheidsorganen nog betrekkelijk in de kinderschoenen. Dat de opgave derhalve zowel de huidige als de nieuwe lidstaten gelijkelijk treft, kan de initiële ontvankelijkheid ervoor in Midden- en Oost-Europa ten goede komen. De huidige weerstanden betekenen tegelijk dat toepassing ervan in de Unie pas geleidelijk tot stand kan komen.

De noodzaak voor publieke verantwoording is op sommige terreinen dwingender dan op andere. Op enkele gebieden is ook al sprake van aanzetten in deze richting. De implementatie van het Schengen-acquis wordt voor een deel gecontroleerd via wederzijdse evaluaties of controles die echter niet in openbare rapportages uitmonden. Bij de voedselveiligheid dringt de noodzaak van borging van de kwaliteit zich steeds duidelijker aan. De EU zou via een geleidelijk proces een stelsel moeten ontwikkelen dat resulteert in een betrouwbare publieke verantwoording van het uitvoeringsproces door de bureaucratieën van de lidstaten; agentschappen zouden hierbij een rol kunnen spelen (zie ook subpar. 6.2.4). Een en ander zou het vertrouwen van de burger in Europa kunnen versterken, alsook het vertrouwen van de lidstaten in elkaar. Indien dit geschiedt, kan de controle op de implementatie vanuit de Europese instellingen een beperkt karakter kunnen hebben en – zoals gezegd – voor een deel kunnen bestaan uit een stelsel van tweedelijnscontrole.

6.2.4 IMPLEMENTATIE OP EUROPEES NIVEAU

Uitvoering door Europese agentschappen²

Een oplossingsrichting die overweging verdient, is het overdragen van sommige uitvoeringstaken aan Europese agentschappen in het geval de lidstaten niet in een degelijke uitvoering van de Europese regels kunnen voorzien. Een gebrekkige uitvoering van het acquis aanpakken door agentschappen de gehele uitvoering te laten overnemen, kan echter slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen een oplossing bieden.

De bestaande Europese agentschappen spelen voornamelijk een rol op het terrein van informatieverzameling en -uitwisseling, advisering en training. Hierbij is sprake van een zekere onafhankelijkheid in hun taakuitoefening. Zij vormen een ingenieuze vorm van Europese institutionalisering die toch meestal geen centralisatie inhoudt en zijn veelal voortgekomen uit wat men in het Brusselse circuit 'comitologie' noemt – de talloze beheers- of adviescomités waarin de lidstaten met de Commissie samenwerken over uitvoeringskwesties. Agentschappen zouden om te beginnen veel belangrijker kunnen worden wanneer het erom gaat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de nationale uitvoeringsinstanties te versterken en een gemeenschappelijk controle- of verantwoordingsstelsel in te richten. De mogelijkheden die een agentschap biedt om informatie uit te wisselen, netwerken tussen uitvoerende diensten van de lidstaten te verstevigen en elkaars methoden te leren, zijn aanzienlijk. Op deze manier kunnen zij de kwaliteit van de *nationale* uitvoering in voor de Unie belangrijke sectoren bevorderen en bewaken. Bij de uitbreiding kunnen zij daarom een nuttig instrument zijn.

Het kan echter slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen een oplossing bieden om agentschappen een uitvoeringstaak geheel te laten overnemen. Alleen in de weinige gevallen dat uitvoeringsproblemen zelf een grote invloed uitoefenen op het functioneren van de interne markt en derhalve een belemmering vormen van

het vrije verkeer, suggereert de subsidiariteitstoets dat agentschappen een directe rol in de uitvoering dienen te spelen. Voorbeelden hiervan betreffen voedselveiligheid, luchtverkeerscontrole en de op stapel staande agentschappen voor de veiligheid van vliegtuigen en van treinen. Suggesties van dergelijke strekking zijn herhaaldelijk vernomen in netwerksectoren zoals telecommunicatie, maar deze oplossingen worden onherroepelijk naar de prullenmand verwezen wegens de Meroni-doctrine uit 1958. Meroni beperkt de delegatie van bevoegdheden naar agentschappen en hiermee de onafhankelijkheid. Dit betekent dat voor elk nieuw agentschap het verdrag gewijzigd zou moeten worden.

Het belang van agentschappen en de onzekerheid over de reikwijdte van de Meroni-jurisprudentie brengen met zich mee dat er een verdragsrechtelijke basis voor agentschappen moet komen. Dit zou onafhankelijke agentschappen (bijv. onder unanimiteit) mogelijk moeten maken. Hiermee zouden suboptimale constructies, waartoe nu soms een toevlucht wordt genomen, kunnen worden vermeden en de merites van de juiste oplossing de doorslag kunnen geven. Dan kan ook de verantwoording voor het werk van de agentschappen worden geregeld, een onderwerp dat nog te weinig aandacht heeft gehad.

Tijdelijke uitvoering door de Commissie

Om het hoofd te bieden aan de overbelasting van de Midden- en Oost-Europese bureaucratieën door hun Europese uitvoeringstaken, noemt Verheijen (2000: 54) als denkbare oplossing dat de Commissie tijdelijk uitvoeringstaken overneemt. Hij refereert hierbij aan de ‘Oostenrijkse benadering’ om met capaciteitsproblemen van de Oostenrijkse *Länder* om te gaan. Indien de *Länder* niet in staat zijn op tijd richtlijnen om te zetten in beleid of bestuurlijke maatregelen te nemen, dan neemt het federale bestuur deze verantwoordelijkheden over. Zoals Verheijen zelf aangeeft, is het probleemoplossend vermogen van dit instrument echter gering. De Commissie beschikt zelf namelijk niet over voldoende bestuurlijke capaciteiten voor grote implementatietaken. Uitvoering door de Commissie zou een enorme bureaucratische organisatie vergen. Hiernaast is het moeilijk voor te stellen dat zo’n methode wordt toegepast in de relatie tussen de Commissie en één lidstaat. Zeker in de Midden- en Oost-Europese landen, die pas een decennium zijn verlost van de invloed van Moskou, zou een dergelijke inmenging worden gezien als een sterke inbreuk op de nationale soevereiniteit.

6.2.5 GEDIFFERENTIEERDE IMPLEMENTATIE

In hoofdstuk 5 is de kernacquistoeets als oplossingsrichting voor het toetredingsproces naar voren gebracht (zie par. 5.5.2). Essentie van dit instrument is dat de toetredende landen wordt toegestaan bepaalde delen van het acquis pas in een later stadium, na het tijdstip van toetreding, over te nemen en te implementeren. Dit heeft als voordeel dat de Midden- en Oost-Europese landen kostbare investeringen uitstellen die nodig zijn voor de implementatie van acquis dat niet tot de kern wordt gerekend, en hierdoor meer schaarse capaciteit kunnen aanwenden voor de implementatie van acquis dat wel tot de kern behoort. Bovendien kan

door de kernacquiistoets scherper worden toegezien op de kwaliteit van de implementatie van de prioritaire EU-bepalingen. Dit leidt tot een kwalitatief betere implementatie op het moment van toetreding.

Het instrument van de kernacquiistoets heeft evenwel ook tot gevolg dat bepaalde delen van het acquis in een periode na de toetreding nog moeten worden overgenomen en geïmplementeerd, waarbij de Unie niet meer het uitzicht op toetreding als stok achter de deur heeft. Het is dan ook geboden – zoals in hoofdstuk 5 al werd gesteld – dat de Unie en de kandidaat-lidstaten zich committeren aan harde implementatietrajecten, die in het toetredingsverdrag moeten worden vastgelegd. Dit vergt een voortzetting van de screeningsprocedures ten aanzien van de rest van het acquis. Gezien op langere termijn draagt deze benadering dan bij tot een per saldo betere implementatie van het gehele acquis.

6.2.6 CONCLUSIE

De verwachting dat de bestuurlijke en juridische vermogens van de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa ook na toetreding nog lange tijd onvoldoende zijn om de implementatie van het acquis op het niveau van de huidige lidstaten te brengen, dwingt ertoe een aantal oplossingsrichtingen te overwegen. Verschillende oplossingsrichtingen werden uiteengezet en beoordeeld. Zeker waar het algemene bestuurlijke en juridische vermogen in het geding is, moet gerekend worden met geleidelijke verbeteringsmogelijkheden. Naar hun aard lenen deze onderwerpen zich niet voor een snelle verhoging van de kwaliteit.

Voorop moet worden gesteld dat het bestuurlijk vermogen nauw samenhangt met de algemene ontwikkelingen in de toetredende landen. Gunstige economische ontwikkeling, versterking van de democratie, de *civil society* en de *rule of law* zullen dan ook kunnen bijdragen aan de versterking van het bestuurlijk vermogen. In hoofdstuk 5 werd aangegeven dat convergentie ook door marktkrachten kan worden bevorderd.

Als eerste werd gekeken naar de mogelijkheid om ook na toetreding bestaande hulp- en uitwisselingsprogramma's voort te zetten die eraan bijdragen dat het bestuur en de instituties in de Midden- en Oost-Europese landen versterkt worden. Deze oplossingen zijn uit functioneel oogpunt over het algemeen als effectief te beschouwen en sluiten het beste aan bij de behoeften van de Midden- en Oost-Europese landen.

Vervolgens werd gekeken naar verticale en horizontale vormen van kwaliteitsbewaking. Hierbij werd vastgesteld dat controle van de kant van Europese instellingen op de kwaliteit van de implementatie essentieel blijft als sluitstuk, maar dat hiervan niet in algemene zin kan worden verwacht dat zij een meer structureel tekort in bestuurlijk vermogen kan opheffen.

Vanuit het systeem van de Unie bezien, verdienen benaderingen die inzetten op meer horizontale instrumenten de voorkeur. Het gaat dan om het stimuleren van horizontale beleidscoördinatie tussen de lidstaten, waardoor tekortkomingen in

de uitvoering kunnen worden verminderd, en om het versterken van publieke verantwoording en kwaliteitsbewaking door bestuursorganen van de lidstaten wanneer zij belast zijn met de uitvoering van Europese taken. De Commissie dient in dit proces een stimulerende rol te spelen en de opbouw van netwerken van experts en officials te faciliteren. Hierdoor wordt de relatie tussen de Commissie en de lidstaten meer horizontaal in plaats van verticaal. Dit sluit aan op ontwikkelingen binnen de Unie, waarbij lidstaten onderling komen tot *best practices*, *bench marks* en elkaar tot een effectievere uitvoering aansporen middels *score boarding*, *peer review* en *peer pressure*. Juist de nieuwe lidstaten kunnen door deelname in deze ‘clubs’ tot effectievere vormen van beleidsuitvoering komen.

Tegen de achtergrond van het systeem van de Unie is het slechts in zeer beperkte gevallen een wenselijke oplossing de implementatie van de lidstaten over te hevelen naar Europese agentschappen. Dit kan alleen waar de subsidiariteitseis dit gebiedt. Overname van de uitvoering door de Commissie is een onwenselijke oplossing, aangezien dit de grondslagen van het huidige model van in beginsel nationale uitvoering te zeer aantast.

6.3 BEOORDELING OPLOSSINGSRICHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE HANDHAVING

6.3.1 DE GRENZEN VAN HET ‘KLASSIEKE’ HANDHAVINGSMODEL

Het huidige handhavingsmodel van de EU verleent handhavingsbevoegdheden aan zowel de Commissie, het Hof van Justitie (Hof) en het Gerecht van Eerste Aanleg (Gerecht) als de nationale rechters. De Commissie kan een procedure voor de Europese rechter aanspannen tegen een lidstaat, wanneer deze lidstaat in strijd handelt met het Europese recht. De nationale rechter staat open als mogelijkheid voor burgers of marktpartijen die menen dat Europese regelgeving in hun land niet juist wordt toegepast.

Inbreukprocedures voor het Hof

De Commissie kan als ‘hoeder van de verdragen’ opkomen tegen bijna iedere schending van een verdragsverplichting door een lidstaat (art 211 VEG).³ Deze ‘inbreukprocedure’ heeft meer tanden gekregen door de mogelijkheid om – wanneer een lidstaat ook aan de veroordeling door het Hof niet voldoet – een boete op te leggen aan de nalatige lidstaat. De jurisprudentie van het Hof heeft ertoe geleid dat de aansprakelijkheid van de lidstaat nu ruim wordt getrokken. Zo kan een lidstaat zich er niet op beroepen dat het parlement niet tijdig met een wetsvoorstel wilde instemmen. Hij is zelfs aansprakelijk wanneer hij onvoldoende actie onderneemt om te voorkomen dat burgers een toestand in het leven roepen die strijdig is met het EU-recht. Deze procedure kan in beginsel als effectief worden beschouwd, omdat het Hof bereid is tot veroordeling van een lidstaat te komen en zonedig boetes op te leggen.

Tot een zaak voor het Hof komt het in de meeste gevallen echter niet. Indien de Commissie een overtreding constateert⁴, stelt zij de betreffende lidstaat hiervan op de hoogte en nodigt zij hem uit zijn standpunt hieromtrent weer te geven. Vervolgens brengt de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij gedetailleerd uiteenzet op welke manier de lidstaat inbreuk maakt op het EU-recht en een tijdslimiet stelt waarbinnen de zaak dient te zijn rechtgezet (art 226 VEG). Tot zover bevindt de inbreukprocedure zich nog in de bestuurlijke fase. Pas indien de betrokken lidstaat dit advies niet binnen de gestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof.

Ten aanzien van de uitbreiding is het de vraag of deze procedure toereikend zal zijn om ook in een vergrote Unie schendingen van verplichtingen voldoende tegen te gaan. In de eerste plaats zal in een vergrote Unie het aantal procedures aanzienlijk toenemen, zelfs indien het niveau van uitvoering in de nieuwe landen hetzelfde zou zijn als in de huidige lidstaten. Ervan uitgaande dat de verdieping van de Unie of de geringere ervaring van de nieuwe lidstaten aanleiding zullen zijn tot extra procedures, zal de werklast voor het toch al overbelaste Hof van Justitie naar verwachting dus nog verder toenemen.

Uitgangspunt is dat de inbreukprocedure een effectief middel moet blijven om lidstaten aan hun verplichtingen te houden. Effectief betekent in dit verband ook dat de rechterlijke procedure om de inbreuk definitief vast te stellen, niet te lang mag duren. Wanneer de zaak eenmaal aan de rechter is voorgelegd, dan zal dit doorgaans pas gebeuren na uitvoerig overleg met de betrokken lidstaat; een procedure wordt niet 'zomaar' aangespannen. Wordt desondanks geen oplossing bereikt, dan is het van belang dat de uitspraak van de rechter niet te lang op zich laat wachten. Het zou daarom ongewenst zijn te komen tot hervormingen in de sfeer van de capaciteit die in dit opzicht vertragend zouden werken. Oplossingsrichtingen ten aanzien van inbreuken op het EU-recht door lidstaten komen aan de orde in paragraaf 6.3.2 (bestuurlijk toezicht op de uitvoering) en paragraaf 6.3.3 (juridisch toezicht op de uitvoering).

De rol van de nationale rechter

Naast inbreukprocedures in het geval het EU-recht door lidstaten wordt geschonden, bestaan er mogelijkheden voor particulieren (burgers of 'marktpartijen') om elkaar via de nationale rechter tot naleving van Europese regels te dwingen. Ook kunnen overheden die hun verplichtingen niet nakomen, door particulieren via de rechter worden gedwongen dit alsnog te doen. Wanneer bijvoorbeeld in strijd met het Europese recht heffingen worden opgelegd of subsidies, vergunningen of uitkeringen worden geweigerd, kan dit met een beroep op de rechter ongedaan worden gemaakt. In zijn jurisprudentie heeft het Hof bovendien de mogelijkheid voor dergelijke vorderingen opgerekt tot gevallen waarin richtlijnen niet zijn geïmplementeerd.

Het vormgeven van een Europees rechtsstelsel dat een dergelijk beroep op de rechter mogelijk maakt, is een van de belangrijkste verworvenheden van de EU. Uitgangspunt hierbij is dat de nationale rechters verplicht zijn de relevante Europese rechtsregels toe te passen. Hierdoor spelen zij een grote rol bij het afdwingen van die regels.

Om te bewaken dat het recht in alle lidstaten uniform wordt uitgelegd en toegepast, kent de EU de prejudiciële procedure, waarbij de nationale rechter vragen van Europees recht kan of moet voorleggen aan het Hof. Dit samenspel tussen nationale rechters en het Hof is van cruciale betekenis geweest voor het goed functioneren van de Unie. Een uiteindelijk beroep bij het Hof is de belangrijkste garantie dat het Europees recht in de lidstaten ook wordt nageleefd.

Het behoeft weinig betoog dat het voor het goed functioneren van de interne markt en in het algemeen voor een goede implementatie van het acquis van belang is dat de Europese regels in de hele EU uniform worden toegepast. Wanneer de regels over de kwaliteit van producten, de toelating tot het verkeer of het verstrekken van subsidies niet in alle landen op dezelfde wijze worden uitgelegd, worden immers niet alle voordelen van integratie bereikt en wordt de concurrentie verstoord.

De mogelijkheden tot vordering die er zijn, steunen op de aanwezigheid van een kwalitatief goed stelsel van nationaal recht, inclusief een goed werkende rechterlijke macht. Dit vergt in de eerste plaats dat nationale rechters het Europese recht kennen en in de tweede plaats dat zij het op dezelfde wijze toepassen. Op beide punten – zo werd duidelijk in hoofdstuk 3 en uit de studies van Blankenburg (2000) en Curtin (2000) die in het kader van dit rapport werden verricht – zullen nog lange tijd nadat de Midden- en Oost-Europese landen tot de EU zijn toegetreden, beperkingen bestaan.

Ten aanzien van de eerste vereiste kan worden opgemerkt dat ook in de huidige Unie al aanzienlijke leemtes bestaan in de kennis van het Europese recht. Zo is hierover in Nederland ten aanzien van de eigen rechters geklaagd en heeft de Hoge Raad voorstellen gedaan om op dit punt voorzieningen te treffen. Indien dit al het geval is in een land dat toch betrokken is geweest bij de oprichting van de Europese Gemeenschappen, moet worden aangenomen dat de situatie in de kandidaat-lidstaten voorlopig nog aanzienlijk slechter zal zijn.

Ten aanzien van de tweede vereiste moet worden geconstateerd (vgl. hfdst.3) dat de rechtsbeoefening in de Midden- en Oost-Europese landen in algemene zin nog sterk achterblijft bij de wijze waarop de rechtsinstellingen in West-Europa functioneren. In de voortgangsrapportages van de Commissie is dit een steeds terugkerend punt van zorg met betrekking tot bijna alle toetredende landen. De opleiding en salariëring in de cruciale juridische beroepen, waaronder dat van rechter, zijn onvoldoende, de doorlooptijden in de rechtspraak zijn veel te hoog en de rechtspraak bevindt zich hierdoor op een kwalitatief onvoldoende niveau.

Hieraan valt nog toe te voegen de constatering van Blankenburg dat de wijze waarop wetgeving wordt uitgelegd, in Oost-Europa een duidelijk meer positivistische inslag heeft dan in het Westen.

Samenspel

Na de toetreding zal dan ook een situatie ontstaan waarin het samenspel tussen Europees recht en nationaal recht gecompliceerder wordt dan het in de huidige Unie al is. De regels en de jurisprudentie moeten zoveel mogelijk leiden tot uniforme resultaten, terwijl zij toch toegepast moeten worden in meer dan twintig uiteenlopende rechtsstelsels. Dit betekent dat bij het opstellen ervan eigenlijk rekening moet worden gehouden met de eigenaardigheden van ieder van die stelsels. Deze opgave wordt moeilijker naarmate de rechtsstelsels in aantal toenemen. Bovendien wordt hij nog verder verzwaard naarmate de oriëntatie van die rechtsstelsels sterker van elkaar verschilt.

Tegen deze achtergrond is het niet realistisch te verwachten dat de huidige Europese structuur om eenheid van rechtstoepassing te bereiken, zal voldoen. Wat bij een beperkt aantal landen met een hoog ontwikkelde juridische cultuur al moeite kost, wordt door de enkele uitbreiding van het aantal lidstaten nog aanzienlijk moeilijker. Wordt hierbij het feit gevoegd dat de deelnemende rechtsstelsels naar inhoud en kwaliteit een nieuwe problematiek toevoegen, dan moet de conclusie wel zijn dat een meer ingrijpende herziening van het Europese juridische systeem nodig is. Het feit dat het Hof op dit moment al overbelast is, zodat de achterstanden onaanvaardbaar lang zijn geworden, is hiervoor nog een extra argument.

Vanuit dit oogpunt stelt de uitbreiding de Unie dus voor een tweetal mogelijke problemen:

- de noodzakelijke eenheid van het recht kan worden bedreigd doordat het aantal lidstaten toeneemt en de toetredende landen in traditie en voorlopig ook in kwaliteit van de rechtstoepassing afwijken van de huidige lidstaten;
- de toch al aanwezige overbelasting van de Europese rechtsinstellingen neemt door de toetreding naar verwachting verder toe.

Er zijn verschillende oplossingsrichtingen om aan deze problemen tegemoet te komen. Deze zijn weergegeven in tabel 6.2 en worden vervolgens in het vervolg van deze paragraaf uitgewerkt.

Tabel 6.2 Benaderingen ten aanzien van de handhavingsproblematiek

	Benaderingen handhavingsproblematiek
Bestuurlijk toezicht op de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Ex ante toetsen van nieuwe wetgeving (zoals door het comité 98/34) • Verticaal bestuurlijk toezicht (package meetings)
Juridisch toezicht op de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Europese rechtsspraak in twee instanties • Invoering procedure van het EGKS-verdrag
Handhaving door de nationale rechter, in samenhang met de prejudiciële procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Instelling van een Europees gerechtshof per lidstaat • Bevordering van een gemeenschappelijk referentiekader voor de rechtstoepassing
Procedure bij ernstige inbreuken op fundamentele principes	<ul style="list-style-type: none"> • Toekenning van bevoegdheid aan het Hof?

6.3.2 BESTUURLIJK TOEZICHT OP DE UITVOERING

Ex ante toetsing van nieuwe wetgeving

Naleving en handhaving van de verplichtingen die onder het acquis vallen, kunnen in talloze gevallen – het gaat hier om enkele duizenden nalevingsproblemen per jaar – worden opgelost of zelfs voorkomen via geëigende bestuurlijke samenwerking. In hoofdstuk 4 is het comité 98/34 besproken, dat zo'n 700 gevallen per jaar bekijkt van op handen zijnde, nieuwe wetgeving in de lidstaten (op het terrein van het vrije verkeer van goederen, incl. wederzijdse erkenning), nog voor deze wetten, AMVB's of decreten van kracht worden.

Deze krachtige *ex ante* benadering is buitengewoon effectief gebleken, en is dat nog, en heeft op niet te onderschatten wijze de controletaken van de Commissie (en het Hof) ontlast. Het verdient overweging om te bezien of en waar soortgelijke comités voor andere onderdelen van het acquis kunnen worden ingevoerd.

Bestuurlijk toezicht door de Commissie

Bestuurlijk toezicht op de afzonderlijke lidstaten wordt eveneens door de Commissie uitgevoerd. Hierbij worden nalevingsproblemen van de lidstaat, in of vaak voorafgaand aan de eerste fasen van inbreukprocedures, in zogenaamde *package meetings* met een lidstaat besproken. Na de grote acquistoevoeging tijdens EG-1992 zijn *package meetings* een tijd lang met aanzienlijk succes benut om implementatie en naleving sneller en zonder juridische procedures op te lossen. In *package meetings* is het voor lidstaten moeilijker zich achter specifieke deskundigheden te verschuilen. Meestal is er behoorlijke politieke druk doordat de ministers en EG-Commissarissen expliciet bij dergelijke *package meetings* betrokken zijn. Hierdoor kan er een verschuiving in prioriteiten worden bereikt die de naleving ten goede komt.

Het ligt voor de hand dit bestuurlijk toezicht, waar nodig, bij de huidige lidstaten te handhaven. Ook voor de Midden- en Oost-Europese toetreders kan dit verticale toezicht gedurende een periode (bijv. de eerste vijf jaar na toetreding) een uitermate nuttige methode vormen om de naleving van verplichtingen op tal van punten te verbeteren, zonder al te veel politieke ruchtbaarheid en (te)veel inbreukprocedures.

In zekere zin vormt de verticale samenwerking met betrekking tot de naleving weer een aanvulling op oplossingen die eerder met betrekking tot de uitvoering werden besproken, zoals het opzetten en verdiepen van netwerken van deskundige ambtenaren, de verbreiding van wederzijdse evaluaties en het (selectief) gebruik maken van Europese agentschappen.

Al deze benaderingen hebben als kenmerk dat het accent wordt gelegd op *output*-legitimiteit. Burgers, maar ook marktpartijen, hebben immers een uitgesproken belang bij de feitelijke resultaten die het acquis hen uiteindelijk biedt.

6.3.3 JURIDISCH TOEZICHT OP DE UITVOERING

Europese rechtspraak in twee instanties

Een bruikbare methode om het Hof voor wat betreft de inbreukprocedure te ontlasten, is de introductie van rechtspraak in twee instanties. Het Gerecht van Eerste Aanleg (Gerecht) krijgt bevoegdheden als eerste rechterlijke instantie, met hierna de mogelijkheid van hoger beroep op het Hof. Tijdens de IGC van Nice is besloten invoering van beroep op het Gerecht met een hogere voorziening op het Hof mogelijk te maken via een eenvoudiger procedure. Nadat deze verdragswijzingen zijn geratificeerd, zal nadere besluitvorming hierover nodig zijn.

In de meeste gevallen betreffen inbreukprocedures geen complexe of contro-versiële juridische zaken en geven lidstaten over het algemeen snel hun inbreuk op hun verplichtingen toe. Vooral in de gevallen waar een lidstaat ervan wordt beschuldigd richtlijnen niet om te zetten, is de enige verdediging vaak dat hij gewoon te laat was. Deze realiteit zal met de oostelijke uitbreiding niet veranderen (Curtin en Van Ooik 2000: 120).

In dit soort gevallen waar de betrokken lidstaat naar verwachting geen verweer zal aanvoeren, is het feitelijk niet nodig dat er een juridische procedure aan te pas komt. De WRR stelt daarom een meer vergaande hervorming voor.

Invoering procedure van het EGKS-Verdrag

De mogelijkheid voor zo'n verdergaande hervorming betreft het voorstel van Curtin en Van Ooik (2000: 118) om de procedure van het EGKS-verdrag als uitgangspunt te nemen voor de inbreukprocedure. De inbreuk wordt door de Commissie zelf vastgesteld, zodat daarvoor geen rechterlijke uitspraak nodig is. De lidstaat die het met deze vaststelling niet eens is, dient hiertegen binnen twee maanden bij het Hof in beroep te komen. Doet de lidstaat dit niet, dan wordt de inbreuk definitief vastgesteld en dient hij te voldoen aan het besluit van de Commissie.

Dit alternatief heeft grote voordelen. Bij inbreuken kan men verschillende gevallen onderscheiden. Zo kan er sprake zijn van een duidelijk meningsverschil tussen de Commissie en de lidstaat over de vraag of de lidstaat in gebreke is. Gaat het hier werkelijk om een belangrijk geschil dat men aan de rechter wenst voor te leggen, dan is de kans groot dat iedere partij de procedure tot het eind wil doorzetten. Rechtspraak in twee instanties leidt dan alleen maar tot vertraging en lost het capaciteitsprobleem niet op. Veel procedures zullen dan immers toch bij het Hof terecht komen. Wel biedt de langere procedure een onwillige lidstaat een goede mogelijkheid om de daadwerkelijke plicht tot nakoming langdurig uit te stellen.

Hiernaast zijn er gevallen waarin de betrokken lidstaat nauwelijks verweer voert. De lidstaat erkent dat hij in gebreke is, vaak omdat hij de termijn niet heeft gehaald. Omdat er in dit geval geen juridisch geschil bestaat, is een beroep op de rechter niet werkelijk nodig. Een beslissing van de Commissie die vaststelt dat de lidstaat in gebreke is, moet dan in beginsel voldoende zijn. Te verwachten is dat in de gevallen waarin thans geen werkelijk verweer voor de rechter wordt gevoerd, een beroep tegen de beslissing van de Commissie niet zal worden ingesteld. Wordt dit toch gedaan, dan zal dit gebeuren met de uitsluitende bedoeling tijd te winnen. Voor zover dit ook de bedoeling is, zou de procedure zo kort mogelijk moeten duren en dus geen twee instanties moeten omvatten.

Zowel wanneer er een eerste rechterlijke instantie voor het Hof wordt ingesteld als wanneer de inbreukbeslissing in handen wordt gelegd van de Commissie, is het aannemelijk dat het Hof minder zaken te behandelen zal krijgen. De lidstaat die geen goede argumenten heeft, zal zich bij het eerste oordeel neerleggen; de lidstaat die dergelijke argumenten wel heeft, zal vaak willen doorgaan tot het Hof. In beide gevallen zal de eindbeslissing bij het tweede alternatief echter sneller tot stand komen dan bij het eerste. De Commissie moet immers ook steeds een definitief standpunt bepalen, voordat zij een procedure bij de rechter kan beginnen. Dit standpunt is in het tweede alternatief tegelijkertijd de eindbeslissing, tenzij de lidstaat er binnen twee maanden tegen in beroep gaat.

De gedachte om de Commissie en niet de rechter in eerste instantie te laten vaststellen dat een lidstaat in gebreke is, sluit aan bij recente ontwikkelingen, waarbij de Commissie in specifieke gevallen de bevoegdheid heeft gekregen inbreuken vast te stellen en boetes op te leggen.

6.3.4 HANDHAVING DOOR DE NATIONALE RECHTER, IN SAMENHANG MET DE PREJUDICIËLE PROCEDURE

In de inleiding van deze paragraaf is met betrekking tot de rechtshandhaving door de nationale rechter geconstateerd dat de uitbreiding de noodzakelijke eenheid van het recht kan bedreigen en de reeds aanwezige overbelasting van de Europese rechtsinstellingen naar verwachting zal doen toenemen. Voor deze problemen zijn de volgende oplossingen te overwegen.

Instelling van een Europees gerechtshof per lidstaat

In iedere lidstaat zou een rechtscollege kunnen worden belast met de beantwoording van prejudiciële vragen, die worden gesteld door de rechters uit die lidstaat. Dit rechtscollege zou niet uitsluitend uit rechters van de betreffende lidstaat behoeven te bestaan; het zou deel moeten uitmaken van de Europese rechterlijke macht. Dit biedt de mogelijkheid om een rechter van het Hof of het Gerecht te benoemen tot president, terwijl het lidmaatschap van het college een goede voorbereiding zou zijn op een carrière als rechter in het Hof of het Gerecht. Bij minder grote lidstaten zou kunnen worden gedacht aan een gecombineerd rechtscollege voor enkele landen.

De taak van dit college zou overeen moeten komen met hetgeen in het Verdrag van Nice mogelijk is gemaakt voor het Gerecht ten aanzien van de beantwoording van prejudiciële vragen. De rechtseenheid zou op dezelfde manier moeten worden bewaakt als nu wordt gedaan door het Hof. Er is voor partijen derhalve geen mogelijkheid tot hoger beroep; alleen de advocaat-generaal heeft de bevoegdheid om binnen een korte termijn de uitspraak aan het oordeel van het Hof te onderwerpen.

Een eerste argument vóór deze oplossing is het gevaar dat na de toetreding het aantal prejudiciële vragen voor het Hof aanzienlijk zal toenemen. De rechters in Midden- en Oost-Europa zijn (ook over vijf jaar) nog niet zodanig vertrouwd met het Europese recht dat zij aan hen voorgelegde Europees-rechtelijke vraagstukken direct zullen herkennen, laat staan tijdig en met vertrouwen een voorziening kunnen treffen. Deze rechters bezitten een ander juridisch referentiekader, zijn veelal niet of nauwelijks geschoold in het Europese recht en zijn in het kader van hun gewone werkzaamheden niet in staat de jurisprudentie van het Hof te volgen. Vanuit hun onzekerheid ten aanzien van het Europese recht mag worden verwacht dat zij relatief snel het instrument van de prejudiciële vraag zullen invoeren.

De decentralisatie van de rechtspraak naar rechtscolleges per lidstaat, in plaats van naar het Gerecht, kent als bezwaar het gevaar dat de jurisprudentie door die rechtscolleges uiteen zal lopen. Een enkele rechter, zoals het Gerecht, kan uiteraard beter zorgen voor eenheid van interpretatie. Hier staat echter tegenover dat het bewerkstelligen van de eenheid van rechtstoepassing niet alleen vergt dat een hoogste rechter zorgt voor de eenheid van jurisprudentie, maar dat alle andere rechtscolleges zich daar ook daadwerkelijk naar richten. Deze rechtscolleges moeten die jurisprudentie kennen en ook kunnen toepassen in een kader waarin zij zelf rechtspreken. Juist door de diversiteit in rechtssystemen, die door de uitbreiding nog groter zal worden, is de belangrijkste opgave erin gelegen de Europese jurisprudentie door te vertalen naar de nationale rechters.

Men kan het ook anders zeggen. Het instellen van één rechter die het laatste woord heeft bij de uitleg van (een deel van) het recht, is in het algemeen een goede en haalbare manier om rechtseenheid te bereiken. Dan moeten echter wel alle rechters naar opleiding en rechtscultuur eenzelfde achtergrond hebben, zodat zij redeneren vanuit eenzelfde referentiekader en veelal uit zichzelf al tot eenzelfde uitleg komen. Eén hoogste rechter kan de eenheid vervolgens voldoende bewerkstelligen door verschillen in rechtsuitleg weg te nemen. Door de uitbreiding, en ook door de toename van het acquis aan rechtsregels, wordt het echter van het grootste belang dat iedere nationale rechter voldoende vertrouwd raakt met het Europese recht en de wijze waarop dit in zijn eigen rechtsstelsel geplaatst en toegepast moet worden. De schakeling tussen het Europese en het nationale recht is hiervoor essentieel. In deze behoefte kan het beste worden voorzien door een Europees rechtscollege per lidstaat dat kan zorgen voor de ‘vertaling’ van de Europese jurisprudentie naar het nationale recht. Omdat het hier een rechter voor het Europese recht betreft, die tegelijkertijd specifiek voor één lidstaat functioneert, kan deze de vragen die vanuit het betreffende land worden gesteld veelal eenvoudiger beantwoorden dan het Hof of het Gerecht. Om dezelfde reden is het voor de nationale rechter gemakkelijker de jurisprudentie van de ‘eigen’ Europese rechter te volgen dan van het Hof.

Hiernaast kan worden aangenomen dat een prejudiciële uitspraak bij deze opzet aanzienlijk sneller kan worden verkregen dan wanneer het Hof (of eventueel het Gerecht), ook indien hier van overbelasting geen sprake zou zijn, deze uitspraak zou moeten doen. Het feit dat de talenproblematiek geen rol speelt, schakelt een extra vertragende factor uit. Nu is immers een groot probleem, zowel uit een oogpunt van kosten als van vertraging, dat de uitspraken van het Hof en van het Gerecht in alle talen van de EU beschikbaar moeten komen. Deze problematiek neemt met de uitbreiding exponentieel toe. Wanneer per land een Europese rechter wordt ingesteld, kan in beginsel worden volstaan met de taal (of talen) van het betrokken land.

Tegelijkertijd moet de aanwezigheid van een Europese rechter in iedere lidstaat functioneren als een kristallisatiepunt voor de wisselwerking tussen Europees recht en nationaal recht. De nabijheid in geografisch en in juridisch opzicht is veel groter dan bij een rechter in Luxemburg. Zo kan er een duidelijke impuls ontstaan om de kennis van het Europese rechtsstelsel te laten doordringen. Voor de partijen die bij de procedure betrokken zijn, is de mogelijkheid om in eigen land te procederen bovendien eenvoudiger en goedkoper dan een procedure in Luxemburg. Deze zal ook minder vertraging opleveren.

De vraag rijst of het instellen van een afzonderlijke rechter per lidstaat niet tot een te groot aantal rechtscolleges leidt en dus wellicht te kostbaar is. Deze vraag verliest aan klemmendheid, wanneer men bedenkt dat ook in Nederland een grote behoefte bestaat aan de opbouw van expertise in het Europese recht ten behoeve van de rechterlijke macht. De Hoge Raad heeft voor een voorziening in deze richting gepleit. Tegen deze achtergrond lijkt het aantrekkelijker die expertise in de vorm van een rechtscollege beschikbaar te stellen.

De huidige overbelasting van het Hof vergt ook nu al maatregelen. Te verwachten valt dat zowel de uitbreiding als de voortgaande verdieping van de EU dit probleem nog aanzienlijk zal versterken. Met het Verdrag van Nice is het mogelijk geworden de prejudiciële procedures zonder verdragswijziging van het Hof over te dragen naar het Gerecht. Het voordeel van deze oplossing is dat het Gerecht beter kan letten op de eenheid van zijn uitspraken dan mogelijk is in een stelsel waarin ieder land een Europese rechter heeft. Het probleem is echter niet zozeer dat het Europese recht verschillend wordt geïnterpreteerd door degenen die het grondig beheersen. Het zijn juist de uiteenlopende achtergronden en de achterblijvende kennis van de nationale rechters die dit recht moeten toepassen, die leiden tot onvoldoende eenheid in de interpretatie. In dit opzicht zou een Europese rechter per lidstaat een sleutelrol kunnen vervullen. Bovendien kent bijna ieder rechtsstelsel een opbouw waarin onder de hoogste rechter niet één enkel college is geplaatst, zoals bij het Gerecht het geval zou zijn, maar een aantal rechtsinstanties op hetzelfde niveau. Deze oplossingsrichting brengt een aanzienlijke wijziging in de bestaande opbouw van de Europese rechtspraak met zich mee en kan om die reden weerstand oproepen. Zij past echter in het huidige systeem, doordat zij de positie van de nationale rechters als beoordelaars van Europeesrechtelijke geschillen handhaaft en vergemakkelijkt.

Bevordering van een gemeenschappelijk referentiekader voor de rechtstoepassing

Zoals aangegeven, kan de eenheid in het recht door een hoogste rechter goed worden bewaakt, indien sprake is van een voldoende coherente juridische cultuur. Deze bestaat in de huidige Unie nog slechts in beperkte mate en zal na de uitbreiding nog minder aanwezig zijn. De opleiding, de rechtstraditie, de inrichting van het nationale rechtsstelsel en hierdoor in het algemeen het referentiekader van juristen verschillen in sterke mate van land tot land. Nu door de uitbreiding, maar ook door de voortgaande verdieping van de Unie de noodzaak tot grotere eenheid toeneemt, is het essentieel dat ook wordt geïnvesteerd in een grotere toenadering tussen de rechtsstelsels en een betere onderlinge kennis.

Aangezien de grenzen tussen de lidstaten als obstakels voor de interne markt zijn verdwenen, wordt het verschil in rechtstoepassing een relatief belangrijker hinderpaal voor het goed functioneren van die markt. Ook de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) dwingt tot een grotere aandacht voor de manier waarop het recht in de andere landen van de Unie wordt beoefend. Het is daarom niet verwonderlijk dat juist de juridische diversiteit in het kader van de uitbreiding aandacht krijgt.

Met het grote belang van voldoende eenheid in de rechtstoepassing is niet verenigbaar dat de juridische opleiding, het juridische onderzoek en hiermee ook de juridische beroepsuitoefening zo sterk op het nationale recht zijn gericht als thans nog het geval is. Omdat dit knelpunt bovendien niet goed wordt onderkend, heeft de Unie op dit punt nog weinig beleid ontwikkeld. Aangezien het hier meer gaat om de toepassing van het recht dan om het vaststellen van regels, is het ook niet eenvoudig om resultaat te behalen.

Om een gemeenschappelijk referentiekader voor de rechtstoepassing te vormen, komen de volgende maatregelen in aanmerking:

- het bevorderen van een meer gemeenschappelijk referentiekader van waaruit juristen hun beroep uitoefenen. Essentieel is dat men zich bewust is van het feit dat het eigen, nationale, rechtsstelsel niet op zichzelf staat, maar verbonden is met het Europese recht en op deze manier ook met de rechtsstelsels van de andere lidstaten. De juridische opleiding in de lidstaten zou hieraan aandacht moeten besteden, evenals aan de rechtsvergelijking en kennis van de hoofdlijnen van een ander rechtsstelsel;
- het bevorderen van uitwisseling tussen de lidstaten bij opleiding en wetenschap, het opzetten van gemeenschappelijke scholingstrajecten voor rechters uit verschillende landen en het vergroten van mogelijkheden voor juristen om in andere landen van de Unie hun beroep uit te oefenen. Dit zou ook moeten gelden voor de rechterlijke macht en de advocatuur;
- er zou een sterke impuls gegeven moeten worden aan rechtsvergelijkend onderzoek, niet alleen op het terrein van het Europese recht, maar juist ook op andere rechtsgebieden. Het zou nodig zijn opleidingen te bevorderen die toelating geven tot juridische beroepen in verschillende staten, zonder dat een dubbele opleiding wordt vereist. Aan juristen die bij de EU worden benoemd, zou de eis kunnen worden gesteld dat zij kennis hebben van meer dan één rechtsstelsel;
- bij de toetreding van landen waarvan het juridisch vermogen duidelijke gebreken vertoont, zouden afspraken moeten worden gemaakt over een traject tot verbetering. De voortgang zou hierbij voorwerp van regelmatige evaluatie moeten zijn.

6.3.5 PROCEDURE BIJ ERNSTIGE INBREUKEN OP FUNDAMENTELE PRINCIPES

Toekenning van bevoegdheid aan het Hof?

De kwestie van de Oostenrijkse coalitieregering met de FPÖ heeft geattendeerd op een nieuw soort conflict waarmee de Unie kan worden geconfronteerd en waardoor het waardenverbond in het geding wordt gebracht. Aangezien democratie en *rule of law* nog maar korte tijd in de kandidaat-lidstaten bestaan, zullen de instituties die daarvoor van belang zijn, zoals in hoofdstuk 3 werd geadstrueerd, nog niet zodanig zijn geworteld dat terugslag zou kunnen worden voorkomen. Dit betekent dat inbreuken op artikel 6, lid 1 EU vaker kunnen voorkomen. In lid 1 van dit artikel wordt verklaard dat de Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.

De reactie van de 15 lidstaten op de Oostenrijkse kwestie vond niet plaats in het kader van de Unie. Dit attendeerde op het belang van een goed conflictsignalerend en -oplossend mechanisme in Unieverband voor dergelijke politiek zeer gevoelige kwesties. In het Verdrag van Amsterdam werd hiervoor al een basis gelegd in artikel 7 EU. Mede op basis van het rapport van de ‘Drie Wijze Mannen’ over de kwestie Oostenrijk (2000) is dit artikel in het Verdrag van Nice aangevuld.

Het gaat hierbij om een procedure waarbij de raad op grond van een beredeneerd voorstel door eenderde van het aantal lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie kan vaststellen dat in een lidstaat sprake is van een duidelijk risico op een inbreuk van artikel 6. De raad kan op grond hiervan ook voorstellen doen aan de betrokken lidstaat. Bovendien voorziet deze procedure in een horen van het betrokken land en de mogelijkheid een onderzoek in te stellen alvorens tot de voorstellen wordt gekomen. De verdere bepalingen in dit artikel hebben betrekking op het vaststellen van een inbreuk, sancties en verandering of beëindiging hiervan.

Voor ernstige schendingen van de fundamentele principes bestaat met artikel 7 derhalve een procedure waarbij deze schendingen op het hoogste politieke niveau worden behandeld. Gezien de ernst van de materie ligt deze politieke conflictbeslechting voor de hand, maar zij draagt wel het risico in zich van scherpe conflicten. Uitdrukkelijk is niet voorzien in een juridische afhandeling door het Hof. Het Hof is wel bevoegd bij ad hoc schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden, namelijk waar het gaat om regelgeving door de Unie zelf, dan wel van wetgeving van een lidstaat die valt binnen het toepassingsgebied van Europese regelgeving. Nationale wetgeving die buiten dit toepassingsgebied valt, wordt door het Hof geacht buiten haar jurisdictie te vallen (Curtin en Van Ooik 2000: 128-129).

Curtin en Van Ooik pleiten ervoor eerst verdere ervaring op te doen met de gekozen weg alvorens te bezien of het Hof hierin een grotere rol moet worden toegekend. Dit geldt te meer nu bij het Verdrag van Nice aan de al bestaande procedure een voorfase is toegevoegd. Deze maakt het mogelijk potentiële schendingen in een vroegtijdig stadium te signaleren, waardoor in dialoog met de betrokken lidstaat escalaties mogelijk kunnen worden voorkomen. Dit vergroot ontegenzeggelijk het conflictoplossend vermogen van de gekozen weg. Desalniettemin kan het wenselijk zijn de bewering dat mogelijk in strijd met fundamentele principes wordt gehandeld, bijvoorbeeld op onderdelen, door een bevoegde rechter te laten beoordelen. In de huidige situatie is wel voorzien in inschakeling van onafhankelijke personen die rapporteren over de situatie in de betrokken lidstaat, maar niet in de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van het verweer. De vraag in hoeverre het Hof bij dergelijke conflicten toch een rol moet worden toegekend, staat niet los van de rechtsbasis hiervoor en daarmee van de juridische status van het in Nice afgekondigde Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Voorzien is dat hierover in 2004 besluiten zullen worden genomen. De WRR zal in zijn vervolgrapport op deze materie terugkomen.

6.4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Een belangrijk kenmerk van de Unie is haar gedecentraliseerde structuur: de organen van de lidstaten zijn belast met de implementatie en handhaving van het Uniebeleid. Deze karakteristiek draagt er sterk toe bij dat het Uniebeleid door de lidstaten wordt verinnerlijkt. Dit is een belangrijke bijdrage aan de instandhouding van de legitimiteit van het Europese beleid. De voorstellen van de WRR zijn erop gericht deze essentiële karakteristiek te behouden.

In dit hoofdstuk werd duidelijk gemaakt dat de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het bestuurs- en juridisch stelsel een proces van jaren impliceert. Uitstel van toetreding met enkele jaren lost dit probleem niet wezenlijk op. Wel stelt dit de Unie voor de vraag hoe zij kan bijdragen aan een consistente verbetering en bewaking van het niveau van uitvoering. Dit is overigens een vraag die zich ook in de huidige Unie indringender laat stellen naarmate de intensiteit van de samenwerking toeneemt.

De WRR constateert dat de bewaking van de *kwaliteit van de uitvoering* van het Uniebeleid leemtes vertoont. Verantwoording voor het optreden van de nationale organen geschiedt volgens de procedures van de betrokken lidstaten en in nationaal verband. Hiermee wordt tekort gedaan aan het belang dat Europa en de andere lidstaten direct hebben bij de kwaliteit van de uitvoering. Zij hebben geen plaats in de bestaande (nationale) verantwoordingsystemen. Weliswaar wordt er vanuit de Unie toezicht gehouden en kunnen inbreukprocedures worden ingesteld, maar deze zijn gereserveerd voor meer uitzonderlijke gevallen. Inmiddels zijn nieuwe methodes voor de bewaking van de kwaliteit in vele lidstaten ontworpen. Zij omvatten vormen van systematische en openbare verantwoording. De WRR meent, onder handhaving van het uitgangspunt dat implementatie plaatsvindt door de nationale autoriteiten, dat een Europese dimensie bij de bewaking van de kwaliteit van de nationale uitvoering tot ontwikkeling moet komen. De Unie moet inzetten op het versterken van de processen waarbij de uitvoering van het Europese beleid in het openbaar wordt verantwoord. Aan deze verantwoording moeten ook eisen gesteld worden. Een kwalitatieve verbetering van de uitvoering kan verder worden bevorderd door agentschappen een rol te geven bij het versterken van de samenwerking en de onderlinge afstemming bij de uitvoering.

De vormgeving van een Europees rechtsstelsel, dat garandeert dat de rechtsregels van de Unie in alle lidstaten gelden, is een van de belangrijkste verworvenheden van de Unie. Europese rechters bewaken dit stelsel en zorgen voor de noodzakelijke eenheid van het recht. Dit stelsel vergt een grote inzet van de nationale rechters; zij zijn in de meeste gevallen belast met de toepassing van dit recht. Vragen over de uitleg van de Europese rechtsregels kunnen of moeten zij voorleggen aan het Europese Hof. Een goede werking van het stelsel is hiermee mede afhankelijk van de kwaliteit van de nationale rechtsbedeling en de nationale rechtscolleges.

De WRR meent dat het niet realistisch is om te verwachten dat deze structuur in een vergrote Unie toereikend zal zijn om voor de noodzakelijke eenheid in het recht te zorgen. Het probleem zit in de grote diversiteit van rechtsstelsels, waarin de eenheid van het Europese recht niet meer door één of twee hoogste rechters kan worden bewaakt. Een meer ingrijpende herziening is nodig. Als onderdeel van deze herziening moet een Europese rechter per lidstaat worden ingeschakeld, die een schakelfunctie kan vervullen tussen de nationale rechter en het Europese Hof.

De uitbreiding noopt er voorts toe de procedures te stroomlijnen die de Commissie kan instellen tegen lidstaten die hun verplichtingen niet nakomen. Het is hierbij van belang problemen met de naleving zoveel mogelijk op te lossen met behulp van vormen van administratieve samenwerking. Gerichtte besprekingen op het hoogste niveau kunnen juridische procedures voorkomen. Hiernaast zou het inrichten van de inbreukprocedure overeenkomstig die in het EGKS-verdrag – het oordeel van de Commissie is bindend tenzij de lidstaat hiertegen opkomt – de doelmatigheid van de procedure bevorderen.

Het acquis wordt geïmplementeerd door de nationale autoriteiten. De WRR meent dat in een vergrote Unie de *kwaliteit van die implementatie* moet worden geborgd. Dit kan door vormen van (openbare) verantwoording die voldoen aan Europese maatstaven. Het handhaven van de kwaliteit van het Europese rechtstelsel vergt betrekkelijk ingrijpende veranderingen. De belangrijkste hiervan is de instelling van een Europese rechter per lidstaat.

NOTEN

- 1 Schengen Informatie Systeem.
- 2 De huidige discussie over agentschappen is vaak verwarrend, omdat onduidelijkheid bestaat over het begrip. In de nationale context hebben agentschappen uiteenlopende posities. In de Verenigde Staten – waarmee vaak een vergelijking wordt gemaakt – gaat het bij independent agencies om instellingen met een brede, ook regelgevende taak, terwijl in verschillende Europese landen meer aan uitvoerende of toezichthoudende bevoegdheden wordt gedacht. Dat is ook bij het Nederlandse begrip zelfstandig bestuursorgaan het geval; het Nederlandse begrip agentschap staat voor een beheersstructuur en is in verband met de Europese discussie niet van belang.
- 3 Een dergelijke ‘schending’ kan zijn gelegen in het overtreden van verdragsbepalingen, verordeningen of andere besluiten; het niet-omzetten van richtlijnen; incorrecte juridische implementatie van richtlijnen; onvolledige toepassing van richtlijnen; of het niet naleven van uitspraken van het Hof (Börzel 2001: 2/3).
- 4 Ofwel op eigen initiatief, middels klachten van particulieren, middels petitie en vragen vanuit het Europees Parlement of vanwege non-communicatie van omzetting van richtlijnen door lidstaten (Börzel 2001: 4/5).

7 EU-BELEID: OPLOSSINGSRICHTINGEN VOOR EN NA TOETREDING

7.1 INLEIDING

In hoofdstuk 5 is geconcludeerd dat de Europese Unie over vier typen strategieën beschikt om het hoofd te bieden aan de problematische diversiteit waarmee het toetredingsproces en de overname van het acquis gepaard gaan. Deze strategieën zijn in dat hoofdstuk in algemene zin beoordeeld op hun vermogen om de slagvaardigheid van de Unie als waarden- en handelingsgemeenschap veilig te stellen. Geconcludeerd werd dat de bij eerdere uitbreidingen al zo beproefde methode van het elimineren van diversiteit nog altijd een sleutelprincipe vormt voor de komende uitbreiding. De Kopenhagen-criteria waaraan de kandidaat-lidstaten voorafgaand aan de toetreding moeten voldoen en ook de overname van het EU-acquis geven immers een krachtige impuls aan het maatschappijomvattende transformatieproces in deze regio. Zij ondersteunen ook de versterking van het vermogen het acquis over te nemen, te implementeren en te handhaven.

Tegelijkertijd bleek uit hoofdstuk 4 dat de klassieke methode alleen niet langer volstaat. Met name op de beleidsterreinen van de interne markt, het milieu en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken blijkt een spanning te bestaan tussen enerzijds de kortetermijnverplichting het gehele acquis te kunnen overnemen, implementeren en handhaven en anderzijds het langetermijnvermogen van de kandidaat-lidstaten om via marktconvergentie een inhaalgroei tot stand te brengen. Deze groei is echter essentieel om juist die problematische diversiteit te verminderen die voortvloeit uit de economische ontwikkelingsachterstanden van de kandidaat-lidstaten. Financiële hulpverlening, beleidsleren en allerlei vormen van *peer group pressure*, hoe nuttig ook als aanvullende strategieën, zijn volgens de WRR bij de huidige toetreding onvoldoende krachtige instrumenten om deze diversiteit terug te dringen. Door dit dilemma dreigt ofwel de implementatie en handhaving van het acquis na de toetreding extra problematisch te worden, ofwel de toetreding nog lange tijd op zich te laten wachten. Het eerste zou een bedreiging vormen van de toekomstige interne slagvaardigheid van de Unie; het tweede zou de kans op versterking van de veiligheid en stabiliteit in Europa verder op de lange baan schuiven. Maatregelen om problematische diversiteit te elimineren en te verminderen, dienen derhalve te worden vergezeld van een heldere strategie gericht op het accommoderen van diversiteit.

Voortbouwend op de eerder gemaakte inventarisatie van de potentiële risico's en beschikbare oplossingen, biedt de WRR in dit hoofdstuk enkele oplossingsrichtingen per beleidsterrein; deze staan steeds in een aparte tabel vermeld. Deze oplossingsrichtingen strekken zich uit tot de fase van de toetredingsvoorbereiding, de implementatie en de handhaving van het bestaande acquis. Samen met de in hoofdstuk 4 geanalyseerde kansen en bedreigingen zijn zij per beleidsterrein steeds bijeengebracht in een schema.

De volgorde waarin de beleidsterreinen behandeld worden, is identiek aan die in hoofdstuk 4; achtereenvolgens zullen de interne markt (par. 7.2), de monetaire unie (par. 7.3), het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (par. 7.4), het milieubeleid (par. 7.5) en het cohesiebeleid (par. 7.6) de revue passeren.

Met het oog op de politieke gevoeligheid van dit vraagstuk, zal in paragraaf 7.7 nader worden ingegaan op de financiële consequenties van de eerder in dit hoofdstuk gepresenteerde oplossingen voor het GLB, het milieubeleid en het cohesiebeleid. Ten slotte presenteert paragraaf 7.8 de beleidsoplossingen voor de samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken.

7.2 DE INTERNE MARKT

7.2.1 INLEIDING

Om de verworvenheden van de interne markt te behouden en de groeiperspectieven van de interne markt optimaal te benutten, is een beleidsstrategie vereist die het hoofd biedt aan de potentiële risico's en problemen die zijn verbonden aan het uitbreidingsproces. In deze paragraaf over de interne markt spreekt de WRR zich uit over de meest gewenste manieren om het in gang gezette proces van de uitbreiding van de interne markt zo goed mogelijk te laten verlopen.

Er worden oplossingsrichtingen besproken voor de spanning die bestaat tussen het verwezenlijken van een inhaal groei in de kandidaat-lidstaten en de overname, implementatie en handhaving van het internemarktacquis (par. 7.2.2), het vraagstuk van het ontstaan van nieuwe grenzen door een eventuele toetreding van kandidaat-lidstaten op verschillende tijdstippen (par. 7.2.3) en het vraagstuk van het vrije verkeer van werknemers binnen de interne markt (par. 7.2.4).

7.2.2 INHAALGROEI EN HET KERNACQUIS VOOR DE INTERNE MARKT

Zoals eerder gesteld in hoofdstuk 4, bestaat er een spanningsveld tussen inhaal groei en acquisovername en ook de onderhandelingsruimte die er is om te beoordelen in welke mate kandidaat-lidstaten beschikken over concurrerende markteconomieën. Dit spanningsveld veroorzaakt twijfel bij sommige marktpartijen over de robuustheid en geloofwaardigheid van de interne markt na de uitbreiding.

Tabel 7.1 De interne markt: toetredingsgerelateerde kansen, bedreigingen en oplossingen.

		Interne markt
VOOR TOETREDING	Kansen	<i>Voor EU:</i> 1. Statische en dynamische voordelen van Europa-akkoorden en het toetredingsvoorzicht (toegang tot nieuwe groeimarkten, productiviteits- en efficiëntieverbeteringen); <i>Voor MOE:</i> 1. idem; 2. pre-accessiesteun; 3. belangrijke verbetering van investeringsklimaat.
	Bedreigingen	1. Spanning inhaalgroei en volledige overname van internemarktacquis; 2. Onvoldoende bestuurlijke, juridische en financiële capaciteit; 3. Speelruimte Europese Commissie en politieke compromissen bij beoordeling toetreding leidt tot vrees voor 'erosie'; 4. Nieuwe marktbelemmeringen worden opgeworpen tussen ins en (tijdelijke) outs.
	Oplossingen	1. Kernacquis; 2. MOE-deelname aan 98/34 comité; 3. Optionele harmonisatie; 4. Instellen regime van slechts minimale protectie tussen EU en tijdelijke outs.
NA TOETREDING	Kansen	<i>Voor EU:</i> 1. Statische en dynamische voordelen van grotere interne markt; <i>Voor MOE:</i> 1. idem, uitmondend in inhaalgroei en convergentie; 2. Verdieping en verbreding sociale en economische beleidscoördinatie.
	Bedreigingen	1. Handhaving van internemarktacquis verergert overbelasting Hof; 2. Onvoldoende bestuurlijke, juridische en financiële capaciteit leidt tot vrees voor geleidelijke ondermijning internemarktacquis; 3. Vrees voor ontstaan van nieuwe Mezzogiorno's, omvangrijke migratie van Oost naar West en braindrain.
	Oplossingen	1. Voortzetting <i>screening</i> t.b.v overname resterend acquis volgens vast tijdschema; 2. Gezamenlijk beheer en controle op implementatie en handhaving acquis; 3. Versterkte inzet structuurfondsen; 4. Eventuele tijdelijke vrijwaring van vrij verkeer van werknemers voor enkele lidstaten; 5. Ontwikkeling van een Europees migratiebeleid in samenhang met activerend arbeidsmarktbeleid binnen de huidige lidstaten.

De WRR meent dat een kernacquistoeft voor de interne markt zowel in politiek als economisch opzicht een acceptabele uitweg biedt uit dit dilemma. Toepassing van deze kernacquistoeft als basis voor de toetredingsonderhandelingen kan langdurig uitstel van de uitbreiding voorkomen. Zoals vermeld in hoofdstuk 5, gaat het hier niet om een blijvend onderscheid tussen rechten en plichten van kandidaat-lidstaten en die van de huidige EU-15. Het gaat slechts om een tijdelijke prioritering van acquisverplichtingen voor de interne markt, die op individuele basis en nadrukkelijk vóór de toetreding met de kandidaat-lidstaten wordt vastgelegd. Enerzijds is dit vergelijkbaar met een overgangstermijn; aan het einde van deze termijn dient het gehele internemarktacquis te zijn overgenomen en de implementatie- en handhavingscapaciteit te zijn verzekerd. Anders dan een overgangstermijn betreft het hier echter een meer systematische, op strategische overwegingen gebaseerde keuze van prioriteiten.

De kernacquistoeets moet een harde en transparante, voor alle marktpartijen duidelijk verifieerbare beoordeling geven van het vermogen en de bereidheid van de kandidaten om het acquis te implementeren op al die onderdelen die wezenlijk zijn voor het goede functioneren van de interne markt. Bepalend voor deze kwalitatieve beoordeling is het onderscheid tussen:

- het (economische) gewicht van de desbetreffende beleidsvelden voor het functioneren van de interne markt, en
- de onderdelen van het acquis die zonder schadelijke gevolgen op een later tijdstip na de toetreding moeten worden geïmplementeerd volgens een van tevoren vastgelegd traject.

Op al die onderdelen die niet essentieel zijn voor het goede functioneren van de interne markt of die het concurrentievermogen van de Midden- en Oost-Europese landen tijdens de toetredingsfase juist ernstig zouden kunnen schaden, bestaat onderhandelingsruimte ten aanzien van de eis van onmiddellijke implementatie. Een harde eis is echter dat de kandidaat-lidstaten en de Unie zich committeren (via de toetredingsverdragen) aan implementatiekalenders en -trajecten voor het resterende internemarktacquis, dat niet tot de kern behoort. De Commissie dient de *screening* hiervan na de toetreding voort te zetten, zodat alle marktpartijen de volledige garantie hebben dat het totale acquis uiteindelijk zal worden geïmplementeerd, en wel binnen afgesproken overgangperiodes (Pelkmans et al. 2000: 82). Op die acquisonderdelen die niet tot de kern behoren maar niettemin zonder grote negatieve repercussies door de kandidaat-lidstaat zouden kunnen worden overgenomen, zal de Unie er uiteraard op moeten aandringen dat de kandidaat-lidstaat deze overnemen bovenop het minimum-acquis.¹

De kernacquistoeets voor de interne markt is gebaseerd op de volgende algemene principes:

- Macro-economische stabiliteit en marktfunctioneren op een niveau waarop de transitie als afgerond kan worden beschouwd. De institutionele aspecten van deze transitie moeten internationaal geaccepteerde standaarden (van de EBRD) halen, zonder noodzakelijkerwijs volledig conform het acquis te zijn; bepalend is hier het goede economische functioneren;
- Hoge scores voor al die onderdelen van de interne markt zonder welke de marktintegratie niet zou kunnen worden verwezenlijkt;
- Geen prioriteit voor onderdelen van de recente verdieping van de interne markt van de EU-15, tenzij dit te rechtvaardigen is;
- Geen prioriteit voor onderdelen die disproportionele (sectorale of macro-economische) kosten met zich meebrengen voor de kandidaat-lidstaten, tenzij dit te rechtvaardigen is.

In tabel 7.2 worden deze principes toegepast op de hoofdstukken van het acquis die relevant zijn voor de interne markt (zie ook Pelkmans et al. 2000).

Voor een functionerende markteconomie zijn hoge scores voor alle negen transitie-indicatoren van de EBRD (zie ook par. 4.2), implementatie van de mededingingsbepalingen uit de Europa-Akkoorden en de middellangetermijn-

strategieën (*Medium Term Economic Policy Priorities*) essentieel. Achter deze laatstgenoemde strategieën (punt 1 van het kernacquis) gaan zogenoemde *Joint Assessments* schuil. Dit zijn overeenkomsten tussen individuele kandidaat-lidstaten en de Europese Commissie (DG Ecofin) over een gedetailleerd en coherent stelsel van economische beleidsprioriteiten en verplichtingen. Ze omvatten onder meer een ‘actief’ scenario waarin wordt beredeneerd welke beleidsinspanningen nodig zijn om bepaalde macro-economische doelstellingen te verwezenlijken (zie tabel 7.3). Hieruit blijkt dat de Midden- en Oost-Europese landen een hoge prioriteit toekennen aan het bereiken van forse inhaalgroei, snelle vermindering

Tabel 7.2 Voorstel voor een kernacquistoeets voor toetreding tot de interne markt

	Acquisonderdeel of toetredingsvoorwaarde	Vereiste/score	Commentaar
1.	<i>Medium-term economic strategy</i>	<i>Joint Assessments</i> ondertekend en doelstellingen onderschreven	Voorwaarde
2.	Markteconomie	Hoge scores t.a.v. 9 EBRD transitie-indicatoren*	Voorwaarde
3.	Mededingingsbeleid	Implementatie Europa-akkoorden en tenminste 3 jaar functionerende onafhankelijke mededingingsautoriteit	Transparantie t.a.v. staatssteun is een bonus (NB: is ook EBRD-indicator)
4.	Douanerecht/facilitering	Hoge score	Bestuurlijk vermogen voldoende en modern
5.	BTW/accijns	Hoge score	Bestuurlijk vermogen moet deel zijn van beoordeling
6.	Veterinair en fytosanitair	Hoge score	Bestuurlijk vermogen moet deel zijn van beoordeling
7.	Richtlijnen ‘oude benadering’	Hoge score voor formele overname, maar optionele harmonisatie	Bestuurlijk vermogen bijv. 5 jaar lang controleren voor voedsel en medicijnen
8.	Richtlijnen ‘nieuwe benadering’	Hoge score voor formele overname, maar optionele harmonisatie	Cruciale band met standaarden; zie onder 12. (5 jaar voor optionele harmonisatie)
9.	Milieu en kernenergie	Hoge score stadium I van het Witboek 5-10-jaren strategisch programma met specifieke doelen voor kernenergie	Sluit <i>Joint Assessments</i> (als voor economisch beleid, incl. financiering)
10.	Netwerkindustrieën	Hoge score voor telecommunicatie en omroepsector Kalenders voor gas, elektriciteit, spoorwegen en post	Gas and elektriciteitsprijzen moeten marktgeoriënteerd zijn; liberalisering heeft lagere prioriteit
11.	Openbare aanbestedingen	Hoge score voor formele overname	Deze richtlijnen hebben in de praktijk weinig economisch effect; lage prioriteit; wel goed tegen corruptie; helpt bestuurlijke hervormingen

Tabel 7.2 **vervolg**

	Acquisonderdeel of toetredingsvoorwaarde	Vereiste/score	Commentaar
12.	Standaarden en overeenstemmingsbeoordeling	CEN/CENELEC-lidmaatschap (80% overname van Europese standaarden) of bewijs van onmiddellijk vooruitzicht; ETSI-lidmaatschap; basisinfrastructuur voor conformiteits-toeten aanwezig	Essentieel voor geloofwaardigheid van 'nieuwe benadering' Voor kleinere MOE-landen Memoranda of Understanding of overeenkomst met EU gerelateerde instellingen kunnen als vervanging gelden (zie bij 2; EBRD-scores zijn hoog als acquis hier wordt overgenomen)
13.	Diensten (andere dan netwerk- en professionele)	Hoge score verkeers-, lucht- en zee- en binnenvaartwegen waar relevant	
14.	Professionele diensten	Hoge score voor alle financiële diensten Kalender voor wederzijdse erkenning	Lage prioriteit, behalve accountants
15.	Eigendomsrechten (intellectueel/ industrieel/ commercieel)	Toetreding tot lidmaatschap München Overeenkomst Geloofwaardige controle op vervalsing en imitatie van merken;	
16.	Sociaal acquis	Hoge score formele overname gelijke rechten mannen en vrouwen	Basiselementen Sociaal Handvest overnemen, maar details acquis lage prioriteit
17.	Regionaal beleid	Bestuurlijk vermogen voor indienen projecten en financiële controle	Weinig relevantie voor interne-markt-acquis in enge zin; goed gebruik van Structuurfondsen steunt andere elementen interne markt (zie bij 6., 9, en 12.)
18.	Kapitaalverkeer GLB, prijs- en	Kalender voor volledige liberalisering, in kader van ERM-2 en EMU	EU moet hier niet zwaar op inzetten bij averechts effect
19.	inkomensregime	Vorbereidende fase voor meeste productmarkten	Controleer bestuurlijk vermogen (vooral fraudebestendigheid); geen hoge prioriteit tot de toetredingsdatum

*) Dit betreft: aandeel van de private sector in het BBP; grootschalige privatisering; kleinschalige privatisering; herstructurering van ondernemingen en bestuur; prijsliberalisering; handels- en; mededingingsbeleid; bankhervormingen en renteliberisering; aandelenmarkten en niet-bancaire financiële instellingen. Deze worden beoordeeld in hoofdstuk 2 van het jaarlijkse Annual Transition Report van de EBRD.

van het overheidstekort en hervorming van het pensioenstelsel. Hiernaast werpen deze strategieën licht op mogelijk nog resterende transitieproblemen en geven ze een analyse van de samenhang tussen macro-economische en micro-economische doelstellingen. De voorgenomen hervormingen van het bank- en verzekeringswezen en de pensioenfondsen zijn bijvoorbeeld ook essentieel om voldoende financiële stabiliteit tot stand te brengen.

De kwaliteit van het financiële stelsel van de kandidaat-lidstaten wordt gemeten aan de hand van transitie-indicatoren van de EBRD. De WRR meent dat het belang van hoge scores op dit acquisonderdeel niet genoeg kan worden benadrukt.

Een veilige en stabiele financiële sector met een krachtig toezichtmechanisme is essentieel voor de effectieve en voorspelbare transmissie van het monetaire beleid en de financiering van de economische groei. Hiernaast is zo'n mechanisme essentieel als buffer tegen bankcrises en tegen eventuele problemen die zouden kunnen ontstaan, indien de volledige liberalisering van het kapitaalverkeer gepaard gaat met een toenemende instroom van (vooral kort) schuldengenererend kapitaal (IMF 2000: 159). Zoals ook de financiële crises van 1998 in Azië en Rusland hebben uitgewezen, kunnen gedwongen banksluitingen en overheidsinterventies in de financiële sector regeringen opzadelen met omvangrijke begrotingslasten. De kandidaat-lidstaten dienen zich hiertegen te wapenen door de internationale en EU-standaarden en gedragscodes ten aanzien van het financiële toezicht over te nemen, voor zover ze dit thans nog niet hebben gedaan, en te handhaven.

Het feit dat in 1998 de financiële sector in de Midden- en Oost-Europese kandidaten besmetting bespaard is gebleven, is vooral toe te schrijven aan het destijds relatief onderontwikkelde niveau van hun bancaire dienstverlening en aandelenmarkten. Naarmate in deze landen de eigendomsverhoudingen duidelijker worden, de markt voor onroerend goed zich steeds meer ontwikkelt, de buitenlandse directe investeringen toenemen en de aandelenmarkt verbreding en verdieping ondergaat, zal echter ook het risico van een forse expansie van de binnenlandse kredietverlening en versturende speculatiegolven toenemen (Nord 2000: 34; Pelkmans et al. 2000: 94-95). Dit risico wordt verder aangewakkerd met de volledige liberalisering van het kapitaalverkeer. De WRR heeft daarom de *volledige* liberalisering van het kapitaalverkeer niet opgenomen als harde toetredingseis in het kernacquis. Kandidaat-lidstaten moeten de mogelijkheid hebben op dit onderdeel overgangstermijnen te hanteren. Deze zullen moeten worden afgestemd op het traject naar deelname aan ERM-2 en de monetaire unie, dat voor elk land verschillend kan zijn (zie par. 7.2).

De toets voor het kernacquis vereist ook hoge scores voor de bestuurlijke capaciteit van de douane-instellingen, de diensten voor indirecte belastingheffing, de veterinaire en plantenzorg, de Europese productrichtlijnen van de zogenoemde oude en de nieuwe benadering en de conformiteitsbeoordeling (testen en certificering). Een goed werkend bestuurlijk apparaat op deze terreinen en de complementaire (geaccrediteerde) private instellingen zijn essentieel om binnen de interne markt vrij verkeer van goederen te kunnen realiseren. In de dienstensector zijn goede scores ten aanzien van de liberalisering van de transportsector, de financiële dienstverlening en de telecommunicatie- en omroepsector vereist.

Ten aanzien van het flankerend beleid van de interne markt stelt de toets van het kernacquis uiteenlopende eisen. Voorzichtigheid is geboden met het opleggen van West-Europese sociale instituties en het sociale acquis aan de kandidaat-lidstaten. De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit dient de bepalende factor te zijn voor de loonkostenontwikkeling in deze landen. Vanwege verschillen in technologie, instituties en infrastructuur ligt de totale factorproductiviteit in de kandidaat-landen momenteel ver beneden die van de huidige EU-lidstaten.

Tabel 7.3 Geselecteerde indicatoren van de middellangetermijnstrategie in kandidaat-lidstaten

	Tsjechië	Hongarije	Polen	Slovenië
Inhaalgroei	5% (2003)	6% (2003)	6% (2002)	5% (2002)
Begroting (tekort)	5,9% (2003)	< 3% (2002)	< 1% (2002)	Evenwicht
Sociale zekerheid	Gering probleem	Enkele verlagingen in 1999	Lastenverluchting	Hervormingen onderweg
Belastingen	Gering probleem	Enkele hervormingen in 1999	Hervorming, vereenvoudigingen	Hervormingen onderweg
Prijoliberalisering	Te voltooien (energie 2002)	---	---	Te voltooien
Herstructurering ondernemingen	Prioriteit	MKB prioriteit	Prioriteit	Hoge prioriteit
Privatisering	Prioriteit (bankwezen)	Hoog aandeel bereikt	Resterende niet-concurrerende industrieën	Moeilijke gevallen nog aanpakken, met hulp
Nutsbedrijven	EU-model	Hervorming spoorwegen	EU-model	Drastische meerjarige hervormingen
Inkomen/loon	'Poldermodel', sociaal pact	Productiviteitsregel	---	Collectieve onderhandelingen Sociale Overeenkomst
Arbeidsmarkt	---	Meer flexibiliteit/mobiliteit	Meer flexibiliteit/mobiliteit	Meer flexibiliteit/mobiliteit
Pensioensysteem	Prioriteit hervorming	Reform 1998	Prioriteit voor hervormingen	Prioriteit voor hervormingen
Bankwezen	Hervormingen sinds 1998	Klaar voor enkelvoudig paspoort bij toetreding	Meer concurrentie; handhaving standaarden	Meer concurrentie en beter toezicht
Verzekeringen	Meer concurrentie	Toezicht op geconsolideerde basis in 2000	Meer liberalisering, volledig voldoen aan EU-eisen	Herkapitalisatie van reserves, beter toezicht, beter voldoen aan EU-eisen

Bron: *Joint Assessments*, eind 1998, 1999 of 2000.

Wanneer de betrokken landen te snel het gehele sociale acquis zouden moeten overnemen en alle kosten hiervan zouden moeten dragen, zou hen het comparatieve voordeel binnen de interne markt worden ontnomen dat ze hard nodig hebben voor de inhaalgroei. Zoals in paragraaf 7.2.5 zal blijken, is dit tevens van directe relevantie voor de arbeidsmigratie. Naast macro-economische stabiliteit zijn een zo volledig mogelijke werkgelegenheid en inhaalgroei namelijk van belang om de 'blijfprikkels' voor potentiële arbeidsmigranten in de kandidaat-lidstaten te stimuleren en om een sterke *brain drain* naar West-Europa tegen te gaan.

Het risico van verminderde inhaalgroei valt niet direct af te leiden uit het sociale acquis van de EU. De twee harde onderdelen van dit acquis zijn de gelijke beloningen (en pensioenen) van mannen en vrouwen en de veiligheid op de werkplek. Op dit tweede onderdeel is de wel zeer gedetailleerde en ambitieuze benadering van de EU echter relatief kostbaar voor de kandidaat-landen.

Wat een ‘hoog’ niveau van sociale bescherming is voor de EU-15, is voor kandidaat-landen nu veelal nog ‘te hoog’ om te kunnen verwezenlijken en tegelijkertijd de inhaalgroei te behouden. Daarom is dit onderdeel ook niet opgenomen in het kernacquis voor de interne markt.

Ten aanzien van het regionale beleid, dat ook deel uitmaakt van het flankerende beleid van de interne markt, zijn vooral hoge scores vereist voor het bestuurlijk vermogen, opdat de structuurfondsen effectief besteed worden. Het acquis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de toepassing van de prijs- en inkomensregels dient al wel in voorbereiding te zijn, maar hoeft pas op het moment van toetreding te kunnen worden geïmplementeerd. Op dat moment dient een goed en fraudebestendig bestuurlijk apparaat te bestaan dat in staat is de complexe maatregelen van het GLB (het verschaffen van betrouwbare statistieken, de opslag en interventie enz.) te implementeren.

Voor het milieubeleid vereist het kernacquis voor de interne markt hoge scores voor de maatregelen genoemd in stadium I van het Witboek voor de interne markt uit 1995, die voornamelijk het vrije verkeer van goederen betreffen. Aangezien implementatie van de meeste overige onderdelen van het milieuacquis en de aanpassing van de kernenergiesector voor de Midden- en Oost-Europese landen langdurige en omvangrijke kapitaalinvesteringen vergen, zal hiervoor ook na de toetreding nog een apart traject moeten worden afgelegd. In paragraaf 7.5 van dit rapport formuleert de WRR een voorstel in grote lijnen voor een apart kernacquis voor het milieubeleid. Een van de toetredingsvereisten in dit milieu-kernacquis is ook het opstellen van – deels door het Europese Cohesiefonds gefinancierde – strategische tienjarenprogramma’s voor het milieu, naar analogie van de strategische middellangetermijnprogramma’s voor het economisch beleid.

De WRR adviseert om na de toetreding zowel de *screening* van het acquis voort te zetten als ook het opstellen en beoordelen van economische beleidsprioriteiten. Hierbij valt te denken aan een aparte, met de individuele nieuwe lidstaat te sluiten overeenkomst of pact om gedurende vijf jaar de *Joint Assessments* op basis van de Middenlangetermijnstrategieën te continueren en op deze wijze de groeiontwikkelingen in de Midden- en Oost-Europese lidstaten nauwkeurig en constructief te blijven volgen. Zo’n overeenkomst, die niet alleen de Europese Commissie maar ook de Ecofin-Raad zou betrekken in de procedure, biedt een aantal voordelen. Ten eerste geeft zij de regeringen van de nieuwe lidstaten een belangrijke ruggensteun bij hun streven naar inhaalgroei. Hiermee versterkt zij het vertrouwen van marktpartijen dat de monetaire unie ook in de toekomst kan blijven steunen op een gezonde economische unie (zie par. 7.3). Ten tweede bereidt ze de Midden- en Oost-Europese landen langs een geleidelijke weg voor op de economische beleidscoördinatie op basis van de globale richtsnoeren (artikel 99 Verdrag van Amsterdam), zonder deze landen in administratieve en logistieke zin extra te belasten. Belangrijke onderdelen van de vijfjarige middellangetermijnprogramma’s overlappen namelijk met de voortgangsrapportages over de structurele hervormingen van product- en kapitaalmarkten die de huidige lidstaten jaarlijks

opstellen in het kader van het Cardiff-proces. Aan het einde van deze programma's kunnen de Midden- en Oost-Europese landen dan zonder problemen gaan deelnemen aan de bestaande, reguliere EU-processen van sociaal-economische beleidscoördinatie.

7.2.3 HET 98/34-COMITÉ, OPTIONELE HARMONISATIE EN PECA'S

In aanvulling op deze formele strategische programma's zijn ook andere, minder vóórstrekkende en formele wegen denkbaar die de Midden- en Oost-Europese landen kunnen helpen het internemarktacquis correct te implementeren en handhaven. Zo verdient het volgens de WRR aanbeveling de kandidaat-lidstaten waarmee de onderhandelingen over het vrije verkeer van goederen zijn afgerond, in de aanloop tot de toetreding alvast als waarnemer te laten deelnemen aan de werkzaamheden van het zogenoemde 98/34 Comité voor technische belemmeringen. Dit Comité beoordeelt in zes à zeven jaarlijkse bijeenkomsten alle nationale wetsontwerpen, technische besluiten, enzovoort op hun potentiële belemmerende invloed op het vrije verkeer van goederen in de interne markt. Het beschikt over een traject waarlangs potentiële en feitelijke belemmeringen via gedetailleerde opinies van de Europese Commissie of de lidstaten worden onderzocht.² Hoewel deze werkzaamheden zich grotendeels onttrekken aan de publieke waarneming, vormen ze een belangrijke schakel in de permanente strijd tegen markterosie en overbelasting van het Europese Hof. Ze voorkomen immers dat implementatie- en handavingsproblemen ontstaan en bevorderen bij de opstellers van nationale productregelgeving het denken in termen van wederzijdse erkenning en equivalentie van regels.

Op dit moment besteedt het Comité twee à drie bijeenkomsten aan de beoordeling van wetsontwerpen die de Midden- en Oost-Europese landen op vrijwillige basis bekendmaken. Ook bieden de Europese Commissie en de lidstaten al enige tijd financiële en logistieke steun aan bij het stroomlijnen en afstemmen van de nationale notificatieprocedures en normalisatie-instanties, zodat een goed geïntegreerde nationale coördinatieambtenaar uiteindelijk kan worden belast met de voorafgaande kennisgeving aan en deelname in het 98/34 Comité. Het aantal toekomstige potentiële schendingen van het vrije goederenverkeer kan echter verder worden beperkt, indien de EU elke kandidaat-lidstaat ook nu al zo veel mogelijk betreft in de reguliere werkzaamheden van het Comité.

Een andere aanvullende maatregel die volgens de WRR nadere overweging verdient, betreft de tijdelijke en selectieve herinvoering van optionele harmonisatie. Producenten in de nieuwe lidstaten zouden langs deze weg gedurende een overgangperiode van bijvoorbeeld vijf jaar de keuzemogelijkheid hebben hun productnormen ofwel onmiddellijk aan te passen aan de desbetreffende EG-richtlijn, ofwel tijdelijk de nationale producteisen aan te houden. Producten uit de Midden- en Oost-Europese landen die voldoen aan de EG-vereisten, hebben zo onmiddellijk vrije toegang tot de interne markt, terwijl ook het productverkeer in omgekeerde richting volledig vrij is. Alleen voor lokale

producten uit de nieuwe lidstaten die nog niet voldoen aan de EG-richtlijnen, geldt geen vrij verkeer. Het voordeel van deze methode is dat de Midden- en Oost-Europese landen hoge scores kunnen behalen voor de overname van richtlijnen van de oude en nieuwe aanpak, de eigen consumenten onmiddellijk een grotere productkeuze hebben en de concurrentie toeneemt, terwijl lokale producenten nog een aantal jaren de tijd hebben om hun productieproces geleidelijk aan te passen aan de eisen van de EG-richtlijn (Pelkmans et al. 2000: 86).

Het proces van marktintegratie in de Midden- en Oost-Europese landen kan volgens de WRR tevens worden ondersteund, indien de interne markt al vóór de toetreding wordt opengesteld voor geselecteerde producten uit de kandidaat-lidstaten die al aan alle vereisten van het relevante acquis voldoen. Deze openstelling wordt toegepast bij de recentelijk ondertekende PECA-overeenkomst (*Protocol to the Europe Agreement on European Conformity Assessment*). Een dergelijk protocol past de zogenoemde globale benadering van wederzijdse erkenning van testen en certificering toe op associatielanden. Het is in 1997 ontwikkeld om het voor de Midden- en Oost-Europese landen in de aanloop tot hun toetreding gemakkelijker te maken het relevante acquis voor industrieproducten te implementeren. Ondertekening van het protocol betekent dat het land in specifieke productsectoren gereed is om de Europese regels en handelswijzen te volgen op het gebied van de marketing en veiligheidsvoorschriften van productgroepen. Het betekent ook dat de hierbij behorende Europese normen van CEN & CENELEC voor meer dan 80 procent zijn overgenomen.³ Tsjechië en Polen, die een PECA hebben ondertekend, kunnen inmiddels volop profiteren van het vervroegde recht op vrij verkeer binnen de interne markt. Het is goed dat de Europese Commissie ook de andere kandidaat-landen aanmoedigt om PECA's te ondertekenen, door een combinatie van prioriteit in preaccessie, steunverlening en (bij de kandidaat-landen) de snellere overname van Europese normen. In voorkomende gevallen kan optionele harmonisatie uitsluitel bieden.

7.2.4 TOETREDING OP VERSCHILLENDE TIJDSTIPPEN

Zoals is geconstateerd in paragraaf 4.2, ligt het voor de hand dat de uitbreiding van de EU plaatsvindt in ten minste twee verschillende fasen en groepen landen. Deze fasering zal met name de landbouwsector van de (tijdelijke) buitenstaanders negatief kunnen beïnvloeden. De markttoegang zal immers relatief verslechteren voor achterblijvers waarvoor landbouw nu juist cruciaal is. De WRR adviseert deze problematiek op te vangen met een strategie van geleidelijke, maar uiteindelijk vergaande liberalisatie van de landbouw binnen de Europa-Akkoorden (die voor deze achterblijvers blijven gelden). In juli 2000 is met succesvolle bilaterale onderhandelingen tussen de EU en de kandidaat-lidstaten al een eerste stap gezet in dit proces. De uitkomsten hiervan zijn in een formeel protocol aan de Europa-Akkoorden toegevoegd. Zo is bijvoorbeeld met Hongarije afgesproken de EU-uitvoersubsidies voor varkensvlees af te schaffen. In de aanloop tot de toetreding zal elk jaar het tariefvrije invoerquotum voor Hongaarse en Europese export van varkensvlees worden verhoogd, totdat de wederzijdse handel volledig

is geliberaliseerd. Deze zogenoemde 'dubbele nul'-benadering is voor een aantal producten overeengekomen. Hiernaast is de wederzijdse handel voor nog eens 400 minder gevoelige landbouwproducten (die niet in de Midden- en Oost-Europese landen worden geproduceerd en waarvoor de invoertarieven niet meer dan 10 % bedroegen) met onmiddellijke ingang geliberaliseerd. Niettemin is de 'dubbele nul'-benadering nu alleen nog maar toegepast op producten waarvoor geen intern GLB-prijssteunsysteem bestaat. De verschillen tussen het steunbeleid van de EU en dat van de Midden- en Oost-Europese landen zijn in een aantal landbouwsectoren nog zo groot dat de Commissie een verdere handelsliberalisering als te verstorend voor het GLB beschouwt. De EU en de kandidaat-lidstaten zullen naar verwachting nog minstens twee vergelijkbare onderhandelingsronden moeten voeren, alvorens de landbouwregimes zodanig op elkaar zijn afgestemd dat grote handelsbelemmeringen en productieverstoringen kunnen uitblijven. De WRR is van mening dat de positie van vermoedelijke achterblijvers als Bulgarije en Roemenië door vergaande liberalisatie op landbouwgebied ten minste niet wezenlijk dient te verslechteren.

7.2.5 HET VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS

In hoofdstuk 4 werd al geconcludeerd dat legale arbeidsmigratie na uitbreiding hoegenaamd geen probleem zal vormen in grote delen van de Unie, waaronder Nederland. Van de landen die grenzen aan de kandidaat-landen (Finland, Duitsland, Oostenrijk, Griekenland en Italië), is het vrij verkeer van werknemers vooral in (Oost-)Duitsland en Oostenrijk een gevoelig onderwerp in de uitbreidingsdiscussie. Gedeeltelijk ligt dit aan de relatieve of soms zelfs de absolute omvang van de kandidaat-landen. Hoewel bijvoorbeeld de Esten genoeg hebben aan een korte oversteek van de Baltische Zee en een taal spreken die nauw verwant is aan het Fins, ligt de migratie van Esten naar Finland niet gevoelig omdat het aantal potentiële werknemers beperkt is (de Estse bevolking telt ongeveer 1,3 miljoen mensen) en de Finse economie bloeit als nooit tevoren. Voor Italië is alleen Slovenië van belang, een land met slechts twee miljoen inwoners en het hoogste inkomensniveau van alle kandidaat-landen. Griekenland grenst aan Bulgarije, dat voorlopig niet zal kunnen toetreden. In een later stadium zou dit in Griekenland gevoelig kunnen worden, hoewel de vraag naar arbeid in de Noordelijke grensstreek gering is.

Geheel anders liggen de verhoudingen in Oost-Duitsland. Ook al begint het Oost-Duitse inkomensniveau het West-Duitse nu wel te benaderen, de transitie aldaar kan moeilijk geslaagd worden genoemd. Als gevolg van loonstijgingen die ver uitstegen boven de regionale productiviteit, heeft in Oost-Duitsland een excessieve kapitaalvernietiging plaatsgevonden. De werkloosheid heeft er jarenlang op zo'n 20 procent gelegen en bedraagt nu ongeveer 18 procent, met hoge uitschieters op plaatselijk niveau. Er is ook veel bitterheid, hetgeen een explosief sociaal klimaat heeft gecreëerd. Behalve structurele werkloosheid bestaat er een wijdverbreid verlies van menselijk kapitaal, doordat een achterstand is ontstaan in training en vaardigheden. Ook heerst er nog altijd veel rancune over de wijze

waarop de privatisering is aangepakt. In dit klimaat heeft de relatief grote instroom van illegale migranten veel kwaad bloed gezet, niet het minst in Berlijn. Het zou een inschattingsfout zijn de sociale gevoeligheid voor het vrije verkeer van werknemers uitsluitend toe te schrijven aan het extreem-rechtse geweld.

Wat Oostenrijk betreft, gaat het om een relatief kleine economie die grenst aan diverse kandidaat-landen. Vooral Slowakije en de Hongaarse periferie zijn potentiële bronnen van migrantenarbeid. Het valt niet te ontkennen dat in de relatief gesloten en conservatieve berggebieden in Oostenrijk een politieke weerstand is ontstaan tegen illegale migratie en grensarbeid, ondanks de geringe werkloosheid in het land.

In Duitsland en Oostenrijk vormt *grensarbeid* een praktisch alternatief van immigratie. Officiële pendelaars vallen natuurlijk ook onder het gastlandbeginsel en hebben hiermee per definitie nauwelijks een loondempend effect. De keuze van Duitse of Oostenrijkse werkgevers voor bijvoorbeeld Polen of Slowaken zal zijn ingegeven door een combinatie van kostenverlagende elementen die, net zoals dit bij grensarbeid in de EU-15 het geval kan zijn, tezamen interessant genoeg zijn. Deze elementen kunnen zijn: tijdelijke contracten (die ook vaak lagere loonkosten impliceren), het ontwijken van vakbonden, de bereidheid lange dagen te maken en het zonder problemen wisselen van werklocatie. Vanzelfsprekend wordt het helemaal interessant, indien er in bepaalde sectoren lokale tekorten zijn in het arbeidsaanbod. Niettemin zijn er geen redenen om aan te nemen dat op legale basis grensarbeid tot verregaande substitutie van lokale arbeid zal leiden. Wel kan het de al bestaande gevoeligheden vergroten.

Overgangstermijnen

Inmiddels is duidelijk welke positie de Unie hierover tegenover de kandidaat-lidstaten zal innemen. Onder het Zweedse voorzitterschap is op 14 mei 2001 besloten om aan te sturen op een overgangstermijn van maximaal zeven jaar; na de eerste twee jaar zal deze termijn worden herzien op basis van een feiten-rapportage van de Europese Commissie. Het vrij werknemersverkeer zal vervolgens na twee jaar in werking treden, behalve voor individuele lidstaten die de Europese Commissie melden dat zij de overgangstermijn met nationale restrictiemaatregelen in stand willen houden. Na het verstrijken van in totaal vijf jaar treedt het vrij verkeer automatisch opnieuw in werking, behalve indien lidstaten zich bij de Commissie beroepen op ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt. Deze mogen dan nog maximaal twee jaar de nationale maatregelen handhaven (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2001).⁴

Op basis van een dynamisch perspectief lijkt het aannemelijk dat de eerder gesignaleerde gevoeligheden na verloop van tijd zullen afnemen. Zo zal de te verwachten inhaalgroei in Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije de komende vijf jaar bijdragen aan een vermindering van de beloningsdispariteit, terwijl ook het perspectief op verdere vooruitgang velen zal doen besluiten af te zien van migratie. Door de huidige bevolkingsopbouw zal tevens het aantal schoolverlaters

in Oostenrijk en Duitsland minder toenemen, zodat bij gelijkblijvende overige omstandigheden de arbeidsmarkt daar krapper zal worden. Ook is het denkbaar dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de vergroting van de prikkels om inactieven weer tot de arbeidsmarkt te laten toetreden, er in beide landen toe zullen leiden dat de vraag naar arbeidsmigranten zal verminderen. Het valt dan ook bepaald niet uit te sluiten dat rond 2005 de totstandkoming van het vrij verkeer van werknemers met de nieuw toegetreden lidstaten zelfs verwelkomd wordt.

De WRR steunt het Nederlandse regeringsstandpunt dat vrij verkeer onmiddellijk van kracht dient te worden, met slechts beperkte, strikt geclausuleerde vrijwaring voor enkele individuele lidstaten. Het vrije verkeer is immers een *recht* voor alle burgers uit alle EU-landen. Nu is gebleken dat de sociaal-politieke gevoeligheden in Duitsland en Oostenrijk tot druk hebben geleid om toch over te gaan tot overgangspannen, dient zo mogelijk te worden aangestuurd op een systeem van vrij verkeer met vrijwaringsclausules voor de duur van de overgangspanne. Deze vrijwaringsclausules treden pas in werking wanneer van tevoren vastgestelde jaarlijkse immigrantenplafonds zijn bereikt. Zodoende blijft het vrije verkeer in beginsel van kracht. De plafonds zouden bilateraal moeten worden overeengekomen en in beginsel alleen gelden voor Duitsland en Oostenrijk. Het geleidelijk in te stellen en te verdiepen EU-immigratiebeleid – voor de instroom uit derde landen, inclusief asielzoekers – dient de aantrekkelijkheid van illegale immigratie uit derde landen – voor zover deze uitsluitend op basis van zwakke, inconsistente en ongecoördineerde wetstoepassing is ontstaan – zoveel mogelijk tegen te gaan (zie par. 7.8). Het vrij verkeer zou hier onnodig onder kunnen lijden.

Arbeidsmarktbeleid

Tegelijk moet erop worden gewezen dat de arbeidsmigratie ten dele ook afhankelijk is van het gevoerde beleid. Bij strikte handhaving van het gastlandbeginsel wordt de vraag naar legale arbeidsmigranten hoofdzakelijk gevoed door personeelstekorten en niet of nauwelijks door loon(kosten)verschillen. Veel EU-landen hebben een relatief lage participatiegraad; van de inactieven zijn velen aangewezen op sociale uitkeringen. De economische en administratieve prikkels om *legale* arbeid te verrichten zijn in de meeste EU-landen, waaronder ook Nederland, gering. Dit komt door de kleine verschillen tussen de basis van het loongebouw en de relevante uitkeringen, de lange duur van de uitkeringen, gunstige vervroegde uitredingsregelingen, de ‘armoedeval’ en de rigiditeiten van verkregen rechten voor oudere werknemers waarvan de productiviteit daalt. Bovendien zijn administratieve controles en verplichtingen van uitkeringstrekkers niet altijd voldoende om herintreding in de arbeidsmarkt te bewerkstelligen, waar dit redelijkerwijs zou kunnen. In feite betekent dit dat er nog een aanzienlijke arbeidsreserve in Nederland bestaat, terwijl de vraag naar arbeid overal in de Unie toeneemt en het toekomstige nieuwe aanbod als gevolg van de vergrijzing zal afnemen.

De WRR is derhalve voorstander van een activerend arbeidsmarktbeleid, zoals hij en ook de SER eerder meermalen hebben bepleit (WRR 2000a; SER 2001).

Dit geldt voor het beleid in Nederland én in de andere EU-landen. In het kader van het Luxemburg-proces voor het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid kan veel worden gedaan om de flexibiliteit en intersectorale mobiliteit van werknemers te vergroten en de aanpassing te bevorderen aan de – op voorhand bescheiden te achten – effecten van het vrij verkeer van werknemers.

Tegelijkertijd dient te worden erkend dat op langere termijn het vrij verkeer knelpunten in de EU en op de Nederlandse arbeidsmarkt kan helpen verlichten die door een activerend arbeidsmarktbeleid alleen niet kunnen worden opgelost.

Nederland zou in dit verband wel moeten aandringen op een grondige studie van de economische effecten van vrij verkeer op langere termijn, omdat het risico van een oost-west *brain drain* aanwezig is, met mogelijk nadelige gevolgen voor de inhaalgroei van de kandidaat-landen.

Onderwijs en opleidingen

De WRR wijst ten slotte op de noodzaak dat in de toekomst *alle* lidstaten (dus niet alleen de lidstaten uit Midden- en Oost-Europa) bij het opleiden van beleidsmakers, ambtenaren, magistraten en juristen meer aandacht besteden aan internemarktvraagstukken. Uit rapportages van onder meer de SER en het Economisch en Sociaal Comité van de EU blijkt dat het beginsel van nationale behandeling van Gemeenschapsonderdanen ook in de huidige lidstaten nog maar nauwelijks ingang heeft gevonden in de bestuurlijke cultuur (bijv. t.a.v. de regels betreffende sociale zekerheid, belastingheffing en verblijfsvraagstukken) (SER 2001; Economic and Social Committee 1999). Dit probleem doet zich ook voor op regionaal en lokaal niveau, waar voldoende kennis van de communautaire regelgeving vaak ontbreekt. Zo moet er om de regels op het gebied van de erkenning van de gelijkwaardigheid van kwalificaties en op het gebied van het verblijfsrecht van Gemeenschapsonderdanen concreet te kunnen toepassen, dikwijls een rechtstreeks beroep worden gedaan op de bevoegde instantie. Op dit moment investeren de lidstaten en de Europese Commissie op bescheiden schaal in dergelijke opleidingsprogramma's. De WRR meent dat de lidstaten deze investeringsinspanning zouden moeten vergroten om het vrij verkeer van werknemers binnen de *gehele* interne markt beter te kunnen handhaven.

7.3 DE MONETAIRE UNIE

7.3.1 INLEIDING

Op het moment van de toetreding tot de EU moeten de kandidaten uit Midden- en Oost-Europa in principe al het gehele EMU-acquis overnemen, tenzij ze een overgangperiode mogen hanteren. Na de toetreding tot de Europese Unie dienen ze het traject naar volledige deelname aan de monetaire unie te volgen. Tegen deze achtergrond is een aantal van deze landen zich nu ook al gaan oriënteren op de nominale convergentiecriteria van Maastricht, in de hoop vrij spoedig na de EU-toetreding tevens te kunnen gaan deelnemen in de monetaire unie.

Uit hoofdstuk 4 is gebleken dat de huidige eurolanden deze voortvarendheid met enige zorg bekijken. Deze zorg betreft dan met name de mogelijke risico's waartoe een geforceerd streven naar nominale convergentie met het oog op snelle deelname aan de euro kan leiden, en de gevolgen hiervan voor de geloofwaardigheid en stabiliteit van de euro. Hieronder geeft de WRR zijn visie en beleidsaanbevelingen op deze vraagstukken aan de hand van vier samenhangende thema's: de relatie tussen het voorgestelde kernacquis voor de interne markt en de toetreding tot de monetaire unie, het verband tussen reële, structurele en nominale convergentie, het traject naar de euro en de institutionele hervorming van het ESCB.

Tabel 7.4 De monetaire unie: toetredingsgerelateerde kansen, bedreigingen en oplossingen

		Monetaire unie
VOOR TOETREDING	Kansen	<i>Voor MOE:</i> 1. Geleidelijke, niet-geforceerde beweging naar nominale convergentiecriteria als oriëntatiepunt ter versterking van monetaire en fiscale positie; 2. 'Euroïficatie' biedt in extreme gevallen anker voor monetaire stabiliteit; 3. Daling risicopremie op kapitaal.
	Bedreigingen	1. Focus op nominale convergentiecriteria ten koste van inhaalgroei; 2. Standaardtraject via ERM-2 niet altijd geschikt; 3. Speculatieve aanvallen in aanloop tot Eurodeelname; 4. gebrekkige monetaire beleidservaring.
	Oplossingen	1. Kernacquistoeits voor interne markt dient ook als 'gezond fundament' van de euro; 2 (voor currency boards) Eventueel overstap naar Euro zonder omweg van ERM-2; 3. Soepel omgaan met eis tot onmiddellijke volledige kapitaal liberalisatie.
NA TOETREDING	Kansen	1. Alle voordelen van een grotere monetaire unie*; 2. Versterking internationale rol van de euro.
	Bedreigingen	1. Vrees voor tekortschietend toezicht op financiële instellingen; 2. Risico op ongewenste versoepeling macro-economisch en fiscaal beleid; 3. Toename risico van problematische asymmetrische schokken; 4. Twijfels over ontbreken voldoende financieel toezicht; 5. Verlies slagvaardigheid Raad van Bestuur ECB.
	Oplossingen	1. Versterking financieel toezicht; 2. Reorganisatie ECB.

* De bekendste voordelen zijn het wegvallen van wisselkoersschommelingen voor de handel en de directe investeringen, het wegvallen van transactiekosten verbonden aan het omwisselen van valuta en van informatiekosten en prijsdiscriminatie, de besparingen verbonden aan de mogelijkheid lagere buitenlandse valuta-reserves aan te houden en de winsten uit de zogenoemde seigniorage. De strategische voordelen van de euro zijn minder bekend en minder goed te kwantificeren, maar naar verwachting vele malen groter. Het gaat hier om de positieve impuls die uitgaat van de euro voor de verdere marktintegratie van de financiële dienstverlening en de kapitaalmarkten en de de voordelen van een toegenomen geloofwaardigheid van de monetaire instellingen en de kwaliteit van het economisch beleid (Pelkmans 2001).

7.3.2 KERNACQUIS VOOR DE INTERNE MARKT: NOODZAKELIJKE VOORWAARDE VOOR DE MONETAIRE UNIE

In het door de WRR gehanteerde concept van economische unie (zie hfdst. 4) vormt de interne markt het onderdeel van de unie bij uitstek dat op lange termijn én inhaalgroei stimuleert én tevens de noodzakelijke voorwaarde vormt voor het goed functioneren van de monetaire unie.⁵ De hierboven geformuleerde kernacquistoeets voor de interne markt is dan ook mede met het oog hierop geformuleerd. Hiernaast bestaan er diverse andere noodzakelijke voorwaarden voor het goed functioneren van de muntunie in euroland, te weten:

- *alle* lidstaten dienen te beschikken over moderne monetaire basisinstituties van hoge kwaliteit, waaronder bepaalde EG-minimumvereisten voor regels en protocollen, interbancaire markten en een goede uitvoeringspraktijk van het monetair en wisselkoersbeleid (aangezien nationale centrale banken in de eurozone betrouwbare en efficiënte uitvoerders moeten zijn van het centraal bepaalde beleid);
- de lidstaten *van euroland* moeten zich houden aan een aantal fiscale beperkingen ter bewaking van de prijsstabiliteit: de *no-bail-out* clausule, de buitensporige tekorten procedure en de verplichtingen van het Stabiliteits- en Groeiact;
- *deze* lidstaten moeten bovendien over voldoende micro-economisch aanpassingsvermogen beschikken om structurele economische veranderingen (zoals veranderende concurrentieverhoudingen, asymmetrische schokken) op te kunnen vangen (Pelkmans et al. 2000: 91).

De kernacquistoeets voor deelname aan de interne markt stelt harde eisen aan de kandidaat-lidstaten, mede met het oog op hun toekomstige deelname aan de eurozone. Een land dat 'slaagt' voor de toets moet immers per definitie hoge scores hebben behaald voor alle EBRD-indicatoren. Zoals vermeld, meten deze indicatoren de hervormingen op het terrein van grootschalige en kleinschalige privatisering, het handels- en monetaire stelsel, het bestuur en de herstructurering van ondernemingen, de prijsliberalisering, de mededinging, de bancaire hervormingen en de aandelenmarkt en de overige niet-bancaire financiële instellingen. Deze toets verplicht de landen er ook toe voor de periode na de toetreding en onder EU-toezicht een economische strategie te volgen voor de middellange termijn. Dit proces committeert de nieuwe lidstaten aan een verdergaand proces van macro- en micro-economische hervormingen, onder meer ook op het gebied van de overheidsuitgaven, belastingen, pensioenen, sociale zekerheid en het bank- en verzekeringswezen. Het proces wordt bovendien versterkt, doordat de EU er na de toetreding op toe ziet dat de nieuwe lidstaten met hun economisch beleid en wisselkoersregime bijdragen aan de macro-economische stabiliteit en de reële en nominale convergentie (Europese Commissie 2001a).

De WRR meent dat de huidige lidstaten over een breed scala aan instrumenten beschikken om erop te kunnen toezien dat de monetaire unie ook na de uitbreiding zal kunnen blijven berusten op een stevig economisch fundament: de voorgestelde kernacquistoeets voor toetreding tot de interne markt (waartoe ook de

middellangetermijnstrategie voor elke aspirant-lidstaat behoort) in combinatie met de EU-processen van economische beleidscoördinatie en de nominale convergentiecriteria van Maastricht. De EU en de nieuwe lidstaten dienen deze instrumenten op een zodanige manier te hanteren dat de structurele convergentie waar nodig wordt bevorderd, de inhaalgroei van de Midden- en Oost-Europese landen wordt gestimuleerd en de geloofwaardigheid van de euro en interne en externe stabiliteit van de eurozone gewaarborgd blijft. Hiermee schaarde de WRR zich achter de algemene beleidsvisie van onder meer de Europese Commissie, de ECB en de Nederlandsche Bank. De WRR is er echter geen voorstander van om de deelname van de Midden- en Oost-Europese landen lidstaten aan de eurozone afhankelijk te maken van *extra* voorwaarden ten aanzien van het niveau van reële inkomensconvergentie, de mate van structurele convergentie of het begrotingsbeleid van deze landen. Hieronder zullen de overwegingen hiervoor kort worden aangegeven.

7.3.3 REËLE, STRUCTURELE EN NOMINALE CONVERGENTIE

De reële inkomens per hoofd (tegen koopkrachtpariteit) in de tien Midden- en Oost-Europese landen tezamen liggen op dit moment op ongeveer 50 procent van het niveau in de EU-15. Dit niveau is net beneden het inkomenspeil dat Portugal en Griekenland begin jaren negentig kenden, ruim acht jaar voor hun deelname aan het eurogebied. Op het eerste gezicht ligt het dus voor de hand te veronderstellen dat de Midden- en Oost-Europese landen ook bij aanhoudende inhaalgroei nog geruime tijd nodig hebben om hun relatieve achterstandspositie te overbruggen. Bovendien zouden zij net als Portugal en Griekenland waarschijnlijk pas na jaren van EU-lidmaatschap en voortgaande structurele en institutionele ontwikkeling rijp zijn voor een veilige toetreding tot de monetaire unie. Het reële inkomenspeil en de mate van inkomensconvergentie worden in deze redenering dus eigenlijk gehanteerd als algemene indicator van de mate van structurele convergentie (Pelkmans et al. 2000: 99). In het verlengde hiervan heeft de Duitse Bundesbank zelfs voor een soort inkomensstoets gepleit, op grond waarvan de EU zou moeten besluiten over de toegang van de nieuwe Midden- en Oost-Europese landen lidstaten tot de monetaire unie (Bakker en Roovers 2001: 5). Deze toets zou moeten gelden *in aanvulling* op de nominale convergentietoets van Maastricht.⁶

De WRR is echter van mening dat de reële *inkomensconvergentie* geen goede maatstaf biedt om te beoordelen in hoeverre de kandidaat-lidstaten het vermogen hebben om met succes deel te nemen aan de monetaire unie. Hiervoor bestaat geen theoretische fundering. Achter de inkomensdispariteiten schuilen namelijk geen *systematische* economische structuurverschillen die zonder meer problematisch zouden zijn voor deelname aan de eurozone (Bakker en Roovers 2001: 3; Deutsche Bank Research 2001). Ook de huidige eurodeelnemers kennen aanzienlijke inkomensverschillen. Bovendien vertoont de huidige eurozone een grote variatie aan sectorale economische structuren (Pelkmans et al. 2000: 93). Het lidmaatschap van monetaire unies, zo toont ook de praktijk van de huidige eurozone en de Verenigde Staten, is verenigbaar met forse inkomens- en structuurverschillen

tussen landen en regio's (Deutsche Bank Research 2001). Waar het vooral om gaat, is dat de deelnemers in staat zijn een gecoördineerd, op stabiliteit gericht prijs- en begrotingsbeleid te voeren. Dit vermogen dient door de financiële markten als geloofwaardig te worden beschouwd en niet zodanig te worden geforceerd dat inhaalgroei onnodig wordt gereduceerd. Deze beide voorwaarden zijn door Portugal en uiteindelijk ook Griekenland vervuld. Bovendien moeten de toekomstige eurolanden, net als de huidige deelnemers, beschikken over voldoende economisch aanpassingsvermogen en concurrentiekracht om tijdens het proces van verdere structurele convergentie asymmetrische schokken op te kunnen vangen (zie hieronder).⁷

Al deze voorwaarden zijn zowel voor als na de toetreding tot de EU onderwerp van beleid in de eerder genoemde Middellangetermijnstrategie. Na de toetreding moet de stabiliteitsvoorwaarde bovendien worden gewaarborgd door het nominale convergentietraject en de middellangetermijnverplichtingen van het Stabiliteits- en Groeipact. Voor de aanpassingsvoorwaarde, zo is hierboven al betoogd, is deelname aan de interne markt cruciaal. Verdere liberalisering en integratie binnen de interne markt kan niet alleen het concurrentievermogen versterken, maar ook de druk om institutionele verbeteringen door te voeren (Eichengreen en Ghironi 2001: 11). Tegelijkertijd zal ook van de processen van Luxemburg, Cardiff en Keulen en van de structuur- en cohesiefondsen een stimulerende werking kunnen uitgaan op het structurele aanpassingsvermogen.

Dit neemt niet weg dat de meeste kandidaat-lidstaten nog een aantal essentiële structurele aanpassingen zullen moeten uitvoeren op weg naar eurodeelname.⁸ De WRR heeft hierboven in zijn aanbevelingen over de toetreding tot de interne markt al geconcludeerd dat tijdige en grondige hervorming van de financiële sector essentieel is voor een goed monetair beleid binnen de EMU. Daarom ziet hij deze opgave ook als een cruciaal onderdeel van de kernacquiistoets voor de toetreding tot de interne markt. In een aantal lidstaten zijn het bankwezen, het financiële toezicht en de financiële markten nog aantoonbaar zwak en onderontwikkeld. Zoals de ervaringen van Tsjechië in 1997 laten zien, kan een dergelijk financieel klimaat grote schade toebrengen aan de economische groei. Ook kan het jarenlang tot grote tekorten op de overheidsbegroting leiden. Tot de bankcrises van 1997 had Tsjechië de reputatie een economische hoogvlieger te zijn onder de Midden- en Oost-Europese landen. De Tsjechische regering maakte de inflatiebestrijding aanvankelijk tot beleidsprioriteit en kreeg te maken met een forse kapitaalinstroom. Een combinatie van factoren leidde vervolgens tot een oplopend tekort op de lopende rekening en een groeiende vrees op de financiële markten voor een devaluatie: uitblijvende schuldsaneringsmaatregelen, belangenverstrengelingen tussen banken en staatsondernemingen bij gebrekkig onafhankelijk toezicht, sterke loonstijgingen en een reële opwaardering van de munteenheid bij achterblijvende productiviteitsstijgingen. Uiteindelijk culmineerde dit in een open valuta- en bankcrisis (DNB 2001b: 7). De vervolgens genomen saneringsmaatregelen, verbeteringen van het ondernemingsbestuur en onafhankelijk toezicht dwongen tot grootschalige schuldovername.

Zelfs kandidaat-landen met een gezond financieel stelsel en een gedegen monetair beleid zullen naar verwachting voorlopig nog kwetsbaar blijven voor speculatieve kapitaalbewegingen, zeker gezien de grote omvang van hun kapitaalinstroom. De toetreding tot de EU en de verdere verdieping van de financiële markten in de nieuwe lidstaten zullen waarschijnlijk een grote aantrekkingskracht uitoefenen op beleggers en valutaspeculanten. De Europese Commissie houdt vast aan de eis van een volledig geliberaliseerde kapitaalrekening, al sluit zij overgangsperioden niet uit. De WRR meent echter dat ten aanzien van dit acquisonderdeel iets meer souplesse zou moeten worden betracht.

Afhankelijk van hun macro-economische situatie zouden sommige landen in staat moeten worden gesteld er onder toezicht van de EU geleidelijk naar toe te groeien dat de beperkingen op het kortetermijnkapitaalverkeer volledig worden afgeschaft in het kader van ERM-2. Gezien de grote band van 2 maal 15 procent rondom de spilkoers, is de speculatie weliswaar minder onevenwichtig, maar is er niettemin schade mogelijk door forse koersschommelingen.

Een andere complicatie voor de Midden- en Oost-Europese landen is dat inhaalgroei gepaard zal gaan met een trendmatige hogere inflatie als gevolg van het Balassa-Samuelson-effect. Dit is het verschijnsel dat de relatief sterke productiviteitstoename in de (verhandelbare) goederensector tevens de prijzen en lonen zal opstuwen in de (niet-verhandelbare) dienstensector. Volgens schattingen gemaakt in opdracht van WRR, kan dit het inflatiecijfer zelfs doen oplopen met zo'n 3,5 á 4 procentpunt, ofwel tot fors boven het inflatieverschil van 1,5 boven het EU-gemiddelde dat bij toetreding tot de eurozone is toegestaan (Pelkmans et al. 2000: 120). Andere schattingen van dit effect liggen overigens aanzienlijk lager.⁹ Het zal in een aantal Midden- en Oost-Europese landen tijdelijk worden versterkt door geleidelijke prijsliberalisering in sectoren die nu nog grotendeels gereguleerd zijn, zoals de woninghuur, de transport- en de energiesector (DNB 2001b: 7).

Dit inflatie-effect is inherent aan het proces van inkomensconvergentie en de hierbij optredende stijging van het algemene prijsniveau. Het hoeft niet problematisch te zijn, zolang de monetaire autoriteiten en de overheid erop toezien dat de inflatie en de reële appreciatie van de wisselkoers min of meer in de pas blijven lopen met de productiviteitsstijgingen in de sector van de verhandelbare producten. Dit impliceert immers dat de concurrentiepositie van de desbetreffende lidstaat niet verslechtert.¹⁰ Het effect kan wel de keuze voor de optimale strategie van nominale convergentie compliceren. Van belang is hierbij het onderscheid tussen de periode tot eurodeelname (dus minstens tot 2007) en de periode van deelname aan de euro. Het Balassa-Samuelson-effect zal afnemen bij inhaalgroei en zal tegen 2007 (voor die kandidaten) minder problematisch zijn. Neemt een land eenmaal deel aan de euro, dan rijst de vraag in hoeverre beperkte inflatieverschillen niet als normaal kunnen worden beschouwd. Deze treden namelijk ook op in de VS en, naar nu blijkt, in de huidige eurozone.

Zoals paragraaf 4.3 liet zien, hebben de kandidaat-lidstaten uiteenlopende economische structuurkenmerken en varieert hun gevoeligheid voor asymmetrische

schokken. Daarom ook hanteren ze verschillende monetaire strategieën. Volgens de standaardtheorie van de optimale valutagebieden zullen de kandidaat-landen meer gebaat zijn bij het opgeven van hun wisselkoersflexibiliteit en uiteindelijk rijper zijn voor toetreding tot een monetaire unie, naarmate ze beter in staat zijn dergelijke asymmetrische schokken op te vangen.¹¹ Uit empirisch onderzoek van de laatste tien jaar blijkt dat het moeilijk is om het extra risico van asymmetrische schokken in te schatten; het leidt bovendien niet tot eensluidende conclusies (Pelkmans et al. 2000: 123-124; Bakker en Roovers 2001: 12-16). In de standaardliteratuur wordt dit beoordeeld aan de hand van indicatoren zoals de overeenkomsten in handelsstructuren van de lidstaten, de intensiteit van de intra-industriehandel, de uitvoer naar de EU als percentage van het BBP en de mate waarin de groeipercentages van het BBP, de industriële productiegroei en de werkloosheidscijfers de laatste vijf tot tien jaar met elkaar in de pas lopen. Voor de Midden- en Oost-Europese landen doet zich echter de complicatie voor dat zij een snelle economische aanpassing hebben doorgemaakt, nota bene vanuit een diep ingrijpend transitieproces. Met name de laatste drie indicatoren kunnen de eerste jaren daarom nog niet als maatgevend worden beschouwd. De overige indicatoren zijn wellicht iets beter te gebruiken, maar ook voor de handelspatronen geldt dat ze tijdens de jaren negentig sterk veranderden en in de komende jaren bovendien nog flinke wijzigingen zullen ondergaan.

De overeenkomst met de twee armste lidstaten van de Unie, Portugal en Griekenland, zou erop kunnen duiden dat de meeste van de acht Midden- en Oost-Europese landen die als eerste zullen toetreden, voorlopig nog gevoeliger zullen zijn voor asymmetrische schokken dan de andere lidstaten van euroland. Een aantal studies concludeert echter dat Hongarije, Slovenië en Tsjechië in feite de optimale valutatoets al met succes hebben afgelegd (Bakker en Roovers 2001: 14-15). Voor Polen geldt dat het een handelspatroon heeft dat steeds meer gaat lijken op dat van de EU-landen, terwijl de economische cyclus steeds meer wordt beïnvloed door die van Duitsland. De Poolse economie is echter relatief (nog) minder open en kan door de omvang van de landbouwsector in de totale werkgelegenheid en de geringere flexibiliteit van de arbeidsmarkt in vergelijking met andere kandidaten voorlopig nog kwetsbaar blijven (Habib 2001: 22; Bakker en Roovers 2001: 14). De Baltische landen lijken eveneens gevoeliger te zijn voor asymmetrische schokken. Hier staat echter tegenover dat zij door hun geringe economische omvang en grote mate van economische openheid relatief sterk zullen kunnen profiteren van deelname aan de EMU (Pelkmans et al. 2000: 124-129; Eichengreen en Ghironi 2001: 12).

7.3.4 HET TRAJECT NAAR DE EURO

Gezien de uiteenlopende economische structuurkenmerken en de variatie in bestaande wisselkoersarrangementen binnen de Midden- en Oost-Europese landen, zal het traject naar eurodeelname moeten variëren. Het zal per land dwingen tot complexe afwegingen ten aanzien van het optimale wisselkoersregime en de te volgen monetaire strategie. Bovendien zal het traject moeten voldoen aan de

eisen van het EMU-acquis en uiteindelijk ook de nominale convergentiecriteria. Op de Ecofin-raad van november 2000 is nog scherper dan voorheen benadrukt dat eenmaal tot de EU toegetreden landen ten minste twee jaar zullen moeten deelnemen aan het stelsel van ERM-2.¹² Deze strategie is hoofdzakelijk ingegeven door twee overwegingen: het inflatiepeil zal onder invloed van het Balassa-Samuelson-effect nog geruime tijd hoger liggen en een periode van minimaal twee jaar binnen het ERM-2 maakt het mogelijk via de markt een houdbare instapkoers te bepalen (DNB 2001b: 9; Coricelli 2001: 8).

In de aanloop tot de toetreding tot de euro dient de EU volgens de WRR vast te houden aan de nominale convergentie-eisen ten aanzien van de overheidsschulden en het begrotingstekort van de toetreders. Zo kunnen het risico van negatieve 'spillover'¹³ – hoe klein ook gezien het geringe economische en monetaire gewicht van deze landen – en bovenal de perceptie van dit risico door de financiële markten, verder worden beperkt. Landen met forse tekorten op de lopende rekening en een trendmatig hogere inflatie als gevolg van het Balassa-Samuelson-effect, doen er volgens de WRR goed aan in te zetten op EMU-toetreding als hun aanpassingsproces aan het EU-prijsspeil ver is gevorderd. Hoewel speculatieve aanvallen met name in de allerlaatste fase naar de euro nooit zijn uit te sluiten, biedt de bandbreedte van 15 procent rondom de spilkoers deze landen naar verwachting mogelijkheden om het gevaar van eenzijdige kapitaalspeculatie te neutraliseren. Zoals eerder gesteld, zal *one-way-bet*-speculatie zich niet gemakkelijk ontwikkelen; hiermee zal speculatie zijn natuurlijke evenwichtstendensen behouden. Hier komt bij dat deze ERM-2-leden er met het oog op de voordelen van euro-toetreding veel aan gelegen zal zijn hun valuta binnen de bandbreedte te houden (Eichengreen en Ghironi 2000: 16).

7.3.5 INSTITUTIONELE HERVORMING VAN HET ESCB

De WRR benadrukt dat het noodzakelijk is een begin te maken met de hervorming van de institutionele structuur van het ESCB voorafgaand aan de eerste uitbreiding van de EU. Dat een hervorming politiek gevoelig is, staat buiten kijf. Tegelijkertijd zijn er voldoende oplossingsvarianten voorhanden waardoor het geen onoverkomelijk probleem behoeft te zijn. Hier komt nog bij dat de aanpassing van het stelsel ook geleidelijk kan worden doorgevoerd, al naar gelang de veranderende behoeften en de toename van het aantal lidstaten (Eichengreen en Ghironi 2001: 22). Doorslaggevend moet echter zijn dat de slagvaardigheid en geloofwaardigheid van het eurosysteem ook na opeenvolgende uitbreidingen wordt veiliggesteld. Dit vereist dat de ECB in staat is snel besluiten te nemen over renteveranderingen, zonder dat hij consensus moet zoeken onder de zes directieleden van de ECB en nog een 17 à 28 directeuren van de nationale centrale banken.

Naarmate het aantal EMU-deelnemers met de komende uitbreidingsronden groeit, zal het moeilijker worden overeenstemming te bereiken over een nieuw besluitvormingssysteem. Bovendien zal door de komende uitbreidingen het aantal kleine lidstaten met een gering monetair gewicht toenemen. Dit zijn bij

uitstek de landen die in het ‘one country, one vote’-systeem veel gewicht in de schaal leggen en bij een hervorming naar verwachting het meest aan invloed zullen inboeten. Al deze overwegingen pleiten dus voor een institutionele hervorming vóór de eerste uitbreidingsronde. Zoals Eichengreen en Ghironi terecht opmerken, biedt de institutionele geschiedenis van de Amerikaanse Federal Reserve System in dit opzicht een waarschuwing: in de Verenigde Staten van Amerika was er immers een crisis voor nodig – de Grote Depressie van de jaren dertig – om de kleinere staten hun permanente zetel in de Raad te laten opgeven (Eichengreen en Ghironi 2001: 24).

Samenvattend: de WRR stelt ten eerste vast dat de voorgestelde kernacquisitoets voor de toetreding tot de interne markt, in samenspel met de bestaande communautaire processen van economische beleidscoördinatie en de nominale convergentiecriteria van Maastricht, de huidige lidstaten een goed instrumentarium biedt om de economische basis onder de monetaire unie veilig te stellen. In de aanloop tot de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de EU, dient de EU dit instrumentarium zeker ook te gebruiken om de hervorming van de financiële sector in die landen die voor het monetaire beleid zo essentieel is, te bespoedigen. Ten tweede waarschuwt de WRR voor een te snelle liberalisering van het kapitaalverkeer in de Midden- en Oost-Europese landen. De Europese Commissie zou waar nodig de Midden- en Oost-Europese landen de gelegenheid moeten bieden om een geleidelijke liberalisering van het kortetermijnkapitaalverkeer door te voeren in het kader van ERM-2. Ten derde wijst hij op het belang dat de Midden- en Oost-Europese landen met het oog op hun trendmatig hogere inflatie streven naar EMU-toetreding als hun aanpassingsproces aan het EU-prijspeil ver is gevorderd. Ten slotte pleit hij ervoor nog vóór de toetreding van de eerste nieuwe lidstaten tot de EU te beginnen met de institutionele hervorming van het ESCB.

7.4 HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

7.4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de deelname van de Midden- en Oost-Europese landen aan het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Unie op grote problemen stuit in de kandidaat-lidstaten en ook in de EU (zie tabel 7.5). Anders dan de bredere publieke en politieke discussie over dit thema doet vermoeden, betreft het niet primair problemen van financiële maar van structurele aard. Wordt het huidige, inefficiënte en onevenwichtige beleid toegepast op landen met enerzijds zwak ontwikkelde landbouwstructuren en anderzijds grote potentiële productiecapaciteit, dan zal dit de zo noodzakelijke herstructurering van de landbouwsector in de Midden- en Oost-Europese landen ernstig belemmeren. Het kan de grond- en voedselprijzen in deze landen opdrijven en hierdoor hun internationale concurrentiepositie doen verslechteren en de structurele transformatie van het platteland vertragen. De welvaarts kloof tussen stedelijke gebieden en perifere platteland regio's binnen de nieuwe lidstaten kan daardoor toenemen.

Tabel 7.5 Het GLB: toetredingsgerelateerde kansen, bedreigingen en oplossingen.

		Gemeenschappelijk landbouwbeleid
VOOR TOETREDING	Kansen	<p><i>Voor EU:</i> (Bescheiden) statische en dynamische voordelen van Europa-akkoorden en het toetredingsvoorzicht (toegang tot nieuwe groeimarkten, productiviteits- en efficiency-verbeteringen).</p> <p><i>Voor MOE:</i> 1. Idem, mede door technologieoverdracht; 2. Pre-accessiesteun.</p>
	Bedreigingen	<p><i>Voor MOE:</i> 1. Verplichte overname van marktverstorend, ondoelmatig en ondoorzichtig beleid; 2. Zwakke landbouwstructuur (grondmarkt, bedrijfsomvang, verwerkende industrie, verkoopkanalen); 3. Tekortschietende bestuurlijke, juridische en financiële capaciteit; 4. Aanvankelijk nog beperkte absorptiecapaciteit voor pre-accessiesteun.</p> <p><i>Voor EU:</i> 1. Oplopende EU-interne spanningen; 2. Bij handhaving van exportsubsidies: schending WTO-afspraken, uitmondend in handelsconflicten.</p>
	Oplossingen	<p>1. Beslissing tot verdere GLB-hervormingen (inclusief uitfasering directe inkomenssteun te nemen vòdr uitbreiding (vanaf 2002); 2. Versterkte en aangepaste pre-toetredingssteun; 3. Instellen regime van slechts minimale protectie tussen EU en tijdelijke outs; 4. Eventueel (korte) overgangstermijnen.</p>
NA TOETREDING	Kansen	<p><i>Voor EU:</i> 1. Statische en dynamische voordelen van grotere interne markt voor landbouwproducten; 2. Verdere intra-Europese specialisatie (via re-allocatie van (grondgebonden)-bulkproductie naar MOE-landen; 3. Versterkte oriëntatie op marktvraag, consumenten-, milieu- en dierenwelzijnsbelangen.</p> <p><i>Voor MOE:</i> idem als onder 3.</p>
	Bedreigingen	<p>1. Toename van plattelandsregio's met ontwikkelingsachterstanden; 2. Stijging van de productieoverschotten en de landbouwuitgaven; 3. Blokkades op verdere hervormingen GLB; 4. Oneigenlijke gebruik van GLB-middelen onder noemer van plattelandsbeleid; 5. stijgende landbouwuitgaven bij directe inkomenssteun.</p> <p><i>Voor MOE:</i> 1. Verlies marktaandeel in sommige segmenten; 2. Stijgende voedsel- en grondprijzen; 3. Vertraagde uitstroom van arbeid uit de landbouw; 4. Vergroting regionale en sociale verschillen.</p>
	Oplossingen	<p>1. Voortzetting screening t.b.v. overname resterend acquis; 2. Gezamenlijk beheer en controle op implementatie en handhaving acquis; 3. Gedeeltelijke omvorming van directe inkomenssteun tot structurele hulp; 4. Versterkte inzet structuurfondsen met versoepelde co-financieringsvereisten; 5. Om- en herscholingshulp via aangepaste programma's; 6. Scheiding van landbouw-, natuur-, milieu-, landschaps- en plattelandsontwikkelingsdoelstellingen en -instrumenten.</p>

De Unie als geheel zal hiernaast worden geconfronteerd met een snellere stijging van overschotten van de meest beschermde producten, een verdere stijging van de landbouwuitgaven en oplopende interne spanningen tussen de lidstaten onderling en een nog grotere externe druk tot hervormingen vanuit de WTO. Het GLB is dan ook een beleidsterrein bij uitstek waarvoor geldt dat de klassieke strategie – om het bestaande, toch al zeer omstreden acquis krampachtig te behouden via eenzijdige aanpassingen door de toetreders – de effectiviteit en legitimiteit van de EU als geheel op het spel zal zetten in de beleidsfase na de toetreding. Hervorming van het GLB-acquis vóór de uitbreiding, in combinatie met eventuele overgangsperioden en financiële steun, zou vanuit deze overwegingen volgens de WRR het meest gewenste antwoord zijn op de toename van de diversiteit in de sector. Hieronder zal deze beleidsoplossing worden onderbouwd. Daarnaast zal de WRR zijn visie uiteenzetten op de relatie tussen het GLB en het plattelandsbeleid in Europa.

7.4.2 OVERGANGSTERMIJNEN EN GEDEELTELIJK LIDMAATSCHAP

De complexe uitdaging van volledige integratie van de Midden- en Oost-Europese landbouwsector is mede aanleiding geweest voor pleidooien voor lange overgangstermijnen voor de landbouw, al dan niet vergezeld van een tijdelijk gedeeltelijk lidmaatschap zonder GLB. Zo heeft de SER in 1999 een acquis voor de interne markt voorgesteld dat een tijdelijke opschorting van de interne markt voor landbouwproducten en het GLB-beleid impliceert. Het zou kandidaat-lidstaten met een forse achterstand in de overname, implementatie en handhaving van het landbouwacquis, zoals bijvoorbeeld Roemenië en Bulgarije, voldoende tijd en vooral financiële middelen uit private investeringen en de structuurfondsen verschaffen om aan alle product- en proceseisen te kunnen voldoen en de landbouwstructuur te verbeteren. Hiernaast zou een gedeeltelijk lidmaatschap voorkomen dat de GLB-uitgaven explosief toenemen, doordat de kandidaat-lidstaten wel in aanmerking zouden komen voor substantiële financiële hulp uit de structuurfondsen, maar niet voor de reguliere prijs- en directe inkomenssteun (SER 1999).

Inmiddels is echter duidelijk dat deze voordelen van het partieel lidmaatschap zonder GLB niet opwegen tegen de nadelen. Zoals we al zagen in paragraaf 4.2, zal dan de Pan-Europese vrijhandelszone voor landbouwproducten van toepassing moeten worden om te voorkomen dat de tijdelijke buitenstaanders zwaar worden getroffen door marktverdringingseffecten. Om deze tijdelijke buitenstaanders wél vrijhandel in niet-agrarische producten te bieden, zou een douane-unie voor industrieproducten kunnen gelden. Er ontstaan echter grote problemen, doordat voor de 15 of 20 landen met volledig lidmaatschap het markt- en prijsregime van het GLB wel van toepassing is en voor de overige landen binnen de agrarische vrijhandelszone niet. Om te voorkomen dat door de invoer de prijs van landbouwproducten beneden de minimumprijzen van het GLB zou zakken en om fraude tegen te kunnen gaan, zouden eigenlijk invoerquota moeten worden ingesteld tegenover de landen met een partieel lidmaatschap. Dergelijke quota zijn echter niet in overeenstemming met de WTO-regels voor vrijhandelszones.

Alleen een tijdelijke ontheffing van de WTO voor bijvoorbeeld vijf jaar zou dan uitkomst bieden. Elke overgangstermijn zou overigens impliceren dat de grenscontroles tussen de kandidaat-lidstaten en de EU moeten worden gehandhaafd. Uit de voortgangsrapportages van de Europese Commissie en uit de landbouwonderhandelingen met de kandidaat-lidstaten valt op te maken dat overgangstermijnen in de landbouwsector onvermijdelijk zullen zijn.¹⁴ De meeste landen hebben immers wel de wet- en regelgeving aangepast aan de vereisten van het landbouwacquis, maar kampen nog met aanzienlijke institutionele gebreken. Hierdoor zullen implementatie en handhaving nog geruime tijd tekort schieten. Alleen al het opbouwen van een bestuurlijke infrastructuur voor de uitvoering van het steunbeleid, de controle op fytosanitaire regels en regelgeving voor dierenwelzijn en het verzamelen van de juiste statistische gegevens vormen een ongekende bestuurlijke opgave, die om een versterkte inzet van getraind personeel en financiële middelen vraagt. Dit duidt erop dat ook na de toetreding aanhoudende institutionele aanpassingen en structuurverbeteringen in de landbouwsector en op het platteland van de Midden- en Oost-Europese landen nodig zullen zijn. Deze processen vergen onder meer dat na de toetreding de financiële steun in het kader van het cohesiebeleid verder wordt verhoogd.

7.4.3 FINANCIËLE STEUN VOOR EN NA DE TOETREDING

De structurele verschillen in de landbouw tussen de oude en nieuwe lidstaten en de bestaande distorties in het GLB maken duidelijk dat traditionele instrumenten om diversiteit te elimineren of te accommoderen alléén niet kunnen volstaan. Blijkens de voorstellen van de Agenda 2000 heeft de Europese Commissie dit ook ingezien. In Agenda 2000 is gekozen voor een omvangrijke toetredings-

Tabel 7.6 Landbouwdoelstellingen van Phare, ISPA en SAPARD

Programma	Doelstellingen
Phare	Versterken bestuurlijke capaciteit voor overname en implementatie van het GLB-acquis Investeren in industrie en infrastructuur ten behoeve van EU-standaarden
SAPARD	Investeren in grondregistratie, -verbetering en ruilverkaveling Verbeteren van onderwijs, marketing en verwerkingsprocessen Verbeteren van infrastructuur voor kwaliteits-, veterinaire en fytosanitaire controle Verbreden van de plattelandseconomie Opzetten van managementdienstverlening Opzetten van producentengroepen Renoveren van dorpen, investeren in infrastructuur en beschermen van cultureel erfgoed op het platteland Financieren van technische hulp
ISPA	Financieren van hulp voor de overname van het milieu-acquis Financieren van infrastructuur

Bron: Europese Commissie (2000).

strategie die eliminatie, vermindering en accommodatie van diversiteit in de Midden- en Oost-Europese landbouw combineert met een bescheiden en selectieve hervorming van het bestaande GLB-acquis. Het huidige preaccessiebeleid van de EU beoogt de aanpassingen van de Midden- en Oost-Europese landen aan het landbouwacquis te bespoedigen en de structurele problemen te verlichten (zie tabel 7.6). Dit beleid wordt behalve door programma's in het kader van Phare ook gesteund door het *Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development* (SAPARD) en door het *Instrument for Structural Policy Assistance* (ISPA).

Na de toetreding zal deze steun aan de kandidaat-lidstaten hoofdzakelijk worden verleend via de structuurfondsen in het kader van het cohesiebeleid. In paragraaf 7.6 zullen nadere adviezen worden gegeven over de gewenste koers van dit beleid met het oog op de uitbreiding. De adviezen in deze paragraaf beperken zich tot de noodzakelijke hervormingen van het GLB en het plattelandsbeleid.

7.4.4 NAAR EEN NIEUW GLB

In paragraaf 4.4 is vastgesteld dat de landbouwhervormingen van Berlijn onvoldoende zijn geweest om de fundamentele landbouwpolitieke problemen van de uitbreiding, de nieuwe maatschappelijke functies van het GLB en de begrotingsdilemma's van na 2006 het hoofd te bieden. Op de korte termijn betekent de 'begrotingsvriendelijke' en pragmatische keuze om de Midden- en Oost-Europese landen uit te sluiten van de directe inkomensbetalingen, een zware belasting van de toetredingsonderhandelingen. In sommige kandidaat-lidstaten zal dit wellicht zelfs een (tijdelijke) afwijzing van EU-lidmaatschap betekenen. Immers, van de Midden- en Oost-Europese regeringen kan moeilijk worden verwacht dat deze met succes een toetreding zullen kunnen verdedigen die de eigen boerenbevolking uitsluit van de inkomstenstoeslagen die veel rijkere boeren in de huidige EU wél blijven ontvangen. Hiernaast geldt dat ook 'nieuwe' producenten (waaronder bijv. startende jonge boeren) in de huidige Unie niet worden uitgesloten van hectaretoeslagen en dierpremies, ondanks het feit dat het zou gaan om compenserende en tijdelijke maatregelen. Vasthouden aan uitsluiting van de kandidaat-lidstaten zal er dan ook toe bijdragen dat de opstelling van deze landen zich na de toetreding verhardt. Dit vergroot de kans op een blokkering van verdere GLB-hervormingen, juist op een moment dat de maatschappelijke druk om te komen een nieuw landbouwbeleid groter is dan ooit tevoren. Het beperkte financiële voordeel op de korte termijn zou dan worden betaald met een verlies aan slagvaardigheid en aanpassingsvermogen van het GLB op de middellange termijn. Bovendien zou deze oplossing op zichzelf niet kunnen voorkomen dat op de lange termijn de productiestijgingen in de Midden- en Oost-Europese landen leiden tot grotere productieoverschotten en verhoging van de landbouwwitgaven.

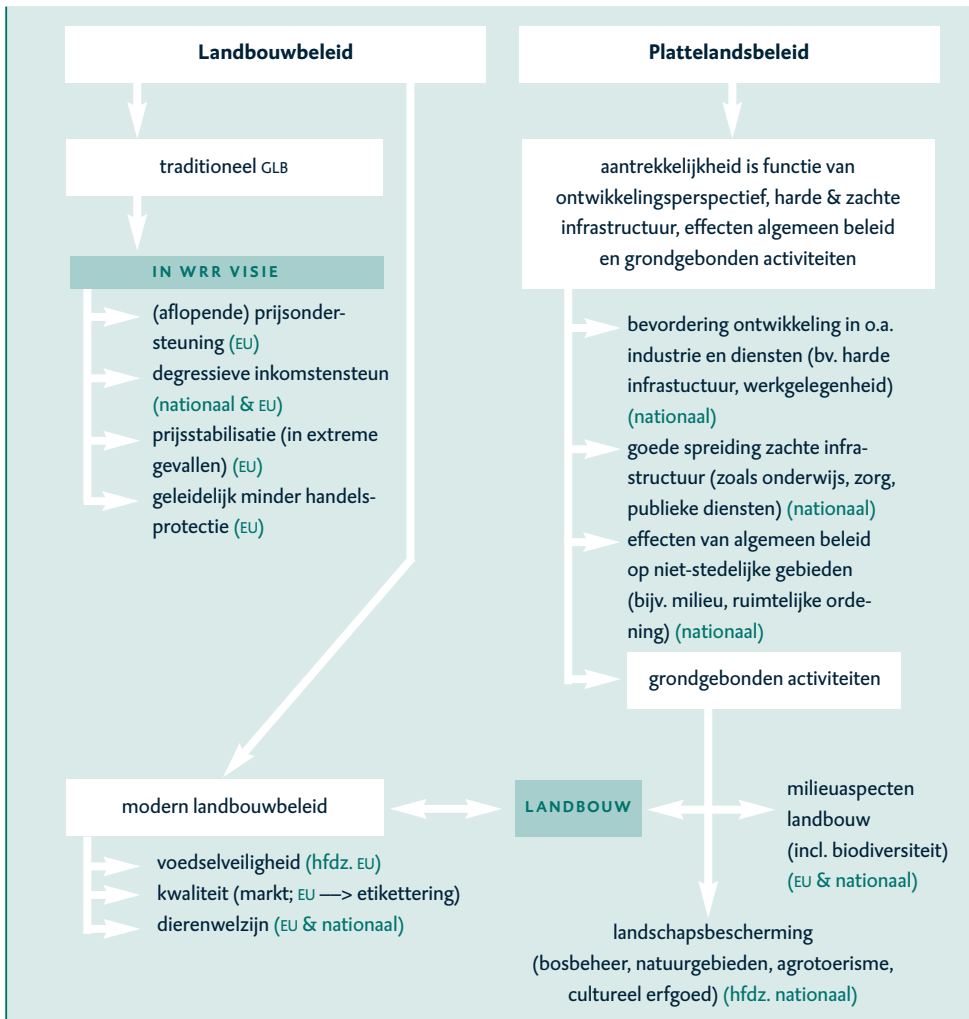
Deze overwegingen pleiten volgens de WRR voor een nieuwe hervormingsronde van het GLB in 2002 als startpunt voor de omvorming van het traditionele GLB tot een modern landbouwbeleid (zie figuur 7.1). Deze koerswijziging dient ook het plattelandsbeleid te omvatten uit de 'tweede pijler' van het GLB. Voor zijn stel-

lingname ten aanzien van de hoofdlijnen van een alternatieve beleidsstrategie bouwt de raad voort op het in 1992 verschenen WRR-rapport *Grond voor keuzen* en de analyse die ten grondslag ligt aan het CARPE-rapport. Ten aanzien van de beleidsaanbevelingen uit het CARPE-rapport wijkt de visie van de WRR op enkele onderdelen echter af (zie bijlage III). De CARPE-voorstellen behelzen namelijk een communautair landbouw- en plattelandsbeleid dat bestaat uit vier verschillende programma's: marktstabilisatie, milieu- en landschapsbehoud, plattelandsontwikkeling en tijdelijke aanpassingssteun. De WRR steunt de voorstellen voor een incidenteel toe te passen Europees marktstabilisatiebeleid en voor een tijdelijk Europees programma voor aanpassingssteun ter hervorming van het GLB. Hij is er uit overwegingen van doelmatigheid, efficiëntie en democratische legitimiteit echter geen voorstander van het huidige GLB om te buigen in de richting van een *communautair* plattelandsbeleid, waarvan de doelstellingen, instrumenten en financiering geheel of gedeeltelijk worden ingevuld door de EU. Wel ziet hij een toezichtsrol weggelegd voor de EU, ter controle op de handhaving van de spelregels van de interne markt. Hieronder zullen deze beleidskeuzen kort worden toegelicht.

De eerste stap op weg naar een nieuw GLB omvat de afbouw van de directe inkomenssteun. Pas als de huidige lidstaten zich hiertoe nog voor de uitbreiding verplichten, kunnen zij de onderhandelaars en vooral de boerenbevolking in de Midden- en Oost-Europese landen duidelijk maken dat de EU definitief breekt met deze praktijk van marktverstorende directe betalingen. Dit signaal zou heel duidelijk kunnen worden afgegeven door deze verplichting op te nemen in het toetredingsverdrag dat de Unie sluit met elk van de kandidaten. De lidstaten hebben besloten in 2002 een tussentijdse balans op te maken van de werking en financiële implicaties van de voornaamste marktordeningsregimes. Intussen is men ook al begonnen met een inventarisatie van de thema's voor de komende onderhandelingen in WTO-verband. Deze tussentijdse balans biedt dus een goede kans voor verdere hervormingen.

Naar de mening van de WRR dient de inzet van de Nederlandse regering te zijn dat de directe inkomenssteun van de productie en een geleidelijke uitfasering van deze betalingen volledig worden ontkoppeld, bijvoorbeeld over vijf jaar. 'Nieuwe' producenten die na het tijdstip van de hervormingen voor de desbetreffende markt gaan produceren, mogen niet meer voor deze steun in aanmerking komen. De lidstaten zouden eventueel met eigen, nationale middelen de inkomensdaling gedeeltelijk kunnen compenseren, op voorwaarde dat deze compensatie degressief en tijdelijk van aard is en ontkoppeld wordt van de productie. Indien de ontkoppelde directe inkomenssteun op het moment van toetreding nog niet is afgebouwd, dienen de Midden- en Oost-Europese landen deze betalingen eveneens te ontvangen, maar dan als tijdelijke hulp voor de modernisering van de grondgebouwsstructuur, verbetering van de voedselverwerkende industrie, de opslag, de marketing enzovoort en voor programma's voor plattelandsontwikkeling.

Figuur 7.1 Landbouw- en plattelandsbeleid: een functionele benadering



Naast een versnelde afbouw van de directe inkomenssteun zijn ook nieuwe tussentijdse verlagingen nodig van de interventieprijs voor melk, suiker en graan in de richting van de wereldmarktprijzen. Uitvoersubsidies en productiebeperkingen kunnen dan op den duur vervallen. De melkquota dienen zo mogelijk voor de toetreding te worden afgeschaft, mede om te voorkomen dat de Midden- en Oost-Europese landen worden gedwongen een technisch en administratief zeer omslachtig en financieel kostbaar stelsel over te nemen dat productieverstrend werkt en vrijwel zeker over enkele jaren toch moet verdwijnen. Om deze tussentijdse prijsverlagingen te compenseren, zal de EU extra uitgaven moeten doen voor directe inkomenssteun. Hierbij dient echter te worden vastgelegd dat deze uitsluitend tijdelijk en degressief is en stapsgewijs volgens een van tevoren bepaald tijdschema zal worden afgebouwd.

Zoals aan het begin van deze paragraaf en ook door de Buckwell-groep uitvoerig is beargumenteerd, is verdere liberalisering van het steunbeleid een noodzakelijke stap op weg naar een op de vraag georiënteerde (kwaliteits)productie, waarbij zowel de lasten voor Europese consumenten als de schade voor producenten in ontwikkelingslanden geringer zullen zijn. Aanbodbeperkingen kunnen dan vervallen, waardoor de Unie haar WTO-verplichtingen kan naleven. De landbouwsector van de Midden- en Oost-Europese landen kan dan bovendien, eventueel na een korte overgangperiode, zonder grote verstoringen worden geïntegreerd in de interne markt. De inconsistenties die nu nog bestaan tussen het landbouwstructuurbeleid en het marktbeleid en die de Midden- en Oost-Europese landen zwaar zouden treffen, zullen hiermee verdwijnen.

Hervorming in de richting van meer marktconformiteit roept uiteraard de vraag op welke rol de overheid in de toekomst dient te spelen ten aanzien van de sector. Is er eigenlijk nog een reden voor actief overheidsoptreden in de landbouw?¹⁵ In paragraaf 4.4 is geconstateerd dat de oorspronkelijke doelstellingen van het GLB (m.n. het garanderen van voedselzekerheid en van een redelijke levensstandaard voor boeren) deels aan relevantie hebben ingeboet en/of doelmatiger, transparanter en legitiemer met een ander beleidsinstrumentarium kunnen worden verwezenlijkt. Het streven naar productiviteitsverbetering rechtvaardigt geen systematische steunmaatregelen in de voornaamste goederenmarkten. Ook het geven van een (tijdelijke) inkomensgarantie aan boeren is niet (langer) verdedigbaar, gezien de toename van het grote aantal deeltijdinkomens in de landbouw. Van een bewust geplande sociale herverdelingsrol voor het GLB is in ieder geval nooit sprake geweest. Zoals we eerder zagen, werkt het GLB immers *inkomensregressief* en hebben de directe steunmaatregelen geen enkele relatie met de omvang van het inkomen van de individuele boer, of dit nu uit de landbouw is verkregen of uit andere werkzaamheden. Voor zover inkomensmaatregelen nodig zijn, ligt het voor de hand dat deze behoren tot de competenties van de nationale sociale en belastingpolitiek, die volgens het gelijkheidsbeginsel individuele burgers en beroepsgroepen op dezelfde wijze behandelt (Buckwell 1997: 350). Ook het voedselzekerheidsargument heeft althans op Europese schaal al decennia aan relevantie ingeboet.

De laatste tien jaar heeft bovendien een verschuiving van politieke prioriteiten plaatsgevonden. Bescherming van voedselveiligheid en dierenwelzijn, bescherming van het milieu, behoud en ontwikkeling van natuur en landschap en de sociaal-economische ontwikkeling van plattelandgebieden spelen in de beleidsdiscussie op nationaal en Europees niveau een steeds grotere rol (WRR 1992: 40). Mede onder invloed van de recente mond- en klauwzeercrisis is er sprake van een grote betrokkenheid bij deze thema's onder brede lagen van de nationale en Europese bevolking. Deze maatschappelijke omslag vraagt om een strategische beleidsvisie die ontwikkelingsgericht in plaats van defensief is, die open staat voor een gedifferentieerde landbouwsector en die boeren weliswaar strenge algemene randvoorwaarden oplegt ten aanzien van de milieuhygiëne en het dierenwelzijn, maar die hen niet bij voorbaat in het keurslijf dwingt van één

voorgeschreven vorm van bedrijfsvoering, of dit nu een multifunctionele kleinschalige, een hoogproductieve technologisch geavanceerde en grootschalige of een biologische betreft.¹⁶ Immers, de toekomstige Unie van 25 of meer lidstaten impliceert differentiatie ten aanzien van de landbouw en het platteland.

De WRR is van mening dat een geleidelijke ontwikkeling naar meer marktwerking in de landbouw gewenst is, maar zeker niet afdoet aan de noodzaak van een actief Europees en nationaal overheidsbeleid. Ten eerste is het Europese en nationale beleid er in algemene zin verantwoordelijk voor een doelmatige, economisch efficiënte en duurzame landbouwsector te verzekeren die functioneert binnen de Europese en nationale normen ten aanzien van voedselveiligheid, kwaliteit en dierenwelzijn (zie figuur 7.1.). Ten tweede is er voor de communautaire overheid een rol weggelegd als 'marktmeester' ten behoeve van marktstabilisatie. In sommige landbouwsegmenten kunnen landbouwbedrijven incidenteel bloot staan aan onzekerheden en risico's die moeilijk beheersbaar zijn, grote maatschappelijke gevolgen kunnen hebben en niet altijd met private instrumenten kunnen worden gedekt.¹⁷ Hierdoor zouden consumenten soms geconfronteerd kunnen worden met scherpe stijgingen van voedselprijzen. Deze zullen met name in de Midden- en Oost-Europese landen extra sociale en economische spanningen oproepen, aangezien daar het aandeel van de voedseluitgaven in het totale huishoudbudget nog altijd relatief groot is (Buckwell et al. 1997). Hiernaast zou het faillissement van in beginsel rendabele en concurrerende bedrijven, dat zou kunnen optreden als gevolg van grote plotselinge fluctuaties, uiteindelijk op de langere termijn economisch suboptimaal en in landschappelijk opzicht ongewenst zijn, indien dit gepaard zou gaan met verarming van landbouwkundig goede gronden of onherstelbare schade zou toebrengen aan het milieu of aan waardevol cultuurlandschap (WRR 1992).

In de CARPE-voorstellen worden communautaire opties voor marktstabilisatie verkend (zoals kortetermijnmarktinterventie met het bestaande EU-instrumentarium en beheer van productievoorraden door een Europees agentschap). De voor- en nadelen van deze opties behoeven in de toekomst nadere uitwerking. Tevens wordt de mogelijkheid genoemd om in plaats van communautaire marktstabilisatie over te gaan op publiek-privaat risicomanagement.

De WRR acht het wenselijk dat wordt gekozen voor een combinatie van *communautaire* marktstabilisatie via de reeds bestaande Europese marktorganisaties en onder toezicht van de Europese Commissie. Deze kunnen de goede werking van de interne markt waarborgen. Hiernaast acht hij het essentieel dat deze marktstabilisatie inderdaad beperkt blijft tot *incidenteel* marktingrijpen, voldoet aan de WTO-regels en verenigbaar is met de bredere communautaire beleidsdoelstellingen, waaronder de milieu- en cohesiebeleidsdoelstellingen. Deze laatste twee voorwaarden dienen tevens te gelden voor publieke en private beleidsinstrumenten voor risicobeheersing in de landbouw. Naast marktstabilisatie is er ook een bescheiden en per definitie tijdelijke rol weggelegd voor een communautair aanpassingsbeleid dat erop is gericht de sociale gevolgen van de transformatie naar

een nieuwe situatie op te vangen. Uit de bestaande GLB-middelen kan een aanpassingsfonds worden gecreëerd dat boeren een degressieve financiële compensatie biedt voor de gevolgen van de verdere beleidshervorming.

7.4.5 NAAR EEN NIEUW PLATTELANDSBELEID

De uitbreiding van de Unie, de noodzakelijke hervormingen van het GLB en de nieuwe maatschappelijke rol van de landbouw nopen eveneens tot een herbezinning op het grondgebruik en -beleid en de toekomstige inrichting van het platteland. In paragraaf 4.4 en 4.5 is geconcludeerd dat op de langere termijn de versterking van de landbouwstructuur en de plattelandseconomie in Midden- en Oost-Europa behoren tot de twee cruciale beleidsopgaven van de uitgebreide Unie. Ten aanzien van beide opgaven heeft het traditionele GLB een slechte staat van dienst. Sinds de jaren tachtig is ervoor gekozen de enorme productieoverschotten vooral weg te werken met productiebeperkende maatregelen en een verdere afzwakking van maatregelen voor landbouwstructuurverbeteringen. Prijs- en handelsliberalisering zijn slechts in bescheiden mate ingezet als maatregelen. Voor platteland regio's binnen de Midden- en Oost-Europese landen ligt de grootste uitdaging er echter in goede economische perspectieven te ontwikkelen *buiten* de landbouwsector: in de industrie en de diensten. Deze landen zijn direct gebaat met een platteland *ontwikkelings* beleid dat erop is gericht plattelandsbewoners om te scholen en te trainen. Hiertoe behoort ook, maar zeker niet uitsluitend de beroepsgroep van de boeren en landarbeiders. De algemene structuurfondsen van het communautaire cohesiebeleid zijn hiervoor beter toegerust dan de structuurmaatregelen van het huidige GLB, die grotendeels zijn gericht op extensivering en productiebeperking (Moehler, Núñez Ferrer en Fernández 1999).

De WRR onderschrijft de noodzaak van een platteland beleid. Hij steunt ook de pleidooien voor een actief overheidsoptreden dat erop is gericht de belangen te borgen van natuur-, milieu- en landschapsbehoud en -ontwikkeling (WRR 1992). Immers, anders dan ten tijde van het ontstaan van het nationale en Europese landbouwbeleid wordt tegenwoordig aan de diversiteit van cultuurlandschappen, natuur en een goed milieu een steeds grotere publieke waardering (in economische termen: een hoog marginaal nut) toegekend. In grote delen van Europa én Nederland zijn het schaarse collectieve goederen geworden. Ze vertegenwoordigen een maatschappelijk belang dat zonder overheidsbemoeienis in het gedrang dreigt te komen.¹⁸

De WRR heeft in hoofdstuk 4 echter kritische kanttekeningen geplaatst bij de overwegend globale, weinig precieze invulling van het platteland beleid sinds de top van Berlijn. De oriëntatie van de platteland sverordening uit 1999 is sectoraal en hoofdzakelijk op de landbouw gericht. Ook de jongste interpretaties van het zogenoemde Europese Landbouwmodel door sommige lidstaten en belangengroeperingen bieden geen zorgvuldige analyses van de nieuwe prioritaire doelstellingen, principes en instrumenten voor een platteland beleid. Ze zijn zonder een helder debat naar voren geschoven vanuit het oude GLB, voor een deel ter ver-

dediging en legitimering van traditionele *sectorale* verworvenheden (Bryden 2000; Schrader 2000; Grant 2000; Van der Bijl 1999). Hierdoor ontberen ze een strategische visie die is toegesneden op de *ontwikkeling* van het platteland in een regionaal steeds meer gedifferentieerde Unie van 27 lidstaten en op de verlangens van de bewoners en bezoekers van het platteland. Ze opteren voor uitbreiding van communautaire landbouwbeleidsinstrumenten naar nog overwegend breed en algemeen geformuleerde Europese milieu-, landschaps- en sociale doelstellingen en instrumenten, zonder te expliciteren óf en op welke wijze deze op maatschappelijke aanvaardbare wijze kunnen en zouden moeten worden ingevuld. Ze geven evenmin een principiële onderbouwing voor de (gedeeltelijke) invulling en financiering van die doelstellingen op het *communautaire* in plaats van het nationale of regionale beleidsniveau.

De WRR pleit voor een heldere afbakening tussen het nieuwe communautaire landbouwbeleid en het beleid gericht op plattelandsgebieden. Zoals hierboven werd gesteld, dient het communautaire en nationale *landbouwbeleid* van de toekomst de randvoorwaarden te stellen ten aanzien van voedselveiligheid, kwaliteit en dierenwelzijn in de landbouwsector. Het *plattelandsbeleid* omvat veel meer dan beleid gericht op de grondgebonden activiteiten op het gebied van milieu-, landschaps- en natuurzorg. Het omvat alle op de plattelandsontwikkeling gerichte algemene beleidselementen, zoals beleid ten aanzien van werkgelegenheid, harde en zachte infrastructuur, ruimtelijke ordening, zorg, publieke dienstverlening, milieu enzovoort. Het overgrote deel van dit beleid wordt welhaast per definitie nationaal en regionaal ingevuld. Bovendien heeft slechts een klein onderdeel van dit plattelandsbeleid direct raakvlakken met grondgebonden activiteiten (zie figuur 7.1). Anders gezegd, de (algemene) ontwikkeling van het 'platteland' slaat op de als platteland of *niet-stedelijk* gedefinieerde regio's en gebieden en heeft maar zeer ten dele te maken met thema's als landschap, cultureel erfgoed, milieu als biodiversiteit en milieu en landbouw.

Voor elk van deze laatste activiteiten dient een heldere en afzonderlijke afweging te worden gemaakt welke beleidsdoelstellingen en welk specifiek instrumentarium erbij passen en op welk beleidsniveau (communautair, nationaal, regionaal) deze doelstellingen het beste kunnen worden bereikt. Zoals hierboven al is geconstateerd, is en blijft voor de Europese *landbouwsector* een communautair beleid nodig dat erop toeziet dat ondernemingen voldoen aan algemene Europese milieuhygiëne-, voedselveiligheids- en kwaliteitsnormen (WRR 1992).

Ook de communautaire plattelandsontwikkelingssteun die in het kader van doelstelling 2 van het EU-cohesiebeleid wordt verleend, zal gehandhaafd moeten blijven (zie par. 7.6). Deze steun wordt selectief op basis van cofinanciering gegeven aan duidelijk omschreven, in de tijd afgebakende programma's volgens expliciete financiële en andere parameters. Het gaat hier nadrukkelijk om aanvullingen op nationale investeringen in de sociale en economische versterking van minder begunstigde plattelandsregio's. Anders dan bijvoorbeeld de directe inkomenssteun uit het GLB vloeit deze steun dus niet automatisch via Brussel naar de lidstaten waar de relevante omstandigheden van toepassing zijn.

Het overige plattelandsbeleid zou op grond van subsidiariteitsoverwegingen tot de taken van nationale en regionale overheden moeten blijven behoren en in principe met eigen financiële middelen worden betaald. Dit geldt ook voor het overgrote deel van het beleid gericht op het natuur- en landschapsbehoud. Nog altijd geldt immers dat natuur- en landschapswaarden voornamelijk betekenis hebben voor de mensen in de directe omgeving. Ter illustratie: de maatschappelijke waardering voor de aanwezigheid van koeien in het Nederlandse weidelandschap is onder Nederlanders ongetwijfeld groot. De vraag is echter of het legitiem is om van Portugezen of Hongaren te verlangen dat zij via de EU in Brussel indirect zouden meebeslissen over en meebetalen aan deze typisch Nederlandse landschapsvoorkeur. Lokale, regionale en nationale belanghebbenden zijn bij uitstek de aangewezen personen die ten aanzien van natuur- en landschapsbehoud moeten “genieten, beslissen en betalen” (SER 1996: 95). Een uitzondering zijn de landschappen en initiatieven die bij uitstek een grensoverschrijdende Europese betekenis hebben, zoals bijvoorbeeld de Alpen, de Europese pleisterplaatsen van trekvogels of mogelijke initiatieven voor een Europese Ecologische Hoofdstructuur (SER 1996: 95; WRR 1992: 120-124). Dit algemene uitgangspunt moet ook in de toekomst helder voor ogen staan – zelfs op die verleidelijke momenten waarop Nederland volgens sommigen subsidies zou dreigen ‘mis te lopen’ en zelfs indien na de hervormingen steeds meer communautaire landbouwfondsen zouden ‘vrijkomen’ voor plattelandsbeleid. Voor de EU blijft dan niet zozeer een financieringsrol als wel een toezichthoudende rol weggelegd, ter voorkoming van concurrentievervalsing op de interne markt en als bewaker van de communautaire cohesie.

7.5 MILIEUBELEID

7.5.1 INLEIDING

Zoals in paragraaf 4.5 is uiteengezet, wordt een groot deel van het bestaande EU-milieuacquis gerechtvaardigd door potentiële of feitelijke externe effecten over de grenzen van lidstaten heen. In de eerste plaats gaat het hierbij om negatieve externe effecten op het milieu zelf, zoals lucht- of watervervuiling, maar soms ook afval. Verder vallen hier natuurlijk ook mondiale milieu-effecten onder, zoals de opwarming van de aarde door emissie van CO₂, methaan en andere gasen, en de ozonproblematiek, die wordt veroorzaakt door bepaalde drijfgassen. Deze kunnen zowel de veiligheid en de gezondheid van Europese burgers als die van de burgers daarbuiten bedreigen. In tal van gevallen gaat het echter evenzeer om negatieve externe effecten in economische zin, zoals de concurrentievervalsing door uiteenlopende milieu-eisen voor goederen of diensten (dan wel voor hun productie) die overal in de interne markt kunnen worden verkocht. Overname van het milieuacquis, de uitvoering ervan door private en publieke agenten en geloofwaardig toezicht op deze uitvoering dienen bij het ingaan van het lidmaatschap formeel zoveel mogelijk te zijn bereikt.

Eerder in dit rapport is tevens vastgesteld dat het milieubeleid een speciale plaats inneemt bij de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de EU. Hiervoor zijn uiteenlopende redenen. In de eerste plaats blijkt het buitengewoon kostbaar om de ergste aantastingen van het milieu, die zijn geërfd uit het communistische tijdperk, te verwijderen. In de tweede plaats valt het ogenschijnlijk zo voor de hand liggende beginsel van kostendekkende prijzen in het geval van energie niet gemakkelijk en pas geleidelijk te verwezenlijken. De gevoeligheden op dit punt zijn begrijpelijk, omdat de kandidaat-lidstaten zo'n tien jaar geleden al een pijnlijke ruilvoetschok hebben ondergaan; plotseling moesten ze voor de energie-invoer wereldmarktprijzen en harde valuta betalen. Deze schok is deels ontweken door (nog meer) op lokale energiedragers (bijv. kolen, bruinkool, teerolie) terug te vallen. Dit bracht vaak meer in plaats van minder vervuiling met zich mee. Bovendien werden huishoudens in de toch al omvangrijke sociale woningbouw gespaard door impliciete subsidies en zachte begrotingsbeperkingen. Dit had weer tot gevolg dat tal van inefficiënte en vaak sterk vervuilende installaties nog niet behoeften te worden vervangen. Op het moment van de toetreding tot de Unie zullen de kandidaat-lidstaten grotendeels of geheel kostendekkende prijzen dienen te berekenen. Deze nieuwe situatie is weliswaar goed voor het milieu (vanwege vraaguitval en vervanging van de meer vervuilende installaties), maar zal het draagvlak voor een drastische aanpak van het EU- milieucacuis bepaald niet vergroten.

In de derde plaats geldt dat het EU-milieucacuis de preferenties weergeeft van relatief ontwikkelde economieën. Het is bekend dat ambities op milieugebied een positieve functie zijn van het ontwikkelingsniveau van landen. Hieruit volgt dat zelfs zonder de speciale effecten van transitie in de beschouwing te betrekken, voor de kandidaat-lidstaten (die alle een inkomen per hoofd hebben dat beneden of hooguit op het Grieks/Portugese niveau ligt) een extra grote inspanning is vereist.

In de vierde plaats zijn er uitzonderlijke kosten verbonden aan de uitvoering van een specifieke groep richtlijnen op het gebied van water, lucht en afval. Ten dele hangen deze kosten samen met de relatief grote achterstand, zelfs ten opzichte van de cohesielanden aan de vooravond van hun toetreding in de jaren tachtig, van de kandidaat-lidstaten op deze terreinen. Voor het overgrootste deel gaat het echter om zogenaamde zware investeringsrichtlijnen die extreme eisen stellen aan het financieringsvermogen en de infrastructurele planning en (inter)regionale samenwerking.

Deze situatie heeft zich tijdens de onderhandelingen vertaald in de aanvraag van ten minste 66 overgangsperioden door vijf van de tien kandidaat-lidstaten. Zoals in hoofdstuk 4 is gesteld, zijn deze aanvragen waarschijnlijk geen afspiegeling van de feitelijke problemen die bestaan ten aanzien van de overname, implementatie en handhaving van het milieucacuis. Zo is het in het belang van de kandidaat-lidstaten om aan *window dressing* te doen. Behalve waar het de aanpak van extreme milieuvervuiling betreft, bestaat er in deze landen namelijk weinig politiek draagvlak voor zware milieu-inspanningen. De Europese Commissie houdt er dan ook rekening mee dat er eigenlijk veel meer overgangsperioden nodig zijn.

Het beleidsprobleem voor de huidige EU-lidstaten en de Europese Commissie is dan ook vooral dat de verzoeken door de kandidaat-lidstaten voor overgangstermijnen vaak (sector)specifiek zijn. Deze verzoeken vereisen een antwoord op de vraag op welke specifieke onderdelen van het milieucacuis en gedurende welke periode uitstel van de overname en implementatie niet schadelijk is. Een dergelijk oordeel vergt gedetailleerde kosten-batenanalyses op tal van richtlijnen, waar relevant ook onderscheiden naar sectoren. Waar deze analyses niet voorhanden zijn – en dit zal vaak het geval zijn –, zal de toepassing van dit uitgangspunt niet zelden het resultaat zijn van druk vanuit specifieke lobbies in het bedrijfsleven, gevoeligheden bij de kandidaat-lidstaten en politieke compromissen. Het is derhalve niet denkbeeldig dat de bepaling van de overgangperiodes op milieugebied niet zozeer tot stand komt op basis van een strategische kosten-batenafweging, concurrentievermogen, milieubelangen en het inhaalgroei-potentieel van de kandidaat-lidstaten, maar vooral op grond van sectorale deelbelangen die onnodige belemmeringen voor inhaalgroei zouden kunnen opwerpen.

Erkenning van het uitzonderlijke karakter van de milieuproblematiek in deze uitbreidingsronde en van deze specifieke belangen en gevoeligheden dwingt er volgens de WRR toe te zoeken naar realistische oplossingsrichtingen op basis van algemene principes. Deze moeten voorkomen dat een al te grote fixatie op het acquis zou leiden tot een langdurige verlaging van de inhaalgroei van de toetredende landen. Hiernaast moeten dergelijke oplossingen ervoor zorgen dat de kandidaat-lidstaten ongerechtvaardigde *window dressing* en laksheid op andere onderdelen van het milieubeleid vermijden. Dit laatste vereist ook dat sterke en geloofwaardige signalen moeten worden uitgezonden naar de kandidaat-landen.

Op grond van deze overwegingen pleit de WRR ervoor een kernacquisstrategie te hanteren voor het milieubeleid. Tijdens de onderhandelingen is immers overduidelijk geworden dat overname en implementatie van het volledige acquis op korte termijn onrealistisch is. Dit gegeven maakt prioriteitenstelling op basis van algemene principes onontkoombaar. In paragraaf 7.5.2. zal worden aangegeven op welke wijze een zinvol onderscheid kan worden gemaakt in die onderdelen van het milieucacuis die tot de kern van het milieucacuis moeten worden gerekend (en die derhalve onmiddellijk bij toetreding dienen te worden overgenomen) en de overige acquisonderdelen, waarvoor dit na verloop van tijd zal moeten gebeuren. Hiertoe worden hier niet alle sectorspecifieke onderdelen van het milieucacuis ingedeeld in een kern en een niet-kern. Dit zou immers zeer gedetailleerde kosten-batenanalyses vergen, die in dit rapport niet kunnen worden gemaakt. Hier zullen vooral algemene prioriteiten worden opgesteld voor een kernacquis op milieugebied en voor een geleidelijke overname van het restacquis na toetreding. Net als in hoofdstuk 4 zal tevens een aparte paragraaf worden besteed aan de problematiek van de nucleaire veiligheid (par. 7.5.3).

Tabel 7.7 Het milieubeleid: toetredingsgerelateerde kansen, bedreigingen en oplossingen

		Milieubeleid
VOOR TOETREDING	Kansen	1. Zeer forse verbetering in milieuprestaties, vermindering milieubelasting; 2. Aanzienlijke inbreng van biodiversiteit; 3. Geleidelijke vermindering van concurrentievervalsing door gelijktrekking regels/productvereisten; 4. Ruimte voor joint implementation vergemakkelijkt de pre-accessieopgaven in milieu; 5. Uitbreiding stimuleert directe investeringen, hetgeen mondiale milieunormen toegepast door multinationale ondernemingen met zich meebrengt; 6. Groeimarkt voor milieutechnologie/meetapparatuur/advies.
	Bedreigingen	1. Kostbare milieu-erfenis uit het communisme (afval; bodem-/rivier-/merenvervuiling; extreem vervuulende energie dragers); 2. Onder-ontwikkelde en zwakke instituties met geringe bevoegdheden, te weinig mensen en te weinig budget; 3. Regionale/lokale uitvoering zwak, weinig expertise; 4. Zware investeringsrichtlijnen (water, lucht, afval) stellen hoge financieringseisen en kosten veel tijd voor aanleg infrastructuur; 5. Integraal milieubeleid (bijv. transport, energie, landbouw, enz.) nog in de kinderschoenen.
	Oplossingen	1. Kernacquis; 2. 5- en 10- jarenprotocollen voor nauwe samenwerking tussen kandidaat-landen & Commissie m.b.t. de zware investeringsrichtlijnen, met voorwaardelijke financiering en overgangsperioden – geen pure acquis-benadering; 3. Integraal milieubeleid geleidelijk, eerst de (correcte) energieprijzen, dan vervoer, dan landbouw; 4. Financiële steun eenmalige schoonmaakprojecten; 5. Financiële steun ter vermindering van (het risico op) grensoverschrijdende milieueffecten; 6. Geleidelijke beëindiging gebruik van bruinkool, teerolie, enz., tezamen met gericht regionaal ontwikkelingsbeleid (ISPA); 7. Omvorming van het Cohesiefonds (ontkoppeling van EMU-doelstelling) tot één fonds voor milieu- en infrastructuurverbeteringen; 8. Prioriteit versterking en training regionale milieu-instanties; steun milieuadvisering voor bijv. 10 jaar.
NA TOETREDING	Kansen	1. Hogere prioriteit milieu; 2. Effectievere capaciteit voor bestuur en management; 3. Vermindering investeringsrestricties.
	Bedreigingen	1. Wijziging feitelijke prioriteiten na toetreding; 2. Bureaucratische weerstand (bijv. Centraal vs. Regio); 3. Corruptie bij infrastructurele werken/aanschaffingen.
	Oplossingen	1. Voortzetting screening t.b.v. overname resterend acquis volgens vast tijdschema; 2. Streng algeheel toezicht op naleving en inbreuken onder het Gemeenschapsrecht; 3. Prikkel & sancties (carrot & stick) in het kader van de samenwerkingsprotocollen, met jaarlijkse rapportage; 4. Herziening financiering & management methodes, inclusief functionele benadering van waterstroomgebieden; 5. Aandacht voor klokkenluiderswetgeving ter bestrijding van corruptie en ontduiking milieunormen.

7.5.2 HET KERNACQUIS VOOR HET MILIEUBELEID

Net als voor het kernacquistoeets voor de interne markt geldt voor deze toets op milieugebied dat de kandidaat-lidstaat de kern bij de toetreding moet overnemen, implementeren en handhaven. Het acquis dat niet tot de kern behoort, moet in principe zoveel mogelijk worden overgenomen. Voor het restacquis (de niet-kern) geldt echter dat geen prioriteit wordt gegeven aan onderdelen die disproporitionele kosten met zich meebrengen voor de kandidaat-lidstaat in kwestie. Wat 'disproportionele kosten' zijn, verschilt uiteraard per kandidaat-lidstaat. Dit impliceert dat de kern (het minimum) voor alle kandidaat-lidstaten dezelfde is, maar dat sommige landen (die ertoe in staat zijn) worden geacht meer van het niet-kernacquis over te nemen op het moment van toetreding dan andere landen.

De kernacquistoeets voor het milieubeleid moet zoveel mogelijk een verifieerbare kwalitatieve beoordeling geven van het vermogen en de bereidheid van de kandidaten om de meest wezenlijke onderdelen van het milieuacquis te implementeren. Tot deze kern behoren in ieder geval de maatregelen die:

- de werking van de interne markt in negatieve zin beïnvloeden en
- grensoverstijgende milieueffecten betreffen die de milieukwaliteit binnen de EU in aanmerkelijke mate raken.

Bij het milieuacquis dat nauwelijks of geen relatie heeft met de interne markt (de zogenoemde niet-kern), dient de EU een strategie te volgen die, uitgaande van beginselen van geleidelijkheid en doelgerichte steunverlening, resulteert in een optimaal tijdspad voor de effectieve toepassing van dat restacquis, terwijl hoge en langdurige inhaalgroei zo min mogelijk wordt aangetast. Deze strategie slaat in ieder geval op drie zeer kostbare onderdelen: zwaar vervuilde gebieden, een aantal zogenoemde 'zware investeringsrichtlijnen' en kernenergie. Tot dit restacquis behoren ook de onderdelen die alleen milieugericht zijn, zoals de meeste water-richtlijnen, enkele afvalrichtlijnen, horizontale richtlijnen en flora- en fauna-richtlijnen. Hieronder zullen de algemene principes voor het onderscheid tussen kern- en restacquis voor het milieubeleid nader worden toegelicht

Het kernacquis voor het milieubeleid

De terreinen waarbij het functioneren van de interne markt in ieder geval *direct* in het geding is, betreffen de richtlijnen in fase I van hoofdstuk 8 van het Witboek van 1995 (zie ook kernacquis voor de interne markt in par. 7.2.2).¹⁹ Het gaat hier slechts om een zeer klein deel van het totale milieuacquis. De WRR acht het noodzakelijk dat al deze richtlijnen worden beschouwd als behorend tot het kernacquis voor het milieubeleid. Bij de toetreding tot de EU dienen deze door de nieuwe lidstaten te zijn overgenomen en effectief te worden toegepast. De motivering hiervoor is dat een onvolledige overname en implementatie zal leiden tot substantiële concurrentievervalsingen.

Tabel 7.8 kan gezien worden als een eerste poging om te komen tot een opdeling van het milieuacquis naar internemarkteffecten. Bij gebrek aan systematische, onafhankelijke kosten-batenanalyses ligt het voor de hand een eerste splitsing te maken tussen een milieuacquis dat primair uitwerkt op goederen of diensten die over de binnengrenzen van de Gemeenschap bewegen en een milieuacquis dat primair uitwerkt op inputs of productieprocessen en in die zin indirect is.

Tabel 7.8 Voorstel voor een kernacquis voor het milieubeleid

Relatie tot interne markt	Indeling richtlijnen
<p>Direct</p> <p>Fase I (hoogste prioriteit, o.a. voorwaarde voor effectieve werking interne markt)</p>	<p>a) <i>Productgerelateerde milieunormen:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Radioactieve vervuiling van levens- /voedingsmiddelen 2. Stralingsbescherming (richtlijn basisnormen ioniserende straling) 3. Chemische stoffen (bepalingen inzake marketing, classificatie en etikettering) 4. Risicobeheer van bestaande stoffen 5. Export/import gevaarlijke chemische stoffen 6. Genetisch Gemanipuleerde Organismen 7. Afvalbeheer (kaderrichtlijn afvalstoffen inclusief dochterrichtlijnen, PCB en PCT richtlijn, richtlijn afgewerkte olie). 8. Geluidsemissies van bouwbedrijven en installaties. 9. Luchtvervuiling – loodgehalte in benzine en zwavelgehalte van bepaalde brandstoffen. 10. Luchtvervuiling – vos (Vluchtige Organische Stoffen) 11. Ozonafbrekende stoffen (Verdrag Montreal)
<p>Indirect*</p>	<p>b) <i>Wetgeving m.b.t. vervuiling van stationaire bronnen</i> Deze wetgeving leidt o.a. tot concurrentievervalsingen ingeval inputs bij de voortbrenging van goederen en diensten dan wel ppm's (process and production methods) goedkoper blijven door overgangperiodes. EU-wetgeving m.b.t. industriële installaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Richtlijn aquatisch milieu - Richtlijn luchtvervuiling van industriële installaties, en dochterrichtlijnen inzake grote stookinstallaties, gemeentelijke afvalverbrandingsinstallaties, gevaarlijk afvalverbrandingsinstallaties, en IPPC-richtlijn. - Post-Sevesorichtlijn, zware industriële ongevallen (wellicht naar 'Direct Interne Markt'). <p>c) <i>Verdere wetgeving inzake lucht- en watervervuiling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen zwaveldioxide, stikstofgehalte en loodgehalte in lucht - Richtlijnen viswater, schelpdierwater - Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater

* Onder b) en wellicht c) is enige overlapping denkbaar met onderdeel d) uit het restacquis (zie hiervoor de toelichtende tekst).

Bron: geamendeerd uit het Witboek 1995 (voetnoot 2)

Tabel 7.9 Voorstel voor een restacquis (niet-kerngedeelte) voor het milieubeleid

Relatie tot interne markt	Indeling richtlijnen
Geen of nauwelijks relatie met interne markt	d) <i>Zware investeringsrichtlijnen</i> (lucht, energie, afval en overig water, zoals richtlijn kwaliteit drinkwater (waterzuiveringsinstallaties), richtlijn zwemwater; zie toelichting paragraaf 4.5)
	e) <i>Natuurbescherming</i> - Vogelrichtlijn - Habitatrichtlijn - Cites (handel in bedreigde dieren)
	f) <i>Horizontale maatregelen</i> - MER - Toegang Milieu Informatie - Milieukeur (Wellicht naar 'Indirect Interne markt')

De richtlijnen die een directe relatie hebben met de interne markt, behoren alle bij toetreding te zijn overgenomen en geïmplementeerd. Waar de relatie met de interne markt minder direct is (het tweede blok in tabel 7.8), is nadere specificatie nodig of ze wel of niet tot de kern moeten worden gerekend. Sommige zouden selectief kunnen worden uitgezonderd van de kern. Zo kunnen ter wille van milieubescherming en arbeidsomstandigheden bepaalde EU-normen voor productieprocessen van het kernacquis worden uitgezonderd die tot een groot-schalige en kostbare ombouw van reeds bestaande installaties zouden nopen. De EU-regelgeving dient in zo'n geval wel direct te gelden voor nieuwe installaties. Voor bestaande installaties zouden de normen gedurende een overgangsperiode stapsgewijs moeten worden verhoogd. Hierdoor kunnen extreem hoge aanpassingskosten respectievelijk overmatige kapitaalvernietiging worden voorkomen (SER 1998).

Afhankelijk van de sector behoeft deze indirecte relatie met het vrije verkeer van goederen en diensten overigens nog niet te betekenen dat de absolute kosten dan wel het aandeel in de kostprijs van eindproducten of halffabrikaten niet ten minste zo belangrijk zijn als de kostenverschillen die voortvloeien uit het acquis in het bovenste blok. Een aantal sectoren in de Europese industrie is uitermate bezorgd dat hun concurrentiepositie wel degelijk schade oploopt, wanneer na de toetreding bij sommige indirecte maatregelen te gemakkelijk (lange) perioden voor geleidelijke implementatie worden toegestaan. Dit is echter een empirische kwestie, die door onafhankelijk advies moet kunnen worden beoordeeld. Op basis van dit advies kan de EU specifieke verzoeken om langere implementatietermijnen voor richtlijnen met indirecte effecten nader afwegen. Het is dus mogelijk dat een beperkt aantal van deze richtlijnen in feite alsnog door de Europese Commissie tot het kernacquis dient te worden gerekend.

Ten aanzien van deze nadere specificatie zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is de casuïstiek bij deze kwestie bepalend. Als voorbeeld kan de IPPC-richtlijn dienen²⁰, die veelal als vrij kostbaar wordt gezien (hoewel daar naast publieke ook private baten tegenover staan door efficiëntiewinst). Zou men de IPPC-richtlijn als deel van het kernacquis beschouwen, dan zou zich een merkwaardige tegenstrijdigheid voordoen. Immers, wanneer in 2004 acht kandidaat-lidstaten (dus zonder Roemenië en Bulgarije) toetreden, zouden sommige huidige lidstaten de IPPC-richtlijn nog niet toepassen – er zijn uitzonderingen mogelijk tot 2007 –, terwijl de nieuwe toetreders de richtlijn versneld en tegen hoge kosten zouden moeten hebben ingevoerd.

Ten tweede is het niet automatisch een concurrentievoordeel, wanneer de strenge milieunormen in Midden- en Oost-Europa niet zouden worden toegepast. Oude vervuulende installaties zijn inefficiënt met betrekking tot energieverbruik en arbeidsproductiviteit. Dit doet vaak elk voordeel teniet. Bovendien gaat het bij halffabrikaten en inputs meer en meer om hoge productkwaliteitsnormen, die met de bestaande productiemethoden in Midden- en Oost-Europa meestal niet te bereiken zijn. Daarom kan de regel dat nieuwe installaties wel aan het acquis moeten voldoen, tegelijk worden opgevat als een extra prikkel om de onvermijdelijke kapitaalsvernieuwing door te voeren die voor hun marktaandeel cruciaal is.

Uit veel empirisch onderzoek kan worden geconcludeerd dat het (negatieve) verband tussen concurrentievermogen ten opzichte van handelspartners (hier dus de kandidaat-lidstaten) en hoge milieueisen in het algemeen zwak of niet aantoonbaar is (Clinch 2000: 226 e.v.; OESO 1996; Palmer, Oates en Portney 1995; Barker en Koehler 1998). Voor het bedrijfsleven in de huidige EU-lidstaten zal een nadelig effect bovendien nog onwaarschijnlijker zijn. De Europese Commissie eist namens de lidstaten immers dat de toetreders in elk geval een flink deel van het milieuacquis, dat de belangrijke grensoverschrijdende effecten aanpakt, moeten overnemen en implementeren.

Ten derde is de grote gevoeligheid van de industrie uit de huidige EU-15 voor milieumaatregelen soms te wijten aan een *combinatie* van problemen; milieueisen zijn er hier maar een van. Zo is de Europese staalindustrie vooral bezorgd over de emissierichtlijnen in het 'indirecte' blok, deels overigens een mondiale problematiek. In feite strekt de ongerustheid zich echter uit tot een pijnlijke erfenis van het transitieproces (zie par. 3.6), namelijk het nog nagenoeg ontbreken van de herstructurering van de staalindustrie in de belangrijkste kandidaat-landen. Dit voortdurende uitstel heeft begrijpelijke sociaal-politieke en regionale redenen, maar het impliceert wel dat de (strenge) EU-code over staatssteun uit het acquis niet wordt toegepast. Deze steun neemt vermoedelijk de vorm aan van betalingsachterstanden in indirecte en loonbelasting, sociale afdrachten, van overheidscontracten en bij afbetalingen van schuldbalansen bij staatsbanken.

7.5.3 OVERNAME EN IMPLEMENTATIE VAN HET RESTACQUIS VOOR HET MILIEUBELEID

Uit tabel 7.9 is af te lezen dat het restacquis in ieder geval bestaat uit de zware investeringsrichtlijnen, de horizontale maatregelen en richtlijnen ten aanzien van milieubescherming.

Zware investeringsrichtlijnen

De kosten voor de overname en implementatie van deze zware investeringsrichtlijnen met betrekking tot water, lucht en afval zijn enorm. Volledige overname en uitvoering hiervan binnen een redelijke termijn voor de toetreding zou eenvoudigweg ondoenlijk zijn. Dit probleem wordt weliswaar onderkend op EU-niveau, maar de vraag naar de beste oplossingsrichting ligt nog wijd open. Vier aspecten dienen in samenhang te worden gezien: de acquisaspecten die hier niet zozeer wetgeving betreffen, maar feitelijke investeringen in zuiveringsinstallaties, verbrandingsovens, milieutechnologie, dure meetapparatuur enzovoort; de *investeringstotalen*, die gigantisch zijn ten opzichte van het nationale inkomen van de kandidaat-landen, en de *financiering* en goede technische planning ervan; en tot slot de mogelijke *afruil* met de potentiële inhaalgroei.

Wat de acquisaspecten betreft, heeft de Iberische uitbreiding nog eens onderstreept dat een juridische benadering voor deze groep richtlijnen niet alleen zinloos is, maar dat deze na de toetreding van de nieuwe landen bovendien tot een grote druk zal leiden om de EU fors te laten meefinancieren (o.a. via het Cohesiefonds). Natuurlijk kan de EU besluiten pas na de toetreding veel meer steun te verlenen voor het implementeren van deze richtlijnen. Er bestaat dan echter het risico dat dit besluit alleen tot stand komt onder grote politieke druk en als onderdeel van een grote *package deal* waaraan hele andersoortige besluiten zijn gekoppeld. De WRR pleit er daarom voor de oplossingsrichting reeds nu, ruim voor de toetreding, te zoeken in een functionele, weldoordachte strategie voor de middellange termijn die bestaat uit prikkels en controle-elementen. Het louter aandringen op korte overgangstermijnen (zoals het Europees Parlement in oktober 2000 nog deed met een eis van 5 jaar) lijkt zinloos en ook niet afdwingbaar. Het zonder meer toestaan van lange termijnen vermindert echter de prikkels tot snelle invoering.

Sommige van de zware investeringsrichtlijnen hebben geen relatie tot de interne markt, maar weerspiegelen vooral EU-voorkeuren; een ander deel van deze richtlijnen heeft slechts een zeer beperkte relatie tot de interne markt. De WRR vindt een pure acquisbenadering in dit geval niet wenselijk en pleit er conform de kernacquisstrategie voor 5- en 10-jarige bilaterale protocollen vast te leggen tussen de EU en de respectievelijke toetreders, als integraal onderdeel van het toetredingsverdrag. Hierin dient een gezamenlijke aanpak te worden geformuleerd waarin realistische planningskalenders, de hierbij behorende netto- en bruto-kosten, openbare gunningsprocedures, de financiering (incl. opbrengsten en de 'matching' van de EU-bijdragen) en de sancties bij het in gebreke blijven in samenhang dienen te worden gezien. Door de rechten en plichten van nieuwe

lidstaten te koppelen, blijven er na de toetreding, naast de formeel aangegane verplichtingen in het toetredingsverdrag, sterke prikkels om volgens de afgesproken kalenders het restacquis te implementeren. Tien jaar na de ratificatie van het toetredingsverdrag kan het volledige milieuacquis dan effectief werkzaam zijn in de nieuwe lidstaten. Het is van groot belang dat de Europese Commissie toeziet op de strikte uitvoering van de protocollen. Dit heeft als voordeel dat zowel voor als na de toetreding een aantal beoordelingsmomenten wordt ingebouwd (zoals een jaarlijkse rapportage over de geboekte vooruitgang), waarvan verdere acties en steun van de EU mede afhankelijk worden gemaakt. Door de Midden- en Oost-Europese landen te verplichten een duidelijke planning te maken voor de overname en implementatie van de zware investeringsrichtlijnen, worden deze landen gedwongen financieringsbronnen te geven voor ieder soort en ieder niveau van investeringen (Hager 2000).

Voor met name deze zware investeringsrichtlijnen is het onderscheid tussen publieke en private investeringen van belang. Ten onrechte wordt voetstoots aangenomen dat de investeringskosten voor richtlijnen met betrekking tot de sectoren water, energie en afval een enorme last leggen op overheidskapitaal. Dit misverstand versterkt de roep om lange overgangperiodes. Om tegemoet te komen aan de enorme kosten voor de omzetting en uitvoering van zware investeringsrichtlijnen, zou erop moeten worden toegezien dat de investeringslast geleidelijk wordt verschoven van de publieke naar de private sector. Bij afvalbedrijven dient hierbij aan privatisering te worden gedacht. Bij energie en waterbedrijven is verzelfstandiging en marktgerichter bedrijfsvoering cruciaal; of dit gevolgd wordt door privatisering lijkt minder wezenlijk. Deze privatisering en verzelfstandiging zullen tevens leiden tot kosteneffectieve investeringsbesluiten. Een verdeling tussen de uitvoering door private of zelfstandige bedrijven en toezicht door de overheid zal bovendien leiden tot een betere uitvoering. Meestal maakt de private financiering ook deel uit van een 'mix' waarin IFI-financiering een kritieke rol speelt. Deze IFI-leningen mogen echter niet te hoog zijn: de mogelijkheden van de regeringen in Midden- en Oost-Europa om begrotingstekorten te financieren door schuldtitels, worden ingeperkt door zowel de macro-economische toetredingscriteria van de EU als de precieze plafonds die met het IMF zijn onderhandeld en die worden uitgedrukt in BNP-percentages van jaarlijks toegestane nieuwe schulden.

Blijvend hoge economische groei is een belangrijke motor achter de toepassing van het acquis in deze richtlijnen. Het is waar dat, indien alleen de kosten worden bezien, de inhaalgroei gepaard gaat met een stijging van de energiebehoefte van de industrie in de regio. De groei zal deze additionele (private) kosten echter gemakkelijk kunnen opvangen. Ook zullen, voor zover er publieke investeringen mee gemoeid zijn, meer inefficiënte installaties worden vervangen (met alle netto-kostenvoordelen van dien, zie eerder), terwijl ook de belastingopbrengsten sneller zullen toenemen dan de inkomensgroei. De meest kostbare milieusector, water, zal hiernaast slechts een geringe extra investering nodig hebben bij aanhoudende groei.

Naast privatisering of verzelfstandiging van waterleiding-, gas- en elektriciteitsbedrijven, bieden ook private investeringen door de industrie (incl. midden- en kleinbedrijf) en agrarische bedrijven een extra verlichting van de overheidsinspanningen ten aanzien van het milieu. Zo zouden investeringen die nodig zijn om de richtlijnen voor industriële vervuiling en verschillende richtlijnen voor de waterkwaliteit en het afvalbeheer te kunnen overnemen, door de private sector kunnen worden gedaan (zie tabel 7.10).

Tabel 7.10 Wie investeert waar?

	EU richtlijn	Publieke sector	PPP (publiek/privaat)	Private sector	Investing
LUCHT	Richtlijnen kwaliteit brandstof	Controle systemen		Olieraffinaderijen	Procestechnologie
	Kaderrichtlijn luchtkwaliteit	Energievoorzieningen	Energievoorzieningen	(Industrie)	End-of-pipe en procestechnologie
	Grote stookinstallaties richtlijn				
WATER	Richtlijn drinkwater	Gemeentelijke voorzieningen	Voorzieningen		Controle systemen Inzamel-/verwerkingsbedrijven
	Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater		Idem & afzonderlijke privaat/publieke installaties	Industrie	Bevoorradings-systemen Systemen voor de behandeling van afvalwater Nieuwe processen: schone technologieën
	Richtlijn rioolwaterzuivering	Idem	Bedrijven en subsystemen		Rioolslib transportsystemen Rioolslib ontwateringsystemen Rioolslib verbrandingsovens Compost-/verwerkings-Bedrijven
	Richtlijn lozing gevaarlijke stoffen in water			Industrie	Systemen voor behandeling afvalwater Nieuwe processen (schonere technologieën)
	Nitraatrichtlijn			Landbouw	Opslagfaciliteiten voor dierlijk afval Systemen voor behandeling van afval

Tabel 7.10 vervolg

	EU richtlijn	Publieke sector	PPP (publiek/privaat)	Private sector	Investering
AFVAL	Richtlijnen verbranding gemeentelijk afval	Gemeenten/Regio's Afalvoorzieningen	Verbrandingsinstallaties/ Inzamelbedrijven		Controle van luchtkwaliteit Inzameling/transport afval Verbrandingsinstallaties
	Richtlijn verbranding gevaarlijk afval	Afalvoorzieningen, ziekenhuizen	Verbrandingsinstallaties/ Inzamelbedrijven	Industrie	Inzameling/transport afval Controle van lucht- kwaliteit Verbrandingsinstallaties voor gevaarlijk afval
	Richtlijn storten van afval	Gemeenten afval- voorzieningen	Alle investeringen	Industrie: inzameling/ transport afval	Gemeentelijke stortplaatsen Stortplaatsen voor gevaarlijk afval Sluiting van oude stortplaatsen
BEHEERSING VAN INDUSTRIËLE VERVUILING	Geïntegreerde Preventie en Controle van Vervuiling	Regering afval- voorzieningen		Industrie	Controle lucht/ water/grondwater Nieuwe processen (schonere technologieën) Systemen ter beheersing van vervuiling
	Richtlijn oplosmiddelen	Regering		Industrie inclusief MKB	Controle van luchtkwaliteit Nieuwe processen (schonere technologieën) Systemen ter beheersing van luchtvervuiling

Bron: CEPS (2000).

Een verschuiving naar private investeringen en verzelfstandiging lost uiteraard niet alles op. Het grootste deel van de investeringen nodig voor de implementatie van de zware investeringsrichtlijnen, valt immers onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de richtlijnen betreffende de kwaliteit van het drinkwater, de behandeling stedelijk afvalwater, de riolering, het storten en verbranden van afval en een deel van elektriciteit en stadsverwarming. Dit leidt tot een aantal problemen. Zo zijn de gemeenten niet alleen de eigenaars van water-, afval- en energievoorzieningen, maar ook de economische toezichthouders. Bovendien beschikken de gemeenten vaak maar over weinig

middelen en missen zij als gevolg van de jarenlange centralistische structuren in Midden- en Oost-Europa, nog de nodige ervaring om effectief met hun nieuwe verantwoordelijkheden om te gaan.

Horizontale richtlijnen

Tot het restacquis behoren ook richtlijnen die geen relatie hebben met de interne markt, maar waarvoor het vanuit milieuoogpunt onwenselijk is dat ze pas jaren na de toetreding worden toegepast. Voor deze richtlijnen zou moeten worden gestreefd naar zo kort mogelijke overgangstermijnen. Dit betreft ten eerste een aantal horizontale richtlijnen, zoals de richtlijn 'Toegang van het publiek tot informatie betreffende het milieu' en de richtlijn Milieu Effect Rapportage (MER). De omzetting van deze richtlijnen in nationale wetgeving kost weliswaar administratieve inspanningen, maar vereist niet altijd grote financiële inspanning. Deze richtlijnen zijn van groot belang om de bevolking bewust te maken van de toestand van het milieu. Een goede milieueffectrapportage is van wezenlijk belang voor de integratie van het milieu in andere sectoren, zoals landbouw en de regionale politiek. Deze twee sectoren ontvangen het leeuwendeel van de EU-begroting. Een goede integratiepolitiek betekent dan dat dit geld ook ten goede kan komen aan het milieu (Interview Bennett 2000). Voorts is het belangrijk dat de kandidaat-lidstaten de flora- en faunarichtlijnen overnemen om de biodiversiteit in die landen veilig te stellen en onherstelbare schade aan de nog grotendeels ongerepte natuurgebieden te voorkomen. Op deze richtlijnen dient men volgens de WRR zo min mogelijk overgangsperioden toe te staan. Zoals in paragraaf 4.5 is vermeld, vragen de meeste kandidaat-lidstaten overgangsperioden voor de vogel- en habitatrictlijn, de belangrijkste biodiversiteitsrichtlijnen. Inmiddels heeft een groot deel van de kandidaat-landen, na grote druk vanuit de EU, hun verzoek voor overgangsperioden echter laten vallen.

7.5.4 INTEGRAAL MILIEUBELEID

De integratie van het milieu in sectoren als energie, vervoer, landbouw en de regionale politiek is essentieel voor een efficiënt en effectief milieubeleid. Integraal milieubeleid dient dan ook (geleidelijk) te worden bevorderd. Voor een duurzaam energiebeleid is het volgens de WRR allereerst van belang dat de Midden- en Oost-Europese landen prijsverhogingen doorvoeren in de energiesector. Hoewel het gunstige milieudividend van deze prijsverhogingen slechts geleidelijk zal kunnen worden verwacht, is het vanuit concurrentieoverwegingen onder de Europa-Akkoorden en in de latere interne markt noodzakelijk en vanuit milieuoogpunt wenselijk dat deze prijsverhogingen inderdaad tegen de tijd van het EU-lidmaatschap zijn afgerond. Dit stimuleert energiezuinige technologie en machines en zal verder – ook bij gegeven techniek en materieel – tot minder energiegebruik leiden. Een lagere consumptie van energie brengt voorts het voordeel met zich mee dat minder investeringen nodig zijn in de energiesector. Tegelijkertijd zal er, door de hogere opbrengsten die uit de prijsverhogingen voortvloeien, meer geld beschikbaar zijn voor investeringen. Ten slotte leiden hogere energieprijzen tot macro-economische voordelen; zij zorgen voor hogere

belastingopbrengsten en komen zo ten goede aan de begrotingen van de Midden- en Oost-Europese landen (profijtbeginsel). De kandidaat-lidstaten kunnen dus zichzelf en het milieu voor een groot deel helpen door kostendekkende prijzen door te voeren. Tegenover de sociaal-politieke gevoeligheden staat een groot aantal (economische) voordelen: het is conform het profijtbeginsel, vermindert concurrentievervalsingen, is beter voor het milieu en past beter bij het milieuacquis.

Bovendien zou het bij dit beleid passen om de extra vuile energiedragers (zoals bruinkool en bepaalde teerolie) geleidelijk te verbieden of te laten prijzen inclusief de volledige sociale kosten van de externe effecten (hetgeen versnelde afbouw garandeert). Deze geleidelijke beëindiging van het gebruik van zeer vervuilende energiedragers dient gepaard te gaan met gericht regionaal ontwikkelingsbeleid. Hiervoor kan allereerst gebruik worden gemaakt van het pretoetredingsinstrument ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession Aid*) en na toetreding van het Cohesiefonds. Deze instrumenten zouden niet alleen moeten worden aangewend voor bevorderen van een duurzaam energiebeleid, maar ook voor het bevorderen van een duurzaam transportbeleid.²¹ De WRR beveelt in paragraaf 7.6 bovendien aan om het Cohesiefonds te ontkoppelen van de oorspronkelijke EMU-doelstelling en dit om te vormen tot één nieuw fonds gericht op investeringen in milieu en infrastructuur. Ten slotte kan ter stimulering van duurzame landbouw allereerst het pretoetredingsinstrument voor maatregelen ten behoeve van landbouw en plattelandontwikkeling (SAPARD) worden gebruikt. Na toetreding kan een beroep worden gedaan op de structuurfondsen, zoals de Garantiesector van het EOGFL (zie ook par. 7.4).

7.5.5 OVERIGE MILIEUASPECTEN

Voor het aantrekken van buitenlandse investeringen is het van groot belang de zwaar vervuilde gebieden in de regio van Midden- en Oost-Europa op te ruimen. Bedrijven die zich er willen vestigen, kunnen niet verantwoordelijk worden gehouden voor milieuschade die in het verleden is aangericht. De WRR vindt dat hier een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen gebieden waar schoonmaakprojecten urgent zijn en waar dit niet het geval is. In dichtbevolkte gebieden met een hoge groeipotentie of gebieden die geschikt zijn voor landbouw, is het van belang dat de EU eenmalige schoonmaakprojecten steunt. Deze steun zou moeten worden gegeven via de pretoetredingsfondsen, de structuurfondsen en het Cohesiefonds (na toetreding) en door cofinanciering door IFI. In dunbevolkte gebieden en bij afwezigheid van acuut gevaar is dit een zaak van de regionale en lokale autoriteiten. Het motief voor steunverlening is vooral gelegen in de vaak extreme kosten van deze erfenissen, die een verdere ontwikkeling blokkeren.

Voor zover emissies betrekking hebben op het broeikaseffect, onderstreept de WRR de aanzienlijke mogelijkheden voor en grote milieubaten van *joint implementation* in Midden- en Oost-Europa. Hoewel het strikt genomen geen EU-kwestie (maar een mondiale) is om maatregelen voor emissiereductie

gezamenlijk uit te voeren door middel van investeringen in de kandidaat-lidstaten, ligt het voor de hand dit instrument in de kandidaat-lidstaten versterkt in te zetten. Zoals bekend, wordt hiermee de doelmatigheid van het wereldklimaatbeleid vergroot.

7.5.6 NUCLEAIRE VEILIGHEID

Zoals in paragraaf 4.5 is beschreven, heeft de EU het (politieke) standpunt van de G-7 uit 1992 overgenomen om de zogenaamde 'eerste-generatie' reactoren in Midden- en Oost-Europa te sluiten. De toezegging van de betrokken kandidaat-landen deze reactoren te sluiten, is een expliciete voorwaarde voor toetreding. Dit stelt deze landen (Litouwen, Bulgarije en Slowakije) echter voor grote problemen en stuit vooral in de eerste twee landen op veel verzet. Aangezien zowel Litouwen als Bulgarije nog geen harde toezeggingen hebben gedaan met betrekking tot de sluiting van enkele reactoren, valt te verwachten dat de verdere onderhandelingen zeer lastig zullen worden.

De WRR meent dat het ontbreken van een duidelijke *rechtsbasis* voor de EU-eis tot sluiting van deze reactoren implicaties moet hebben voor de opstelling van de Unie ten aanzien van dit onderwerp. Er bestaat geen acquis op het gebied van nucleaire veiligheid. De EU-lidstaten stellen individueel – met mogelijk enige coördinatie via het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) in Wenen – hun eigen nucleaire veiligheidsstandaarden vast.²² Het is dus maar de vraag of de *analytische basis* waarop de EU de sluiting van de betreffende centrales vereist, wel de juiste is en of de kerncentrales *in de* EU wel allemaal aan zulke hoge veiligheidsnormen voldoen. Anders gezegd, meet de Unie hier niet met twee maten?

Waar het de WRR vooral om gaat, is de *disproportionaliteit* van de EU-eis tot sluiting op korte termijn van de betreffende kernreactoren. In paragraaf 4.5 bleek reeds dat de Unie tot nu toe wel disproportionele eisen oplegt aan de betreffende landen maar in feite slechts schamele bedragen ter beschikking heeft gesteld. Als de Unie hoge veiligheidseisen (in ieder geval hoger dan die door het IAEA gehanteerd worden) stelt, moet de Unie hier ook de consequentie van onder ogen zien. In het licht van de wenselijke hoge en langdurige inhaalgroei van de Midden- en Oost-Europese landen zou de EU tot een duidelijke strategie moeten komen. De sluiting zou verregaand door de Unie betaald dienen te worden, zodat inhaalgroei (zeker voor Litouwen dat nog lang niet op het inkomensniveau van 1989 is teruggekeerd) niet onnodig belemmerd wordt.

7.6 COHESIEBELEID

7.6.1 INLEIDING

Met de vijfde uitbreidingsronde van de EU zal een aantal Midden- en Oost-Europese landen toetreden waarvan het inkomen per hoofd aanzienlijk lager ligt dan het gemiddelde inkomen in de Unie. Deze landen zien zich geplaatst voor

omvangrijke ontwikkelingsopgaven, waaronder het diversifiëren van achterstandsregio's met een eenzijdige industriële of agrarische structuur, het verder ontwikkelen van regio-specifieke locatievoordelen en het weghalen van belemmeringen in groeicentra. Hiernaast kampen ze met zware milieu- en infrastructuurle opgaven die de komende decennia grote investeringen vergen.

Voor de Midden- en Oost-Europese landen komt deelname aan het cohesiebeleid allerm minst neer op het simpelweg ontvangen en besteden van communautaire fondsen. Tegenover de zeer bescheiden financiële steun uit de preaccessiefondsen Phare, SAPARD en ISPA staan voor de kandidaat-lidstaten ongekend zware bestuurlijke, juridische en financiële beleidsinspanningen, waarvan de voornaamste voordelen pas na het lidmaatschap concreter zullen worden. Het preaccessiebeleid fungeert als het ware als een laboratorium voor de versterking van het decentrale bestuur en stelt het goede functioneren van de bestuurlijke en juridische instellingen en de doelmatige inzet en het beheer van financiële steun als voorwaarde voor de inzet van communautaire structuurfondsen na de toetreding. De principes van subsidiariteit, additionaliteit en programmering gebieden deze landen zelf een groot deel van de investeringen in de economische inhaalgroei voor hun rekening te nemen. De Europese financiering komt immers niet in de plaats van de nationale en regionale investeringen. Deze wordt alleen gegeven als onderdeel van een coherente, meer omvattende eigen ontwikkelings- en investeringsstrategie van de ontvangende lidstaten, die vergezeld gaat van de langdurige inzet van eigen financiële middelen tot na de programmeringsperiode.

Dit laat onverlet dat de uitbreiding in de publieke opinie nogal eens wordt afgeschilderd als risicovol, onbetaalbaar en zelfs schadelijk voor het draagvlak en de legitimiteit van het communautaire cohesiebeleid. De herschikking van middelen en prioriteiten ten behoeve van de uitbreiding zou volgens sommigen een wig drijven tussen de onderlinge financiële solidariteit van de lidstaten en de langetermijn politieke slagvaardigheid van de Unie ondermijnen. Het vooruitzicht dat nu nog bijna alle regio's van de nieuwe lidstaten in aanmerking komen voor communautaire steun en dat de huidige lidstaten hiervoor nog geruime tijd financiële ruimte zullen moeten vrijmaken, heeft de politieke spanningen rondom de budgettaire implicaties van de uitbreiding dan ook al flink aangewakkerd (zie par. 7.7 over de EU-begroting). Bovendien wordt gevreesd dat de financiële middelen terecht zullen komen bij slecht functionerende programma's onder toezicht van juridisch en bestuurlijk zwakke overheden in de Midden- en Oost-Europese landen.

In deze paragraaf zullen oplossingsrichtingen voor dit vraagstuk worden voorgesteld op basis van algemene basisprincipes voor de toekenning van cohesiesteun die aansluiten bij de oorspronkelijke doelstellingen van het cohesiebeleid. Deze oplossingsrichtingen heeft de WRR uitgewerkt in concrete hervormingsvoorstellen die het in principe mogelijk maken de aankomende lidstaten na de toetreding op te nemen in het communautaire cohesiebeleid en te assisteren in hun proces van inhaalgroei, zonder dat zij extra financiële claims leggen op de EU-begroting.

Tabel 7.11 Het cohesiebeleid: toetredingsgerelateerde kansen, bedreigingen en oplossingen

		Cohesiebeleid
VOOR TOETREDING	Kansen	<p><i>Voor EU:</i></p> <p>1. Pre-accessiesteun via cohesiebeleid dwingt kandidaat-lidstaten tot tijdige decentralisatie van instituties en beleid; 2. Essentiële investeringen in milieu-, fysieke en kennisinfrastructuur;</p> <p><i>Voor MOE:</i></p> <p>1. Pre-accessiesteun (Phare, ISPA, SAPARD) voor structuurverbeteringen, om- en herscholingshulp en infrastructurele en milieuverbeteringen, die tevens buitenlandse directe investeringen faciliteren; 2. Versterking van het (decentrale) juridische en bestuurlijke vermogen; 3. Investerings in institutioneel kader voor programmering, evaluatie en (financiële) controle; 4. Versterking van lokale ondernemingen door indirecte vraagtoename voor lokale toeleveranciers; 5. Versterking maatschappelijk draagvlak voor toetreding.</p>
	Bedreigingen	<p><i>Voor EU:</i></p> <p>1. Oplopende EU-interne spanningen over verschuiving van cohesiemiddelen en over netto begrotingsposities; 2. Slechte, niet-functionele programma's en corruptie.</p> <p><i>Voor MOE:</i></p> <p>1. Tekortschietend bestuurlijk en juridisch vermogen; 2. Moeizame interdepartementale en verticale coördinatie met regionale en lokale overheden; 3. Beperkte beschikbaarheid van statistieken; 4. Initiële onbekendheid met absorptiecapaciteit.</p>
	Oplossingen	<p><i>Voor EU:</i></p> <p>1. Hantering van algemene basisprincipe dat rijke landen (inkomen boven het EU-gemiddelde) géén steun ontvangen; 2. Handhaving van de totale Agenda 2000-financieel kader (tot 2006), maar beschikbaarheid van posten daarbinnen; 3. Omvorming van het Cohesiefonds (ontkoppeling van EMU-doelstelling) tot één nieuw fonds voor milieu- en infrastructuurinvesteringen; 4. Versterkte pre-accessiesteun; 5. Ontwikkelen van goede centrale en decentrale uitvoerende instanties; 6. Niet-voorwaardelijke herverdeling van middelen voor 5 jaar via geringere afdrachten van MOE-landen aan EU-begroting.</p>
NA TOETREDING	Kansen	<p><i>Voor EU:</i></p> <p>1. Dynamische voordelen van regio's met inhaalgroei; 2. Vergroting van de bereikbaarheid van perifere regio's.</p> <p><i>Voor MOE:</i></p> <p>1. Hogere inhaalgroei door betere benutting van het bestaande economisch groeipotentieel en vergroting van het fysiek en menselijk kapitaal; 2. Vergrote toegang tot leningen van de EIB; 3. Potentiële versterking van de financiële stabiliteit door ontlasting van tekorten op de lopende rekening, vooral bij stimulering van lokale ondernemingen; 4. Verbetering van regionale beleids capaciteit versterkte lokale beleids concurrentie en aantrekkelijkheid voor buitenlandse investeerders.</p>
	Bedreigingen	<p>1. Ontstaan van nieuwe Mezzogiorno's; 2. Crowding out van private investeringen; 3. Nieuwe begrotingsconflicten over juste retour en lastenverdeling; 4. Versnippering van doelstellingen, instrumenten en middeleninzet; 5. Aanvankelijk nog beperkte absorptiecapaciteit en co-financieringsmogelijkheden; 6. Creëren van gevestigde belangen bij aanhoudende subsidies.</p>
	Oplossingen	<p>1. Herstructureren van de begroting (nieuw Eigen Middelenbesluit) op IGC in 2004; 2. Na 2006: verzwaarde inzet van Structuur- en Cohesiefondsen voor MOE inpassen in nieuw financieel kader (2007-2013); 3. Aanvankelijk versoepelde co-financieringsvereisten voor MOE; 4. Complementariteit van publieke en private investeringen; 5. Tegengaan inconsistenties tussen overig nationaal en communautair beleid op EU-cohesiebeleidsdoelstellingen; 6. Onafhankelijk onderzoek naar ratio, effectiviteit en efficiëntie van esf.</p>

7.6.2 ALGEMENE PRINCIPES VOOR TOEKENNING VAN COHESIESTEUN

In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat de Europese Unie een lange traditie heeft, waarbij het opnemen van nieuwe lidstaten veelal gepaard gaat met een strijd over de toekenning van financiële middelen en een aanpassing van de toekenningscriteria voor de fondsen. Niet zelden zijn cohesiemiddelen gebruikt als ‘korte-termijnsmeermiddel’ om de directe financiële consequenties van de als gevolg van de uitbreiding toenemende economische en sociale diversiteit tijdelijk op te vangen voor de netto-ontvangers onder de bestaande lidstaten. Ze vormen echter geen oplossing voor de oorzaak van deze diversiteit. Op de lange termijn blijken deze afkoopbetalingen bovendien *free riding* in de hand te werken, hetgeen weer nadelige gevolgen heeft voor de goede onderlinge betrekkingen en solidariteit tussen de lidstaten.

De WRR meent derhalve dat de oplossing voor het politieke herverdelingsvraagstuk dat met de uitbreiding ter tafel ligt, primair moet worden gevonden bij de ‘bron’; bij een hervorming van het cohesiebeleid aan de hand van een aantal eenvoudige algemene basisprincipes. Deze principes sluiten aan bij de oorspronkelijke doelstellingen en principes van het cohesiebeleid die in de EU-Verdragen zijn geformuleerd (zie par. 4.4.). Het eerste algemene principe is dat de essentie van het communautaire cohesiebeleid erin ligt om voor die lidstaten die in ontwikkelingsniveau achterblijven bij het gemiddelde welvaartpeil in de EU, het economische en sociale vermogen te optimaliseren om van de interne markt te profiteren. Op grond hiervan dienen alleen lidstaten met een inkomen per hoofd dat onder het EU-gemiddelde ligt, in aanmerking te komen voor steun uit het cohesiebeleid. De nu nog in de begroting opgenomen steun aan de regio’s van rijke landen dient dan ook binnen enkele jaren te worden uitgefaseerd. Voor de rijke EU-lidstaten, waaronder Nederland, betekent dit principe dat zij volledig moeten worden uitgesloten van toekomstige ontvangsten uit de communautaire structuurfondsen.

Dit uitgangspunt strookt met een strikte subsidiariteitstoets. Voor rijke landen met een gebleken vermogen om te profiteren van de Europese interne markt zijn immers geen communautair beleid en communautaire middelen nodig. Eventuele regionale beleidsmaatregelen zullen zij direct ten laste kunnen laten komen van de eigen, nationale begroting. Dit laat deze landen bovendien vrij om een regionaal beleid te voeren dat geheel is toegespitst op de eigen behoeften, doelstellingen, toewijzingscriteria en instrumenten. Het strookt ook met het concentratiebeginsel, dat immers verlangt dat communautaire middelen daar worden ingezet waar de behoefte en effectiviteit het grootst zijn.²³ Ten slotte benadrukt dit beginsel tevens dat elke steun uit de structuur- en cohesiefondsen per definitie tijdelijk is en nimmer kan gelden als verworven recht. Veeleer dient deze te worden beschouwd als een extra ruggensteun voor minder ontwikkelde regio’s om het eigen economische groeipotentieel en de ontwikkelingskansen van de Europese interne markt beter te benutten en een mogelijkheid voor armere landen en hun achterstandsregio’s om snellere inhaalgroei te bereiken.

Op grond van dit algemene beginsel geldt dat zogenoemde cohesielanden door hun lage gemiddelde inkomen per hoofd in principe kwalificeren voor communautaire steun aan de regio's. Welke regio's binnen deze landen vervolgens in aanmerking komen voor steun en hoeveel middelen zij behoren te ontvangen, is uiteindelijk vooral een politieke beslissing. De WRR meent dat de EU zou moeten aansluiten bij het thans geldende criterium voor doelstelling 1 van het cohesiebeleid, namelijk dat alleen die regio's binnen de cohesielanden steun ontvangen waarvan het gemiddelde BBP per hoofd onder de grens van 75 procent van het EU-gemiddelde uitkomt. Vervolgens zijn er enkele randvoorwaarden die voor de vaststelling van de *omvang* van de steun per land moeten gelden: hoe 'armer', hoe groter de omvang van het steunbedrag en hoe dichter bij het inkomensgemiddelde van de EU-lidstaten, hoe minder de steun. De EU dient dan tevens direct steun te verlenen aan de verbetering van het absorptievermogen van de arme lidstaten en regio's, zodat de relatief hoge steunbedragen voor deze meest behoeftige gebieden tegelijkertijd ook zo doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet.

Het tweede algemene principe luidt dat het *functionele* concentratiebeginsel een zwaarder accent dient te krijgen. Er moet een einde worden gemaakt aan de huidige tendens in het cohesiebeleid dat uit overwegingen van 'juste retour' de toepassingsruimte van sommige beleidsinstrumenten niet alleen geografisch, maar ook inhoudelijk steeds verder verwatert.²⁴ Het gaat hier namelijk om een disfunctioneel principe, dat voorbij gaat aan het wezenlijke doel van de integratie en dat in de hand werkt dat begrotingsstromen worden losgekoppeld van weloverwogen, gerechtvaardigde beleidsbehoeften. De Europese Commissie heeft zich hier in het onlangs verschenen Tweede Cohesierapport opnieuw tegen gekeerd. Zij dient hierin volgens de WRR krachtig te worden ondersteund.²⁵ Een voorbeeld van deze inhoudelijke verwatering vormden de communautaire overdrachten uit het EFRO, die in het verleden ook zijn ingezet op het terrein van de gezondheidszorg. In plaats hiervan zou ook binnen de armere regio's het overgrote deel van de middelen moeten worden besteed op die plekken en aan die sectoren waar de problemen en het rendement het grootst zijn.

Het derde algemene principe, ten slotte, moet zijn dat de inzet van de financiële middelen uit het cohesiebeleid stringenter wordt getoetst op zijn consistentie met de doelstellingen en instrumenten van het *nationale* beleid van de ontvangende lidstaten en met het overige communautaire beleid. De ervaring leert dat in achterstandsregio's met een hardnekkige werkloosheid de inzet van structuurfondsen weinig bijdraagt aan structurele inhaalgroei en daling van de werkloosheid, als tegelijkertijd de nationale of regionale overheden en de sociale partners allerlei belemmeringen op de flexibele werking van de arbeidsmarkt in stand houden (Hurst, Thisse en Vanhoudt 2000: 13). Met andere woorden: de Commissie en de lidstaten moeten erop toezien dat de toch al beperkte communautaire cohesiemiddelen niet aan effectiviteit en efficiëntie inboeten, doordat ze worden doorkruist door ander beleid.

7.6.3 HERVORMINGSVOORSTELLEN

De bovenstaande algemene basisprincipes leiden tot de volgende concrete voorstellen om het huidige instrumentarium met het oog op de komende uitbreiding aan te passen. Ten eerste zou de Nederlandse regering voor de eerstvolgende IGC van 2004 moeten streven naar een herstructurering van de communautaire begroting. Weliswaar zou onder normale omstandigheden (d.w.z. zonder grote groei dalings, sterke dalingen van de landbouwprijzen enz.) kunnen worden vastgehouden aan de in Berlijn goedgekeurde bestedingsplafonds, maar hierbinnen zou een herschikking van de maximaal toegewezen bedragen moeten plaatsvinden die recht doet aan het principe dat rijke landen (waarvan het regionale inkomen per hoofd dus boven het EU-gemiddelde ligt) afzien van communautaire steun voor hun regionale ontwikkeling.

In de huidige situatie van de 15 lidstaten zouden dan alleen nog Spanje, Portugal en Griekenland tijdelijk structuur- en cohesiefondsen ontvangen, totdat zij door inhaalgroei het gemiddelde EU-inkomen bereiken. Rijke lidstaten waarvan het BBP per hoofd boven dat van het EU-gemiddelde komt, kunnen dus geen aanspraak meer maken op communautaire cohesiesteun voor hun achterstandsregio's, ook niet als deze een inkomen per hoofd beneden de 75 procent van het EU-gemiddelde hebben.

Het Cohesiefonds voor de investeringen in infrastructuur en ter verbetering van het milieu, kent een vormgeving, taak en toepassing die afwijkt van de Structuurfondsen. De financiële middelen kennen een vaste verdeelsleutel per land, mogen conform de verdragsbepalingen alleen worden ingezet voor de bovengenoemde twee doeleinden en hun besteding is nadrukkelijk gekoppeld aan de voorwaarde dat de ontvangende landen (waarvan het BNP per hoofd minder dan 90 % van het EU-gemiddelde BNP is) macro-economische convergentieprogramma's uitvoeren met het oog op toetreding tot de monetaire unie. Deze inhoudelijke koppeling met het monetaire project heeft als logische consequentie dat, nu de cohesielanden inmiddels alle volwaardig lid zijn van euroland, het Cohesiefonds *in de huidige vorm* zijn bestaansrecht heeft verloren.²⁶ Dit is ook de reden dat de Europese Commissie in het Tweede Cohesierapport de toekomst van het Cohesiefonds voor de periode na 2006 ter discussie stelt en overweegt alle communautaire infrastructurale en milieufondsen van de Structuur- en Cohesiefondsen te bundelen in één vernieuwd Cohesiefonds (Europese Commissie 2001e). De WRR meent dat bij een eventuele voortzetting van het Cohesiefonds na 2006 in ieder geval de inhoudelijke koppeling met de monetaire unie – die oorspronkelijk toch al zwak was onderbouwd – dient te worden losgelaten. De toewijzing van een dergelijk Cohesiefonds 'nieuwe stijl' zou dan wel moeten worden gebonden aan strikte, objectieve criteria die zoveel mogelijk overeenstemmen met de hierboven voorgestelde algemene basisprincipes voor het communautaire cohesiebeleid. Bovendien dienen deze criteria zorgvuldig te worden afgestemd met de toewijzingscriteria voor de Structuurfondsen.

7.7 DE EU-BEGROTING

7.7.1 INLEIDING

In de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen heeft de begroting altijd volop in de publieke aandacht gestaan. Eén van de redenen hiervoor is dat begrotingsvraagstukken onlosmakelijk verbonden zijn met debatten over de rol en bevoegdheden van de EU-instellingen, de balans tussen communautaire en nationale beleidsniveaus en de toekomstige ontwikkelingsrichting van de Europese integratie. Een andere reden is dat de financiële begrotingsstromen naar de individuele lidstaten, anders dan bijvoorbeeld het veel complexere en minder direct zichtbare onderlinge verkeer van regels en informatie, ook de relatieve buitenstaanders van het EU-beleidsproces onmiddellijk opvallen. Immers, wie de ‘winnaars’ (netto-ontvangers van de begroting) en de ‘verliezers’ (netto-betalers) van de EU-begroting zijn, lijkt vrij eenvoudig te berekenen (Laffan en Shackleton 2000: 212). Mede daarom mondt het publieke debat over de EU helaas nogal eens uit in discussies over geld, kosten en netto-overdrachten en -ontvangsten zonder dat hierin de relatie met de inhoud van het beleid is terug te vinden.

Niet voor niets blijkt dan ook telkens weer dat, zodra de begrotingsproblematiek direct op de agenda van de EU staat, hier veelal een negatieve impuls vanuit gaat. Hoezeer ook periodieke begrotingsdebatten nodig zijn om te kunnen komen tot breed gedragen, duurzame politieke compromissen, is de schade ervan vaak aanzienlijk. Ze ontwikkelen een eigen, sterke politiserende (‘zero sum’-achtige) dynamiek, die niet alleen zijn weerslag kan hebben op het klimaat van onderlinge samenwerking tussen de lidstaten, maar zelfs kan bijdragen tot disfunctioneel beleid. Dat het wezen van de communautaire samenwerking gaat over beleid en dat dit beleid in overweldigende mate niet op geld maar juist op regelgeving berust, verdwijnt dan al gauw naar de achtergrond.

In een beleidsadvies over de uitbreiding naar de Midden- en Oost-Europese landen dient de WRR ook in te gaan op het begrotingsvraagstuk. Het thema van de begroting hangt nauw samen met de toetredingsmodaliteiten en het goede functioneren van de Unie op de langere termijn. In deze paragraaf zal dan ook in grote lijnen (en zonder gedetailleerde kostenberekeningen) worden uiteengezet welke financiële consequenties de WRR-beleidsaanbevelingen uit de voorgaande paragrafen hebben voor de EU-inkomsten en -uitgaven. Hierbij zal een onderscheid worden gehanteerd tussen:

- de periode tot en met 2006.

Voor deze jaren zijn de Financiële Perspectieven al vastgelegd. De WRR hanteert daarom als uitgangspunt dat het afgesproken begrotingsplafond dient te worden gerespecteerd, inclusief de circa drie miljard euro per jaar aan preaccessiesteun tot en met 2006. Hij legt het accent op de implicaties van de in eerdere paragrafen voorgestelde maatregelen op het terrein van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het communautaire cohesiebeleid.

- de periode 2007-2013
 Voor deze jaren geldt dat (een aantal) Midden- en Oost-Europese landen lid van de EU zullen zijn en derhalve kunnen meebeslissen over de begroting. Echter, nu al is duidelijk dat de huidige lidstaten van plan zijn een aantal cruciale besluiten over dit latere financiële kader vast te leggen nog voor deze nieuwe lidstaten daadwerkelijk zijn toegetreden. De WRR zal ter voorbereiding op het komende debat over deze nieuwe financiële enveloppe een aantal essentiële beleidsbeginselen aangeven.

Zoals hierboven ter inleiding al is opgemerkt, wordt de publieke discussie over de begroting in de politiek en de media vaak op een eenzijdige, sterk vertekende manier gevoerd. De communautaire begrotingsproblematiek wordt uitvergroot tot proporties die ver uitstijgen boven de feitelijke betekenis ervan voor de Europese integratie. Alvorens in te gaan op de concrete implicaties van de WRR-aanbevelingen voor de begroting, vervolgt deze paragraaf daarom met een korte schets van de feitelijke rol die de begroting heeft in het integratieproces. Hier zullen ook enkele veel voorkomende misvattingen over de EU-begroting en fundamentele onevenwichtigheden in de huidige begrotingssystematiek ter discussie worden gesteld.

7.7.2 ROL EN BETEKENIS VAN DE COMMUNAUTAIRE BEGROTING

De huidige EU-begroting en de Nederlandse bijdrage hieraan vormen in meerdere opzichten een vrij marginaal onderdeel van de Europese integratie. Zo is de omvang en betekenis van de communautaire middelen volstrekt niet te vergelijken met die van de nationale begrotingen van de lidstaten. Zoals hierboven al werd aangestipt, ligt de essentie van de Europese integratie immers besloten in gezamenlijke afspraken over regulering en liberalisering van gezamenlijk of gecoördineerd beleid. Veel EU-beleidsterreinen komen dan ook niet of nauwelijks ten laste van de EU-begroting. Zij komen ook niet ten laste van de nationale begroting, ondanks het feit dat het beleid in hoofdzaak decentraal wordt uitgevoerd. De consequentie hiervan is dat in die specifieke gevallen waar het communautaire beleid bij wijze van uitzondering wél EU-geld kost, dit al gauw een fors aandeel van de totale EU-begroting uitmaakt. In het geval van het GLB en het communautaire cohesiebeleid komt het gezamenlijke aandeel dan ook uit op zo'n 85 procent van de EU-begroting. Zou het cohesievraagstuk door sterke inhaal-groei van de armere lidstaten verdwijnen en het GLB uiteindelijk nog slechts geringe prijsinterventies en geen inkomstenstoelagen op EU-niveau meer kennen, dan zou de EU-begroting derhalve enorm krimpen. Het GLB zou dan echter nog steeds een groot percentage van de inmiddels geslonken begroting opslokken. Uitspraken als zouden het GLB en het cohesiebeleid een 'groot' aandeel in de begroting voor hun rekening nemen, hebben op zichzelf derhalve weinig betekenis. Er bestaat met andere woorden zeker geen eenduidige en veelal geen enkele relatie tussen de prioriteit die de lidstaten hechten aan een beleidsdoelstelling en de omvang van desbetreffende EU-begrotingspost (SER 1998: 44).

Hieruit volgt eveneens dat een hogere of lagere EU-begroting niet bij voorbaat slechter of beter is. Ook mag de oordeelsvorming over de EU-begroting niet worden losgekoppeld van de wenselijkheid, de doelstelling en de gekozen instrumenten van het beleid. Anders gezegd: lidstaten zullen zich altijd eerst moeten afvragen of het desbetreffende beleid op inhoudelijke gronden communautaire in plaats van nationale actie rechtvaardigt. Vervolgens zullen ze moeten afwegen op welke wijze en met welke instrumenten het beleid zo doelmatig mogelijk kan worden gevoerd. In het oordeel hierover dient dan eveneens de (al dan niet aan plafonds gebonden) inzet van financiële instrumenten te worden betrokken. Dat deze constatering, hoe triviaal ook voor de meeste beleidsmakers, in het vuur van de EU-begrotingsonderhandelingen wel eens uit het oog worden verloren, bleek bijvoorbeeld ook op de Top van Berlijn. Daar werd met name omwille van het kortetermijnstreven naar een lagere EU-begroting besloten het bestaande, ondoelmatige zuivelbeleid voort te zetten. De eerder aangekondigde hervorming van het suikerregime werd op diezelfde Top opnieuw uitgesteld. Hierbij speelde zeker ook de overweging dat het bestaande suikerregime de EU-begroting nauwelijks belast. Een hervorming zou dit wel doen, aangezien hiermee de eigen heffingen in de suikersector (die geen invloed hebben op de begroting) en de zeer hoge invoertarieven (die behoren tot de onzichtbare kosten van protectie) zouden moeten worden vervangen door inkomenstoelagen. Kortom, zowel een stijging als een daling van de EU-begroting zou uit het oogpunt van de doelmatigheid van beleid wenselijk kunnen zijn.

Tekstbox 7.1 Basisprincipes EU-begroting

Financiële vooruitzichten/perspectieven

Vanaf 1988 wordt de communautaire begroting vastgesteld in het kader van financiële vooruitzichten voor de middellange termijn, die gezamenlijk zijn goedgekeurd door de Raad, het Europees Parlement en de Commissie. Deze vooruitzichten vormen het raamwerk van de communautaire uitgaven over die periode en geven de maximumomvang en de samenstelling van de te verwachten communautaire uitgaven aan. Zij worden door de Commissie elk jaar bijgesteld om met de prijzen en de ontwikkeling van het BNP in de EU-rekening te houden. Er zij evenwel op gewezen dat de financiële vooruitzichten niet overeenkomen met een meerjarenbegroting, daar de jaarlijkse begrotingsprocedure onontbeerlijk blijft om het daadwerkelijke bedrag van de uitgaven en de verdeling over de verschillende begrotingsplaatsen vast te stellen. Tot nu toe zijn er drie interinstitutionele akkoorden gesloten; in 1988, 1992 en 1999:

- financiële vooruitzichten 1988-1992 (pakket Delors I),
- financiële vooruitzichten 1993-1999 (pakket Delors II),
- financiële vooruitzichten 2000-2006.

De financiële vooruitzichten 2000-2006 maken deel uit van een nieuw interinstitutioneel akkoord dat het hoofdelement van het financiële pakket van Agenda 2000 vormt.

Dit akkoord, waarvoor politiek het besluit werd genomen op de topconferentie van Berlijn van maart 1999, zal de Unie in staat moeten stellen zich uit te breiden en haar beleid te versterken met inachtneming van een stringent financieel kader.

Classificatie van de uitgaven en verdeling bevoegdheden

De Commissie dient een voorstel voor de begroting in bij de Raad, die samen met het Europees Parlement de begrotingsautoriteit vormt. De *aard van de uitgaven* (d.w.z. het onderscheid tussen de verplichte en niet-verplichte uitgaven) is bepalend voor de *verdeling van de bevoegdheden* tussen deze twee instellingen. Dit onderscheid tussen typen uitgaven is volstrekt achterhaald, maar nog steeds niet gewijzigd. De ‘verplichte’ uitgaven betreffen uitgaven van de Unie waarvan het beginsel en de hoogte zijn vastgelegd in de Verdragen, het afgeleide recht, overeenkomsten, internationale verdragen of privaatrechtelijke contracten. ‘Niet-verplichte’ uitgaven zijn uitgaven waarbij de begrotingsautoriteit de kredieten vrij mag vaststellen. Alleen de niet-verplichte uitgaven worden in laatste instantie door het Europees Parlement vastgesteld. Aangezien de landbouwuitgaven als verplichte uitgaven worden beschouwd, ontsnapt 45 procent van de EU-begroting aan de controle van het Parlement (de interessante vraag doet zich voor of, indien plattelandsbeleid toch op EU-niveau wordt gefinancierd, dit ook allemaal verplichte uitgaven zouden moeten zijn. Zo niet dan heeft het EP een voet tussen de deur). Ondanks de classificatie van de uitgaven en de daaruit voortvloeiende verdeling van de bevoegdheden, zij er met nadruk op gewezen dat het EP in laatste instantie bevoegd is de begroting in haar geheel vast te stellen of af te wijzen.

Beginselen

De EU-begroting berust op diverse beginselen, waaronder:

- het eenheidsbeginsel (alle ontvangsten en uitgaven worden in één enkel begrotingsdocument opgenomen);
- het jaarperiodiciteitsbeginsel (de budgettaire verrichtingen worden aan een begrotingsjaar gekoppeld);
- het evenwichtsbeginsel (de uitgaven mogen de ontvangsten niet overschrijden).

Samenstelling begroting

De EU als zodanig heeft momenteel niet het recht zelf belasting te heffen; de zogenaamde ‘*eigen middelen*’ (douanerechten, landbouwheffingen, suiker- en glucoseheffingen) van de EU zijn een historisch gegroeid allegaartje dat, strikt formeel gezien, de lidstaten verplicht het “voor de EU te heffen”, zagezegd, maar in feite door diezelfde lidstaten als afdrachten worden opgevat. Naast de traditionele eigen middelen wordt de begroting gevormd door *BTW-middelen* en *BNP-middelen*. De laatste wijziging van het besluit betreffende de eigen middelen heeft het systeem evenwichtiger gemaakt doordat de bijdragen van de lidstaten meer in overeenstemming zijn gebracht met hun BNP-aandeel. Het gewicht van de BTW-middelen, waarvan de opbrengst weinig verband houdt met de draagkracht van een land, werd verminderd. Het aandeel van de begroting dat door de eigen middelen wordt gefinancierd, is eveneens steeds kleiner geworden.

Uitgaven

De uitgaven zijn ingedeeld in zes hoofdcategorieën:

- gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvan de uitgaven worden beperkt door het landbouwrichtsnoer;
- structurele maatregelen;
- ander intern beleid;
- extern beleid;
- administratieve uitgaven;
- reserves (monetaire reserve, reserve voor noodhulp en reserve voor garanties op leningen).

Het plafond voor de eigen middelen is voor de periode 2000-2006 vastgelegd op 1.27 procent van het BNP van de EU.

Het plafond voor de landbouwuitgaven is vastgelegd in euro's in plaats van percentages.

Het is gebaseerd op de referentie-uitgaven van 1999, aangevuld door de inflatiecorrectie en, minder-dan-proportioneel, (nl. 0.74%) tevens voor de groei van het EU BNP. Overigens liggen de feitelijke plafonds voor landbouw die specifiek zijn vastgelegd tot 2006 aanzienlijk beneden dit algemene landbouwplafond.

Het plafond voor de cohesie-uitgaven is begrensd op 4 procent van het BNP van het ontvangende land en natuurlijk door de plafonds in de financiële perspectieven tot 2006 (zie hieronder).

Tabel 7.12 Financieel kader voor de periode 2000-2006

miljoen euro – prijzen 1999 – Kredieten voor vastleggingen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landbouw	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660 GLB-
uitgaven (zonder plattelandsontwikkeling)	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. Structuurmaatregelen	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Structuurfondsen	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Cohesiefondsen	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. Intern beleid	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. Extern beleid	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Administratie	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Reserves	900	900	650	400	400	400	400
Monetaire reserve	500	500	250	0	0	0	0
Reserve voor spoedhulp	200	200	200	200	200	200	200
Reserve voor garanties	200	200	200	200	200	200	200
7. Pretoetredingssteun	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Landbouw	520	520	520	520	520	520	520
Pre-toetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA)*	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE (kandidaat-lidstaten)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
8. Uitbreiding			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Landbouw			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Structuurmaatregelen			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Intern beleid			730	760	790	820	850
Administratie			370	410	450	450	450

Tabel 7.12 Vervolg

miljoen euro – prijzen 1999 – Kredieten voor vastleggingen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal kredieten voor vastleggingen	91995	93385	100255	102035	103075	104995	107040
Totaal kredieten voor betalingen	89590	91070	98270	101450	100610	101350	103530
waarvan: uitbreiding Kredieten voor betalingen			4.140	6.710	8.890	11.440	14.210
in % van het BNP	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Marge	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Plafond voor eigen middelen	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

* Financiële toewijzingscriteria voor ispa: 1. Totale kosten per project maximaal 5 miljoen euro; 2. Evenwichtig tussen milieu- en transportmaatregelen; 3. Mogelijkheid financiële technische hulpmaatregelen te verbinden aan projectimplementatie; 4. Gemeenschapsfinanciering tot in principe 75 procent van de totale (overheids)uitgaven door publieke of vergelijkbare instanties.

Bron: Europese Commissie, Europese Raad van Berlijn, 24 en 25 maart 1999.

Conclusies van het voorzitterschap, Deel III: Tabel B: Financieel kader EU-21;

Europese Commissie, DG Regio, ISPA. Mandate programming and implementation.

State of play, 27 november 2000.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen heeft de WRR eerder in dit hoofdstuk een aantal algemene beginselen geformuleerd die als uitgangspunt dienen voor zijn advies over het Cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Deze zijn als volgt kort samen te vatten:

- 1 in het kader van het communautaire cohesiebeleid dienen 'rijke' EU-lidstaten de financiële middelen op te brengen voor de 'arme' EU-lidstaten;
- 2 hoewel het niveau van de cohesiesteun aan armere lidstaten en hun regio's altijd een politieke beslissing blijft, dient als randvoorwaarde steeds te gelden: hoe 'armer', hoe meer ondersteuning en hoe dichter het gemiddelde EU-inkomen wordt genaderd, hoe minder steun;
- 3 de verbetering van de absorptiecapaciteit voor structuur- en cohesiefondsen kan gelden als een zinvolle doelstelling van het cohesiebeleid.
- 4 de begrotingsruimte die vrij komt bij een verdere hervorming van het GLB (met degressieve compensaties), dient niet automatisch te worden doorgesluisd naar een communautair plattelandsbeleid. Op grond van het subsidiairiteitsbeginsel zullen de 'groene taken' van het plattelandsbeleid grotendeels nationaal moeten worden ingevuld.

De budgettaire consequenties van de WRR-voorstellen op het terrein van het GLB en het Cohesiebeleid worden hieronder eerst gezien op basis van hun implicaties voor de inkomsten en uitgaven voor de periode tot en met 2006. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de Nederlandse bijdrage slechts ter discussie staat indien de Financiële Perspectieven onverhoopt toch tussendoor zouden worden opge-

hoogd.²⁷ Omwille van de duidelijkheid wordt een onderscheid gemaakt tussen uitgavenverhogende en uitgavenverlagende voorstellen, overigens zonder uitgavenbedragen te noemen; het gaat hier om de kwalitatieve veranderingen. Vervolgens wordt een kader aangegeven voor de periode na 2006.

7.7.3 DE COMMUNAUTAIRE BEGROTING TOT 2006

Uitgavenverhogende voorstellen

Voor de geplande *Mid-term Review* van 2002 heeft de WRR verdere prijshervormingen voorgesteld voor onder meer graan en rundvlees, alsmede een afschaffing van quota in combinatie met een vergaande prijshervorming en tarief liberalisatie in de zuivel- en suikersector. Al deze voorstellen zullen de EU aanvankelijk geld kosten, omdat hier tijdelijke inkomstenstoeslagen tegenover moeten staan. Uitgaande van een optimistisch scenario waarin deze hervorming in 2003 zou beginnen en afhankelijk van het tempo waarin tot afbouw van de toeslagen wordt overgegaan, alsmede de begindatum van deze afbouw (bijv. in 2004), zou het uitgavenbesparende effect ervan op de EU-begroting pas enkele jaren later beginnen op te treden. In de periode tot en met 2006 zal het effect dus uitgavenverhogend zijn. Dit geldt temeer omdat de Midden- en Oost-Europese landen na de toetreding (bijv. in 2005) net als de huidige lidstaten in de EU eveneens nog een aantal jaren in aanmerking zullen komen voor de aflopende inkomstenstoeslagen. Bovendien zullen ze vanaf dat moment in aanmerking komen voor de structuur- en cohesiefondsen. Deze voorstellen betekenen derhalve nog een extra belasting van de Financiële Perspectieven tot 2006.

Uitgavenverlagende voorstellen

Hoewel de WRR-voorstellen op het terrein van de landbouw tijdelijk uitgavenverhogende elementen hebben, is op één punt evident sprake van een verlagend effect, namelijk de mate waarin inkomstenstoeslagen nationaal in plaats van op EU-niveau worden betaald. Indien dit reeds in aanzienlijke mate meteen in 2003 zou geschieden en de EU-toeslagen na een jaar uitkering degressief worden, is op dit punt tegen 2007 waarschijnlijk dat deze begrotingspost daalt, afhankelijk van de precieze invulling.

De cohesiebeleidsaanbeveling dat 'rijk' voortaan alleen aan 'arm' betaalt, zou tot consequentie hebben dat onder gelijkblijvende omstandigheden de totale omvang van de EFRO-uitgaven zeer fors zullen dalen (een orde van grootte van 40 % is realistisch.) Dit zou nog eens worden versterkt, indien de uitgaven voor de herstructureringsfondsen ten behoeve van doelstelling 2 van het Cohesiebeleid grotendeels verschuiven naar het nationale niveau. Ook hier geldt echter weer dat de begrotingsconsequenties mede afhangen van het tijdstip waarop dergelijke aanpassingen zouden kunnen ingaan.

Gevolgen voor de nationale begrotingen

De financiële renationalisatie van bepaalde uitgaven binnen EU-kaders leidt ten eerste tot verhoogde nationale uitgaven, tenzij de lidstaten zelf bepalen dat deze 'nieuwe' uitgaven niet mogen uitstijgen boven het bedrag dat eerder voor deze doeleinden netto aan de EU betaald werd (hiermee worden het netto-vervangende uitgaven). In de voorstellen van de WRR gaat het bij deze nationale inspanningen dan om tijdelijke, aflopende inkomstenstoelagen, regionale steun aan eigen regio's voor de rijkere landen en het (grootste) deel van de 'groene', grondgebonden taken op het platteland. Ten tweede zullen de bruto-afdrachten tot en met 2006 kunnen dalen, aangezien de uitgavenverhogende onderdelen van de WRR-voorstellen vrijwel zeker niet zullen leiden tot een overschrijding van de begrotingplafonds van Berlijn (zie verder). Hier staat echter tegenover dat de inkomsten uit de EU eveneens zullen dalen voor de rijkere EU-landen door het 'verlies' van regionale (aanpassings)steun. Deze daling geldt in nog sterkere mate voor die EU-lidstaten waarvoor de inkomstenstoelagen (in de sectoren akkerbouw en rundvlees) al tijdens de onderhandelingen van 'Berlijn' van groot belang waren. Op dit punt lijkt Nederland vrijwel zeker een netto *daling* van de afdrachten te kunnen verwachten.²⁸ Belangrijker is echter nog dat het bestaande beleid inhoudelijk beter onderbouwd zal zijn en het subsidiariteitsprincipe volgt.

Inkomstenkant van de EU-begroting

De inkomsten van de EU liggen min of meer vast tot 2007. Op twee punten zijn wijzigingen desondanks goed denkbaar. Ten eerste zou – conform de WRR-voorstellen – van de eerste groep toetreders worden verwacht dat zij pas geleidelijk (in opklimmende aandelen van 20 %) aan de EU-inkomsten gaan bijdragen. Uitgaande van een toetreding in bijvoorbeeld 2005 zouden de bijdragen dan pas in 2010 op de volle 100 procent uitkomen. De financiële implicatie van dit voorstel is dat er aan de inkomstenkant van de EU tot en met 2006 nauwelijks een stijging zal optreden. Ten tweede zouden de huidige EU-lidstaten harder kunnen groeien dan in Berlijn werd voorzien, waardoor de BTW-opbrengsten en de BNP-gebonden afdracht aan de begroting zullen stijgen. Op dit moment is dat bepaald niet ondenkbaar. Per saldo zullen de effecten van beide wijzigingen kunnen zijn dat het EU-inkomstenplafond enigszins boven de geraamde inkomsten van Berlijn zal uitstijgen.²⁹

7.7.4 VOORSTELLEN VOOR DE COMMUNAUTAIRE BEGROTING NA 2006

De voorstellen om de *inkomenstoelagen* na het eerste jaar van toepassing degressief te maken, zouden kunnen betekenen dat de uitgaven voor deze post aanvankelijk ook na 2006 eerst hoger moeten zijn. In zo'n scenario zouden de toeslagen overigens geheel op EU-niveau blijven. De WRR beveelt daarentegen aan deze toeslagen deels nationaal vast te stellen en uit te keren. Zelfs indien dit laatste niet of pas later zou gebeuren, dient te worden benadrukt dat degressiviteit al snel een uitgavenverlagend effect zal hebben op de begroting. Voor de *cohesie- en structuurfondsen* zou de toepassing van de WRR-voorstellen om de EFRO-uitgaven te 'zuiveren' van financiële stromen van 'rijk naar rijk' en van aanpassingssteun aan

regio's in rijke lidstaten (en om die onder voorwaarden nationaal te maken), betekenen dat de uitgaven voor deze twee grote uitgavenposten tot en met 2006 met maar liefst bijna de helft dalen. Aangezien deze verschuivingen grotendeels worden gedekt door 'juste retour', zullen ze geen omvangrijke negatieve effecten hebben op de netto-posities van de individuele lidstaten.³⁰ Bij het financieren van de vier groene taken in wat nu het *plattelandsbeleid* heet, zullen de uitgaven van na 2006 eveneens grotendeels voor rekening van de nationale begrotingen moeten komen. Aangezien het momenteel slechts gaat om zo'n 10 procent van de GLB-uitgaven, zullen deze voorstellen nauwelijks invloed hebben op de EU-begroting. Hier staat tegenover dat de nieuwe lidstaten geleidelijk, maar in bescheiden mate meer gaan bijdragen aan *de inkomstenkant van de EU-begroting*. Gezien hun geringe economische gewicht, zal het rond 2010 vermoedelijk gaan om een bedrag van zo'n 5 a 6 miljard euro (incl. Roemenië en Bulgarije).

7.7.5 OVERZICHT EN CONCLUSIE

In de eerder voorgestelde beleidsaanbevelingen die in de onderstaande tabel beknopt bijeen gezet zijn, heeft de WRR zich beperkt tot een inhoudelijke berekening van de wenselijkheid van snelle en tamelijk ingrijpende hervormingen en de begrotingsimplicaties daarvan. Bovenal geldt dat goed beleid begint bij inhoudelijk goede beleidskeuzes en subsidiariteit. Het is evident dat met name de voorstellen over het tijdstip en de mate van degressiviteit van inkomensvoetstukken en het tijdstip en de modaliteiten van de cohesiebeleidshervormingen politiek gevoelig zijn. Uit het bovenstaande is echter tevens duidelijk geworden dat de EU-begroting – afhankelijk van de wijze en tijdstippen van implementatie – ook na de toetreding fors in omvang zou kunnen dalen. Dat besef zou veel politieke dilemma's over de toetredingsonderhandelingen en heel wat vrees over de slagvaardigheid van de EU op de lange termijn kunnen wegnemen.

Uitgaande van de voorstellen van de WRR kunnen nationale en Europese beleidsmakers verschillende scenario's opstellen voor zowel de periode tot en met 2006 als ook voor de periode daarna. De WRR zal zich beraden of het in een later stadium zinvol is een nadere bijdrage te leveren in de vorm van zulke scenario's. In geen geval zou zo'n bijdrage de prioriteit van het opstellen van goed beleid en de betaling hiervan op het geëigende niveau op enigerlei wijze mogen aantasten.

De WRR-voorstellen zullen in elk geval niet leiden tot overschrijding van de (Berlijnse) Financiële Perspectieven, zelfs niet indien voorafgaand aan 2007 onverhoopt geen enkele verschuiving naar nationale betalingen (van inkomensvoetstukken, regionale steun binnen de rijke EU landen, groene taken plattelandssteun) zou plaatsvinden.³¹ In deze periode kan de regering zich derhalve concentreren op de inhoudelijke merites van het beleid. De uitbreidingmodaliteiten van de WRR zullen immers geen effect hebben op de voorziene Nederlandse bijdrage.

Tabel 7.13 Invloed van WRR-hervormingsvoorstellen op de communautaire begroting (+ = stijging, - = daling)*

	Effect tot en met 2006	Effect na 2006
Effect op <i>communautaire uitgaven</i> :		
• Prijsvormingen graan, rundvlees	+ (door inkomstenstoeslagen) - (marktorderingsuitgaven)	- (na 2007) -
• Afschaffing quota, prijsvormingen en tarief liberalisering zuivel en suiker	+ (door inkomstenstoeslagen) - (marktorderingsuitgaven)	-
• Cohesiebeleid: 'rijk betaalt alleen voor arm'	- (EFRO slinkt fors)	+ (voor MOE)
Effect op <i>communautaire inkomsten</i> :		
• Infasering van MOE-afdrachten aan EU	(marginaal)	+ (op 100 % in 2010)
Effect op <i>nationale uitgaven</i> **:		
• Tijdelijke inkomstenstoeslagen	+	?
• Regionale steun	+	+
• Plattelandssteun	+	+
• Bruto-afdrachten aan EU	- (EU-15)	+ (voor MOE)
Effect op <i>nationale inkomsten</i> :		
• Bruto-inkomsten uit EU	- (voor rijkere lidstaten)	+ (voor MOE)

* potentiële effecten hangen mede af van het tijdstip waarop de hervormingen worden geïmplementeerd en de modaliteiten van de hervormingen.

** conform de WRR-voorstellen is verondersteld is dat de inkomstenstoeslagen, het regionaal beleid in 'rijke' eu-landen, alsmede de plattelandssteun die niet onder doelstelling 2 van het cohesiebeleid valt, voor een flink deel nationaal zullen worden gefinancierd.

7.8 DE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

7.8.1 INLEIDING

De mate waarin de opname van de Midden- en Oost-Europese landen in de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid (RVVR) zal slagen, hangt af van het vermogen van deze landen het JBZ-acquis adequaat te implementeren. Taken als grensbewaking, politieke en justitiële samenwerking komen primair aan op effectieve organisaties die functioneren volgens de principes van de *rule of law*. De opbouw van vertrouwen tussen de instanties in de huidige EU-lidstaten en de nieuwe lidstaten is hier cruciaal.

Uit de hoofdstukken 3 en 4 bleek dat de kandidaat-lidstaten hierbij te kampen hebben met de erfenis uit het communistische verleden dat een onafhankelijke, betrouwbare en efficiënte rechterlijke macht ontbreekt en ook een modern bestuurs-, politie- en grensbewakingsapparaat afwezig is dat het vertrouwen van de eigen bevolking en de huidige EU-lidstaten heeft. In hun streven deze erfenissen te boven te komen door nieuwe staf aan te trekken en specifieke opleiding,

training en uitrusting in te stellen, stuiten de kandidaat-lidstaten op financiële grenzen. Organisatorische tekorten en implementatieproblemen hangen nu steeds minder samen met erfenissen en transformatieproblemen en steeds meer met de (financiële) neerslag van een economische ontwikkelingsachterstand. Terwijl de EU-toetredingseisen ten aanzien van JBZ de politieke, juridische en bestuurlijke transformatie duidelijk versterken, manifesteert zich op sommige punten een spanning tussen de verplichting het JBZ-acquis over te nemen en te implementeren en het streven naar inhaalgroei. Met name de bewaking van de buitengrenzen vergt kostbare investeringen. Bij de beoordeling van oplossingsrichtingen voor JBZ verdienen de gevolgen van verschillende oplossingsrichtingen voor de kandidaat-lidstaten dan ook aandacht. Dit geldt ook voor de systeemgevolgen voor de welvaart, vrede en veiligheid van Europa als geheel. Kandidaat-lidstaten en derde landen zijn beducht dat nieuwe delingen in Europa zullen ontstaan als gevolg van de overname van het Schengen-acquis door de toetreders.

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe de toetreding op het gebied van JBZ wordt bemoeilijkt door de grote dynamiek die zich sinds het Verdrag van Amsterdam op dit beleidsterrein voordoet en de relatief late start van de toetredingsvoorbereidingen. Op de verschillende onderdelen van JBZ wordt in de evaluatie van de toetredingsvoorbereidingen geconstateerd dat ten aanzien van de overname van het JBZ-acquis weliswaar relatief weinig problemen te verwachten zijn maar dat de implementatiecapaciteit van de kandidaat-lidstaten in 2004 nog ver tekort zal schieten. Een bewustzijn en realisme ten aanzien van deze stand van zaken is daarom van groot belang bij de beoordeling van oplossingsrichtingen voor de samenwerking inzake JBZ.

7.8.2 NAAR EEN KERNACQUISTOETS VOOR JBZ

De opname van het Schengen-acquis in het EU-verdrag en de ontwikkelingen sinds het Verdrag van Amsterdam betekenen dat dit de eerste EU-uitbreiding wordt waarin JBZ een rol van belang speelt. De bewaking van de buitengrenzen en de bestrijding van illegale immigratie en georganiseerde misdaad vormen hierbij gevoelige punten.

De Europese Unie heeft tot nu toe in de toetredingsstrategie ingezet op volledige overname en implementatie van het JBZ-acquis voorafgaand aan de toetreding. Het Schengen-acquis maakt sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een belangrijk deel uit van dit JBZ-acquis. Aangezien het Schengen-acquis omvangrijk is, is het van groot belang of de Schengen-maatregelen ook bij de toetreding tot de EU al moeten zijn overgenomen en geïmplementeerd. Artikel 8 van het Protocol tot opnemning van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie (het Schengenprotocol) stelt dat kandidaat-lidstaten het Schengen-acquis en de verdere maatregelen die de instellingen binnen de werkingssfeer van dit acquis nemen, voor toetreding *volledig moeten aanvaarden*. In tegenstelling tot de huidige lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken) kan voor nieuwe lidstaten dus geen uitzondering gemaakt worden

Tabel 7.14 Kansen, problemen en oplossingen in de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken

		Justitie en binnenlandse zaken
VOOR TOETREDING	Kansen	<p><i>Voor EU:</i></p> <p>1. Vergroting interne veiligheid EU door toetredingsvoorbereidingen MOE-landen, associatie-vormen en pretoetredings pacts inzake JBZ.</p> <p><i>Voor MOE:</i></p> <p>1. Vergroting interne veiligheid door toetredingsvoorbereidingen; 2. Bevordering van rule of law en een functionerende, onafhankelijke rechterlijke macht in het kader van de toetredingsvoorbereidingen; 3. Asielbeleid wordt in overeenstemming gebracht met internationale en EU-standaarden, hetgeen op termijn tot verbetering van de positie van vluchtelingen kan leiden.</p>
	Bedreigingen	<p><i>Voor MOE:</i></p> <p>1. Ontwrichting van grensoverschrijdende economische en ethnische betrekkingen en politieke spanningen met buurlanden als gevolg van invoering van 'harde' buitengrenzen en restrictief visabeleid; 2. Zware financiële last van investeringen in de buitengrensbewaking, die met name in het geval van tijdelijke grenzen minder zinnig lijkt; 3. Toestroom van illegale immigranten en asielzoekers uit derde landen, capaciteitsproblemen, gebrek aan ervaring met grote aantallen asielzoekers; 4. Onvoldoende middelen voor investeringen in JBZ-organisaties, -structuren, en -uitrusting.</p>
	Oplossingen	<p>1. Formulering van een kernacquis voor JBZ; 2. Stroomlijning en intensivering van de hulp en de voortgangsevaluatie rond het kernacquis; 3. Participatie MOE-landen in specifieke JBZ-programma's; 4. Associatie van kandidaat-lidstaten met EU-structuren voorafgaand aan de toetreding; 5. Pretoetredingspacten tussen MOE en EU, vergelijkbaar met het Pretoetredingspact ten aanzien van de georganiseerde misdaad (1998); 6. Opzet van speciale trainings-instituten voor gevoelige gebieden (Europese Politie Academie, Europese opleiding voor grenswachten).</p>
NA TOETREDING	Kansen	<p><i>Voor EU:</i></p> <p>1. Uitbreiding van de ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.</p> <p><i>Voor MOE:</i></p> <p>1. Participatie aan (delen van) de ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.</p>
	Bedreigingen	<p><i>Voor EU:</i></p> <p>1. Ontoereikende organisatie en grote implementatiedeficiëntie ten aanzien van bewaking buitengrenzen, migratie (inclusief bestrijding van illegale immigratie), asielbeleid, politie en justitie samenwerking in de MOE-landen vormen een bedreiging van de interne veiligheid binnen de Unie, indien de controles aan de grenzen met de kandidaatlidstaten worden opgeheven.</p> <p><i>Voor MOE:</i></p> <p>1. Blijvend hoge lasten van de 'buffer-functie' voor de EU ten aanzien van bewaking buitengrenzen, visa-afgifte, en opvang en afwikkeling van asielaanvragen van vluchtelingen die worden teruggestuurd uit de EU of worden aangetrokken door EU-lidmaatschap van het MOE-land.</p>
	Oplossingen	<p>1. Identificatie kernacquis en prioritering implementatietaken rondom dat acquis; 2. Handhaving persoonscontroles aan de binnengrenzen na toetreding totdat de nieuwe lidstaten het Schengen-acquis volledig hebben geïmplementeerd (vergelijk Spanje, Griekenland en Italië); 3. Voortzetting monitoring voor alle lidstaten; 4. Voortzetting specifieke JBZ-hulp, uitwisseling en programma's; 5. Opzet van speciale trainings-instituten voor gevoelige taken en functies (Europese opleiding voor grenswachten, Europese Politie Academie); 6. Opzet Europese grenspolitie ter bewaking van de buitengrenzen van de Unie; 7. Legaliseren van de seizoensarbeid, zowel in de EU-15 als in de nieuwe EU-lidstaten om de illegale immigratie tegen te gaan.</p>

in de toepassing van het Schengen-acquis. In de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999) heeft de Unie dit standpunt nogmaals herhaald. Nooit eerder moest een kandidaat-lidstaat het Schengen-acquis overnemen op hetzelfde moment als hij toetrad tot de EU. Griekenland, Portugal, Spanje, Oostenrijk, Finland en Zweden waren immers al lid van de EU toen zij het toetredingstraject voor Schengen ingingen. Als gevolg hiervan moet de precieze gang van zaken voor de toetredingsstrategie nog deels worden doordacht en vastgelegd.

Hoewel een inzet op de volledige overname van het acquis voorafgaand aan de toetreding in het algemeen effectief is (o.a. doordat het vertragingstactieken en non-coöperatieve opstellingen van kandidaat-lidstaten voorkomt), zijn er dringende aanleidingen om deze strategie in het specifieke geval van JBZ te nuanceren. Eerste aanleiding vormt de vraag of deze opstelling van de Unie nog wel realistisch is (cf. Monar 2001: 20). Zelfs voor de koplopers onder de kandidaat-lidstaten is het evident dat zij voorlopig nog niet kunnen voldoen aan de volledige implementatie van het JBZ-acquis. De Unie is hiervan ook op de hoogte via de voortgangsrapportages van de Commissie en collectieve evaluaties van de Raad. Desalniettemin heeft de Europese Raad in Nice en Göteborg uitspraken gedaan over zijn hoop en streven dat de eerste toetredingen vanaf 2004 plaats kunnen hebben. In zo'n politieke context is het onwaarschijnlijk dat implementatietekorten op het terrein van JBZ een breekpunt zullen vormen.

Ten tweede heeft de effectiviteit van deze strategie te lijden onder de matige geloofwaardigheid van het *take-it-or-leave-it* principe op het terrein van JBZ. Deze geloofwaardigheid wordt ondergraven door de verschillende *opt-outs* en speciale arrangementen die bestaan voor huidige lidstaten. In de woorden van Monar heeft de EU "... clearly shown the current applicant countries that the EU has ceased to move ahead as a unitary actor in the areas of JHA" (Monar 2000: 12). Deels hiermee samenhangend hebben huidige lidstaten ook verschillende opvattingen over de vraag of accommoderende arrangementen voor de integratie van de kandidaat-lidstaten in het Schengen-acquis kunnen worden toegestaan. Zo is de minder harde opstelling van het Verenigd Koninkrijk in deze de kandidaat-lidstaten niet ontgaan.

Ten derde moet rekening worden gehouden met de spanning tussen aan de ene kant de eis dat het JBZ-acquis voorafgaand aan de toetreding volledig moet worden overgenomen en geïmplementeerd en aan de andere kant de eisen die de transformatie en inhaalgroei aan de kandidaat-lidstaten stellen. Een werkelijk effectieve grensbewaking zal een groot beslag leggen op de publieke middelen van de kandidaat-lidstaten, terwijl deze middelen tegelijkertijd hard nodig zijn om de transformatieprocessen te voltooien en de randvoorwaarden voor economische inhaalgroei te creëren. Door deze investeringen in duur JBZ-acquis op korte termijn te eisen, riskeert de Unie paradoxaal genoeg dat de langetermijn bestuurlijke en juridische capaciteit van de kandidaat-lidstaten om het JBZ-acquis uit te voeren, juist wordt aangetast. Deze langetermijncapaciteit is immers afhankelijk van de realisatie van economische inhaalgroei.

Ook omwille van systeemoverwegingen rijst twijfel of wel moet worden ingezet op volledige overname van het JBZ-acquis voorafgaand aan de toetreding. In principe biedt de volledige overname van het acquis de beste bescherming van de Unie als steeds hechter waarden- en handelingsverbond. Waar de eenheid van het recht, de transparantie en begrijpelijkheid van het JBZ-acquis al zwaar lijden onder de proliferatie van flexibele arrangementen voor huidige lidstaten, betekent deze toetredingsstrategie ten minste geen verergering van die situatie. Waar de implementatie van het JBZ-acquis evenwel zeer grote investeringen vereist en de hulp van de EU en EU-lidstaten hierbij tekortschiet, kan deze toetredingsstrategie de solidariteit tussen de oude en nieuwe lidstaten ernstig aantasten.

Gezien deze overwegingen pleit de WRR voor een kernacquistoeets voor JBZ (voor andere pleidooien voor prioriteitenstelling zie House of Lords 2000; Monar 2001; Den Boer 2001; Den Boer en De Kerchove 2001). Gezien de nog resterende problematische diversiteit op het gebied van JBZ verdient het de voorkeur een kern te formuleren van acquis dat cruciaal is voor het functioneren van de RVVR en een restacquis dat zonder schadelijke gevolgen voor de essentie van de waarden- en handelingsunie volgens een van tevoren vastgelegd traject later kan worden geïmplementeerd. Een kernacquistoeetsbenadering is realistischer dan de bovenbehandelde inzet op volledige overname voorafgaand aan de toetreding, gezien de stand van zaken in de kandidaat-lidstaten en de politieke context van de verwachte eerste toetredingen vanaf 2004. In het licht van aan huidige lidstaten gegunde uitzonderingsposities is een kernacquistoeetsbenadering ook geloofwaardiger. Hiernaast kan de EU overtuigender dreigen dat toetreding *niet* kan plaatsvinden voordat aan de toets voor het kernacquis is voldaan. De kandidaat-lidstaten kunnen hun inspanningen in het geval van de kernacquistoeetsbenadering gericht inzetten op de door de EU gestelde prioriteiten, hierin ondersteund door beter gestroomlijnde hulpinspanningen van de EU en de lidstaten. Bovendien wordt de kandidaat-lidstaten – om hun transformatieprocessen en inspanningen om een inhaalgroei te realiseren, te ontzien – enig respijt gegund ten aanzien van de duurste investeringen, die niet van cruciaal belang zijn voor de Unie als waarden- en handelingsverbond.

Een accommoderende toetredingsstrategie als de kernacquistoeets lijkt moeilijk te combineren met de gedachte van een interne veiligheidszone waarin, zoals Monar stelt, alle elementen tot op zekere hoogte met elkaar samenhangen en één zwakke schakel al snel wordt gezien als een gevaar voor het geheel (Monar 2001: 20). Het gebied van JBZ leent zich er echter bij uitstek voor de kernacquistoeetsgedachte toe te passen. Er bestaan immers extra waarborgen voor de veiligheid van de EU-burger tegen eventuele negatieve effecten van een accommoderende toetredingsbenadering. Deze extra waarborgen worden geboden door de tweestappenprocedure voor de toetreding tot de Schengen-samenwerking.

De eerste stap van deze procedure bestaat uit de toetreding van de kandidaat-lidstaten tot de Europese Unie, *waarbij de huidige lidstaten verantwoordelijk blijven voor de bewaking van de huidige buitengrenzen van het Schengen-gebied.*

Toetreding tot de Unie betekent dus niet dat de nieuwe lidstaten direct volledig deelnemen aan de Schengen-samenwerking. Na toetreding tot de Unie wordt de voortgang van de nieuwe lidstaten in de implementatie van het Schengen-acquis nauwkeurig gevolgd via het 'Schengen Evaluatiemechanisme'. Om volledig deel te gaan nemen aan de Schengen-samenwerking (incl. de opheffing van de controles aan de binnengrenzen tussen de huidige lidstaten en de nieuwe lidstaten) is een aparte, unanieme beslissing van de Raad nodig. Dit is de tweede stap. De Schengen-lidstaten zullen deze beslissing pas nemen nadat de 'Groep Schengen-evaluatie' heeft vastgesteld dat aan alle Schengen-verplichtingen is voldaan (Van de Rijt: 2001).

Deze tweestappenprocedure is enigszins te vergelijken met de procedure voor deelname aan de euro. Bij toetreding moeten de kandidaat-lidstaten zich akkoord verklaren met de doelstellingen van de EMU (vergelijk de verplichting om de Schengen-regels te aanvaarden). Ook moeten zij de verplichtingen behorend bij een 'derogatiestatus' op zich nemen (vergelijk de minder precies omschreven maatregelen die de kandidaat-lidstaat ten aanzien van het Schengen-acquis moet hebben overgenomen en geïmplementeerd). Om deel te gaan nemen aan de euro moeten zij echter eerst aan de Maastricht-criteria voldoen (vergelijk het vereiste van volledige implementatie van het Schengen-acquis om de binnengrenzen te kunnen opheffen). Dit convergentieproces wordt geëvalueerd (vergelijk de Evaluatie door de 'Groep Schengen-evaluatie'). Voor de uiteindelijke toelating is een beslissing van de Ecofin-raad nodig (vergelijk de beslissing door de JBZ-raad).

Deze tweestappenprocedure was een zware politiek-psychologische tegenvaller voor de kandidaat-lidstaten en ligt nog steeds gevoelig. Door de integratie van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie leek de opheffing van de interne grenzen één van de privileges van het EU-lidmaatschap te zijn geworden, in plaats van een recht behorende bij het Schengen-lidmaatschap (House of Lords 2000). De voorafgaande evaluatie van de implementatie van de Schengen-regels door de 'Groep Schengen-evaluatie' is echter altijd de standaardprocedure voor de volledige deelname in Schengen geweest. Met eerdere toetreders tot Schengen werden doorgaans relatief korte onderhandelingen gevoerd, waarna de overeenkomst werd ondertekend en geratificeerd (de eerste stap, nu samenvallend met de toetreding tot de EU). Het echte werk van de volledige toepassing van het Schengen-acquis begon dan eigenlijk pas, op de voet gevolgd door het evaluatiemechanisme van Schengen. De echte test vond vervolgens plaats wanneer deze implementatie werd geverifieerd, waarna de Raad kan beslissen tot opheffing van de binnengrenzen (de tweede stap) (Van de Rijt 2000: 3). Zo duurde het voor zowel Italië als Griekenland zeven jaar voor zij 'Schengen mature' werden verklaard. Een dergelijke tussenfase heeft dus weinig te maken met 'tweederangslidmaatschap of -burgerschap' of 'voortdurende uitsluiting van de rechten van de lidstaten van de Europese Unie'. Er valt evenwel aanzienlijke politieke druk van de nieuwe lidstaten te verwachten teneinde deze tussenfase zo kort mogelijk te laten duren.

Doordat voor de eerste keer in de geschiedenis de toetreding tot Schengen en de toetreding tot de EU samenvallen, heerst er onduidelijkheid over de vraag welke onderdelen van het Schengen-acquis op het moment van toetreding tot de EU moeten zijn overgenomen/geïmplementeerd, en welke dat pas hoeven te zijn op het moment dat de interne Schengen-grenzen worden opgeheven. Indien volledige implementatie van het Schengen-acquis door de kandidaat-lidstaten voorafgaand aan de toetreding wordt geëist, wordt de tweestappenprocedure in feite ontkend. Als een vergelijking wordt gemaakt met de deelname aan de euro, komt een dergelijke gang van zaken erop neer te eisen dat aan de Maastricht-criteria wordt voldaan op het moment van toetreding. Indien de criteria van het Schengen-evaluatiemechanisme strikt zouden worden toegepast en de kandidaat-lidstaat bij de toetreding inderdaad aan dit vereiste zou voldoen, zou logisch gerekend ook per direct de beslissing tot opheffing van de binnengrenzen moeten worden genomen. De situatie is evenwel een andere.

Er zijn natuurlijke goede redenen om desalniettemin aan te dringen op een hoge overname- en implementatiegraad van het JBZ-acquis op het moment van toetreding. Immers, al deze maatregelen komen de veiligheid van de EU-burgers direct ten goede. Bovendien vergen de opbouw van ervaring en wederzijds vertrouwen veel tijd. Dit neemt echter niet weg dat een zekere sequentie in de benadering de voorkeur verdient, om redenen zoals hierboven genoemd.

De WRR stelt daarom voor een kernacquistoeets te formuleren voor JBZ. Hiermee zou de EU op een pro-actieve wijze de prioriteiten moeten stellen op het gebied van JBZ. Op dit moment bereidt de Commissie een paper voor over het onderscheid tussen de maatregelen die bij toetreding moeten zijn overgenomen/geïmplementeerd en het acquis dat pas hoeft te zijn uitgevoerd wanneer de binnengrenzen worden opgeheven. Dit paper biedt waarschijnlijk goede aanknopingspunten voor het JBZ-kernacquis (cf. Vitorino 2001: 5). De kandidaat-lidstaten zouden deze prioriteiten in het Schengen Actieplan kunnen verwerken. Dit Actieplan moeten zij voor de Unie opstellen; het bevat een overzicht van de doelstellingen, de benodigde actie en een planning voor de overname van alle onderdelen van het Schengenacquis.

De formulering van een kernacquis op het terrein van JBZ kan een pijnlijke aanlegenschap zijn. Bijna al het JBZ-acquis betreft immers de veiligheid en/of vrijheid van mensen. Indien voor de vaststelling van het kernacquis de in hoofdstuk 5 genoemde criteria worden toegepast, dreigt een situatie te ontstaan waarin prioriteit wordt gegeven aan de veiligheid van de EU-burger, ten koste van de veiligheid en vrijheid van burgers uit derde landen (bijv. door een lage prioriteit aan implementatie van het asielacquis te geven). Hoewel niet onverdedigbaar, zou dit zeer pijnlijk zijn. Om deze situatie zoveel mogelijk te voorkomen, moet er sterk op worden aangedrongen dat het restacquis wordt overgenomen voorafgaand aan de toetreding, indien dit geen excessieve kosten voor de kandidaat-lidstaat met zich meebrengt.

Een tweede complicatie bij de vaststelling van het kernacquis op het gebied van JBZ wordt gevormd door de grote prioriteit die kandidaat-lidstaten geven aan een zo spoedig mogelijke volledige deelname aan Schengen. Ook al zou de Unie vaststellen dat niet alle onderdelen van de kostbare grensbewaking onder het kernacquis vallen, zou niets de kandidaat-lidstaten in de weg staan om desalniettemin hoge prioriteit te geven aan deze investeringen.

Naast deze twee complicaties is het bovendien nog zo dat het denken over prioriteiten op het gebied van JBZ in beleidskringen en de academia nog veel minder ver is gevorderd dan bijvoorbeeld op het gebied van het milieubeleid. Het volgende voorstel voor een kernacquis wordt derhalve met de nodige voorzichtigheid gedaan.

Het voorstel voor een kernacquis volgt procedureel het tweestappenplan van de Schengen-toetreding. Substantieel wordt het echter gestuurd door de criteria voor de kernacquistoeets zoals geformuleerd in hoofdstuk 5. Uitgaande van de handhaving van de binnengrenscontroles na de toetreding en de criteria voor het kernacquis die in hoofdstuk 5 zijn beargumenteerd, zou een kernacquis de volgende contouren aannemen:

- wat betreft de waardenunie wordt de kern voor JBZ gevormd door een basisniveau van de *rule of law*;
- wat betreft de handelingsunie wordt de kern voor JBZ gevormd door die maatregelen die direct de interne markt en de veiligheid van de EU-burger beïnvloeden, inclusief het bestuurlijk en juridisch vermogen om deze maatregelen adequaat te implementeren. Hieronder valt in ieder geval de politieke en justitiële samenwerking (en de maatregelen die daarvoor noodzakelijk zijn, zoals adequate gegevensbescherming, enz.).

Bij de toetreding zou nog geen volledige implementatie van het Schengen-acquis ten aanzien van de buitengrenscontroles en de deelname in het Schengen Informatie Systeem (SIS) geëist moeten worden. Ten aanzien van de buitengrenzen zou minder prioriteit moeten worden gegeven aan grenzen tussen kandidaat-lidstaten. In het geval niet alle kandidaat-landen tegelijk toetreden, zullen deze grenzen immers slechts tijdelijk zijn. Zolang de binnengrenscontroles niet zijn opgeheven, ligt een prioriteit voor de inrichting van vliegvelden en havens volgens de Schengen-regels evenmin voor de hand. Verder zijn overgangstermijnen denkbaar voor asiel, visa en migratie, waarbij het criterium van hoge kosten van implementatie voor de kandidaat-lidstaat een belangrijke rol speelt.

Voor het restacquis worden overgangsperioden vastgelegd in de toetredingsverdragen. Vervolgens moeten implementatietrajecten en deadlines worden gesteld voor de overname van dit restacquis. De continue evaluatie die plaatsvindt door de Groep Schengen-evaluatie, zou op basis van deze trajecten de voortgang moeten volgen.

7.8.3 WEDERZIJDE BETROKKENHEID EN VERTROUWENSOPBOUW

Het is duidelijk dat er geen magische formule bestaat om het implementatievermogen en het adequate functioneren van de nieuwe lidstaten voor de JBZ-samenwerking te garanderen. Duidelijk is echter dat dit zonder wederzijdse betrokkenheid en vertrouwensopbouw niet gaat.

Tegen deze achtergrond is het van groot belang dat de Unie en de lidstaten via hulp hun *commitment* tonen bij de uitbreiding van de RVVR. Deze hulp – inmiddels bestaande uit internationale en nationale programma's van Phare, Twinning en bilaterale hulp – is relatief laat op gang gekomen (m.n. sinds de Europese Raad van Essen). Twee bevindingen ten aanzien van de JBZ-hulp worden vrij algemeen gedeeld (cf. o.a. Monar 2000, 2001; House of Lords 2000):

- 1 een overall-strategie ontbreekt, de coördinatie en de koppeling naar de evaluatiefunctie is voor verbetering vatbaar;
- 2 het niveau van de hulpinspanning is in vergelijking met de omvang van de opgave te laag.

Ten aanzien van het eerste punt meent de WRR dat de formulering van de kern-acquistoets zou kunnen bijdragen aan de overall-strategie om de hulpverlening te stroomlijnen. Fragmentatie van de hulp kan worden voorgekomen door de inspanning op het kernacquis te prioriteren. De Commissie zou hierin een registrerende rol hierin kunnen spelen. Zij zou ook met het kernacquis in de hand sterker staan in de coördinatie van de EU- en bilaterale hulp en de afstemming van de hulp aan kandidaat-lidstaten en aangrenzende derde landen, om duplicatie en witte vlekken te voorkomen. Ook de koppeling tussen de bevindingen uit de Collectieve Evaluaties van de Raad en de prioriteitenstelling voor hulpverlening – een koppeling die voor de andere hoofdstukken wordt verzorgd door de Commissie – moet worden verbeterd.

Ten aanzien van het tweede punt kan worden opgemerkt dat de EU en de lidstaten al een aanzienlijk bedrag uitgeven aan hulp. Het hulpbedrag is echter klein vergeleken met de vereiste investeringen. De WRR meent dat voor specifieke pretoetredingshulp op het gebied van JBZ meer fondsen beschikbaar moeten worden gesteld. De implementatiecapaciteit van de kandidaat-lidstaten is in hoge mate afhankelijk van de aanschaf van kostbare moderne uitrusting (automatisering van databases, elektronische verbindingen tussen grensposten, consulaten en centrale databases, uitrusting voor de bewaking van de grenzen, enz.). Zoals Monar terecht stelt, zijn investeringen in de implementatiecapaciteit van de kandidaat-lidstaten op het gebied van JBZ in feite investeringen in de veiligheid van de burgers van de huidige lidstaten. Hij voegt hier nog aan toe dat een groot deel van dergelijke hulp gelden terug zullen vloeien naar de huidige lidstaten, aangezien de moderne uitrusting voornamelijk daar zal moeten worden aangeschaft (Monar 2001: 22).

Naast hulp om de diversiteit ten aanzien van het acquis te elimineren, is het van groot belang dat de oorzaken van de problematische diversiteit worden aangepakt. Er moet onder andere worden geïnvesteerd in een langetermijnproces om de bestuurs- en juridische culturen en praktijken te veranderen. De WRR meent dat het in dit licht van groot belang is de communautaire programma's en de programma's die onder Titel VI van het Verdrag van de Europese Unie zijn ingesteld, voor de kandidaat-lidstaten open te stellen.³² Ook associatie van de kandidaat-lidstaten met EU-structuren en EU-instellingen voorafgaand aan de toetreding zou hiertoe volgens de WRR zoveel mogelijk moeten worden nagestreefd. Te denken valt aan betrokkenheid bij het functioneren van gespecialiseerde lichamen als CIREA (voor asiel) en CIREFI (immigratie). Ook een betrokkenheid bij de werkzaamheden van EUROPOL is van groot belang. Een dergelijke associatie helpt de kandidaat-lidstaten om in een vroeg stadium systemen te ontwikkelen voor de strijd tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Voor veel van dergelijke associatieverbanden – zeker wanneer zij meer operationeel van aard zouden worden – is cruciaal dat vertrouwelijkheid en gegevensbescherming door de kandidaat-lidstaten is gegarandeerd. Dit onderschrijft het bovenbehandelde uitgangspunt dat met het oog op consciëntieuze implementatie dergelijke maatregelen en de training van personeel deel moeten uitmaken van het kernacquis voor JBZ.

Monar bespreekt in zijn werkdocument voor de WRR het Pretoetredings Pact over georganiseerde misdaad uit 1998 (Monar 2000: 55). Hij beschrijft dit als een uniek multidisciplinair samenwerkingsinstrument op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Het is gericht op de overdracht van zowel kennis als EU-implementatiestandaarden aan de kandidaat-lidstaten, teneinde problematische diversiteit en implementatieproblemen na de toetreding te verminderen. In het kader van het Pact zijn de EU-15 en de kandidaat-lidstaten een reeks van activiteiten overeengekomen. Zo zal – met de hulp van Europol – een gemeenschappelijke jaarlijkse strategie worden opgesteld om de belangrijkste gemeenschappelijke dreigingen op het gebied van de georganiseerde misdaad te identificeren. Hiernaast wordt informatie uitgewisseld, wordt wederzijdse ondersteuning geboden op het gebied van training en uitrusting, worden gemeenschappelijke onderzoeksactiviteiten en speciale operaties ondernomen, zullen beroepsgenoten worden uitgewisseld, enzovoort. De kandidaat-lidstaten hebben in dit verband ook hun aanpassing aan het EU-acquis op dit gebied ter hand genomen. Zij hebben zich er ook op voorbereid dat zij op het moment van toetreding tot de EU ook toetreden tot het Europol-Verdrag. Monar oordeelt dat het Pretoetredings Pact als instrument nuttig is gebleken en ziet een model-functie weggelegd voor het sluiten van pretoetredingspacten op andere gevoelige beleidsterreinen, zoals asiel of illegale immigratie. De WRR onderschrijft deze aanbeveling.

Uit hoofdstuk 4 is het grote belang gebleken van opleiding en training van politie en grenswachten, met name op het gebied van de 'moderne' vormen van criminaliteit. De WRR meent dat ten aanzien van de politie en de grensbewaking een

grotere rol van de Europese Unie in de komende jaren onontkoombaar zal zijn. Kernbegrippen hierbij zijn vertrouwensopbouw, gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en een zekere lastenverdeling. De zwaarste lasten (van de buitengrensbewaking, de visa-afgifte op consulaten, enz.) moeten immers niet op de voorlopig nog zwakste schouders terecht komen. Deze begrippen kunnen aan de ene kant worden vertaald in ‘low-key’ instrumenten als het institutionaliseren van contacten, de opbouw van personele netwerken van beroepsbeoefenaren, bilaterale training en uitwisseling. Aan de andere kant is er ook een duidelijke behoefte aan verdergaande initiatieven. Zo is in Tampere besloten om een Europese Politieacademie voor de opleiding van hoge wetshandhavingsfunctionarissen op te richten. Deze academie moet beginnen als een netwerk van bestaande nationale opleidingsinstituten en moet ook openstaan voor de autoriteiten van de kandidaat-lidstaten.

De WRR meent dat volgens eenzelfde insteek het ambitieuze voorstel van een Europese grenswacht – ter bewaking van de externe grenzen van de uitgebreide EU – vorm kan worden gegeven. Leek dit idee een aantal jaren geleden nog onrealistisch, inmiddels stapelen de publieke steunbetuigingen eraan zich op (cf. Amato and Batt 1999; Europees Parlement 1999a; SPD 2001; Jospin 2001). Gezien de begrijpelijke gevoeligheden, lijkt het raadzaam hierbij een ‘bottom-up’ ofwel een meer horizontale benadering te kiezen. Deze kan voortbouwen op initiatieven tussen lidstaten zoals gemeenschappelijke patrouilles van de Duitse en Poolse grenswachten, op uitwisseling tussen grenswachten en op speciale trainingsprojecten in de context van de Europese Politieacademie.

Uiteindelijk zal de uitgebreide Unie een balans moeten vinden tussen veiligheid en vrijheid. De bovenstaande aanbevelingen zijn er alle primair op gericht de veiligheid van de EU-burger te vergroten. Deze disproportionele aandacht voor veiligheid is ingegeven door de onevenredig grote gevoeligheid van dit thema in de uitbreidingsdiscussie. Dit laat evenwel onverlet dat een hoger veiligheidsniveau samen kan gaan met een grotere mate van vrijheid. Zo is het de vraag of de strijd tegen de illegale immigratie, en met name de mensenhandel, het meest gebaat is bij een steeds verder opvoeren van de grensbewaking. Grenzen zijn immers nooit waterdicht. Mensensmokkelaars vinden veelal toch hun weg. De prijs voor hun diensten neemt slechts toe met de intensiteit van de grensbewaking (Amato and Batt 1999; House of Lords; 2000). Waar in verschillende EU-lidstaten het inzicht doordringt dat er een zekere behoefte is aan immigrantenarbeid – nu reeds maar zeker op termijn –, lijkt bijvoorbeeld een legalisering van seizoensarbeid (zowel in de kandidaat-lidstaten als in de huidige EU-lidstaten) een logische stap. Door de vrijheid van personenverkeer juist te vergroten kan de interne veiligheid ook worden vergroot, doordat de georganiseerde criminaliteit de wind uit de zeilen wordt gehaald.

Meer in het algemeen zal de uitgebreide EU prioriteit moeten geven aan de ontwikkeling van een coherent, expliciet immigratiebeleid dat recht doet aan de balans tussen veiligheid en vrijheid en de goede betrekkingen met de buurlanden van de uitgebreide EU.

NOTEN

- 1 De kandidaat-lidstaten zullen niet bij voorbaat het kernacquis tot maximuminzet van hun eerste toetredingsverplichtingen maken. Ten eerste zullen ze op specifieke onderdelen wel degelijk méér kunnen bieden dan de kernacquisverplichtingen. Ten tweede zullen de regeringen van deze landen er bij de Europese Commissie soms op aandringen hen op een aantal dossiers van het acquis de onderhandelings-speelruimte te ontnemen, aangezien daarmee bijvoorbeeld interministeriële conflicten of vertragingstactieken kunnen worden overwonnen, die anders de kandidaat-lidstaat alleen maar slechter doen ‘scoren’ zonder dat er een wezenlijk nationaal belang in het geding is.
- 2 Dit kan uiteindelijk uitmonden in harmoniserende EU-regelgeving, maar in verreweg de meeste gevallen leidt het tot aanbevelingen om de nationale wets-ontwerpen en ontwerp-regelgeving te amenderen (meestal door expliciete opname in de tekst van standaardbepalingen omtrent het principe van wederzijdse erkenning). Op deze wijze wordt dus voorkomen dat toekomstige belemmeringen optreden en ook dat regels op EU-niveau nodig zijn.
- 3 Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie over de PECA met Tsjechië: COM (2000) 748, 28 november 2000.
- 4 Drie EU-lidstaten, Nederland, Zweden en Denemarken, hebben inmiddels aangegeven geen gebruik te maken van de overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers uit de toekomstige lidstaten uit Midden- en Oost-Europa (Agence Europe, dd. 25.06.2001).
- 5 Zoals ook in hoofdstuk 4 al staat vermeld, moeten alle EU-lidstaten, en dus straks ook de nieuwe, verplicht de eerste en tweede fase van EMU (zoals vastgelegd in het verdrag van Maastricht) doorlopen. Het interne marktfundament en enkele specifieke condities (zoals de onafhankelijkheid van de Centrale Bank) voor de muntunie gelden daarmee voor alle EU-lidstaten.
- 6 Onderdirecteur Jürgen Stark van de Bundesbank stelde het als volgt: “...over and above these minimum periods, the accession countries must go through a process of nominal and real convergence, without which entry into the monetary union would be neither in the interest of the current members of EMU nor in the interest of the accession countries themselves. Particularly real or structural convergence is a process that takes time and continues after accession to the EU” (Stark 2000).
- 7 Zoals Pelkmans, Gros en Núñez Ferrer benadrukken in hun onderzoek, is deze receptuur zelfs een standaard onderdeel van de beleidsaanbevelingen aan arme landen door mondiale financiële instellingen als het IMF en Wereldbank.
- 8 De WRR gaat uit van 2006 als vroegst mogelijk tijdstip van EMU-uitbreiding, d.w.z. twee jaar na de vroegst mogelijke datum voor uitbreiding van de EU.
- 9 Zie de discussie omtrent Ierland en Spanje in: CEPR (2001: 16-18); ECB, Monthly Bulletin (October 1999).

- 10 Zoals ook het IMF benadrukt: "... the point is that somewhat higher rates of inflation or nominal exchange rate movement among the applicants, compared with the more advanced economies, should be viewed as a normal and expected part of the convergence process" (IMF 2000: 167).
- 11 De laatste jaren is er steeds meer kritiek op de relevantie van deze theorie, niet in de laatste plaats omdat deze geen rekening houdt met het toenemende gewicht van internationale kapitaalstromen. Zie voor een kort overzicht van de literatuur: Bakker en Roovers 2001: 12-16 en ook Habib 2001.
- 12 Vrije wisselkoersen, beheerst zwevende wisselkoersen zonder wederzijds overeengekomen spilkoers (dus, bijvoorbeeld buiten het ERM-2), een fluctuerende band en koppelingen aan andere valuta dan de euro zijn dan niet meer toegestaan. Het eenzijdig overstappen op de euro is evenmin toegestaan. Over de verenigbaarheid van op de euro gebaseerde currency boards met het ERM-2 heeft de raad besloten van geval tot geval te beslissen.
- 13 Dit is het geval dat de lidstaten met een derogatiestatus en een minder stringent begrotingsbeleid de geloofwaardigheid van de stabiliteit van de euro binnen het eurogebied ondermijnen.
- 14 Voor het landbouwacquis alleen hebben de kandidaat-lidstaten 510 verzoeken voor overgangsperioden ingediend.
- 15 De Nederlandse regering beschouwt de Nederlandse landbouw als 'een normale economische sector', die zich echter kenmerkt door het voortbrengen van goederen met 'een sterke publieke dimensie': voedsel en groen. In concreto denkt de regering hier aan overheidsverantwoordelijkheden ten aanzien van volks-, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn, milieu, natuur- en landschap en collectieve diensten en onderwijs en onderzoek (Ministerie van LNV 2000b: 3, 10).
- 16 Ten onrechte wordt nog al eens verondersteld dat economische grootschaligheid per definitie altijd leidt tot landschappelijke uniformiteit en ecologische grootschaligheid. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Uit onderzoek blijkt dat economisch grootschalige werkende boeren in de grondgebonden landbouw relatief meer tijd en mogelijkheden over hebben voor het verrichten van bijvoorbeeld aanvullende (collectieve) landschapsdiensten.
- 17 Tegelijkertijd worden ook steeds meer manieren beproefd waarop ondernemers in de landbouw zélf aan risicomangement kunnen doen. Zie bijvoorbeeld ook: Europese Commissie (2001c).
- 18 Zie voor een nadere onderbouwing hiervan: WRR (2000b) *Het borgen van publiek belang*.
- 19 Zie Europese Commissie, *Preparation of the Associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union*, White Paper, COM (95) 163 van 10 mei 1995, Annex, blz. 214 – 257, verdeeld in elf onderdelen.
- 20 IPPC = Integrated Prevention and Pollution Control.
- 21 Zowel het Cohesiefonds als ISPA zijn bedoeld voor investeringen ten behoeve van het milieu (50%) en ten behoeve van het transport (50%).

- 22 Gegeven het grensoverschrijdende karakter van een mogelijk ernstig nucleair ongeval en gegeven de doelstelling van het Euratom Verdrag om een gemeenschappelijke markt voor nucleaire energie te creëren, lijkt de afwezigheid van enige harmonisatie voor reactorveiligheid op zijn minst merkwaardig te noemen. De lidstaten, met name de ‘nucleaire landen’, hebben grote reserves om een Europees Nucleair Veiligheids-Inspectoraat te creëren (Europees Parlement 1999d: 8).
- 23 Zoals in paragraaf 4.4 al werd geconstateerd, blijkt dit uitgangspunt in de begrotingsonderhandelingen telkens weer te worden blootgesteld aan verwatering. Weliswaar is de afgelopen drie jaar het totale aandeel van de EU-bevolking dat valt onder de steunmaatregelen van het cohesiebeleid gedaald naar ongeveer veertig procent, maar dit kan toch nauwelijks worden beschouwd als een geloofwaardige implementatie van het concentratiebeginsel.
- 24 Dit principe, zo werd al vermeld in paragraaf 4.5, komt er op neer dat lidstaten proberen een maximaal bedrag van de eigen afdrachten aan de EU proberen terug te krijgen; anders gezegd, ze proberen hun netto-betalingen aan de EU te minimaliseren.
- 25 Daarin wordt gesteld: “Past experience of reforming cohesion policy reveals an increasing tendency for discussion at Member State (Council) level to concentrate on the financial aspects. (...) arguably, a more logical order would be to begin with the content, – and, in particular, to identify priorities for future cohesion policies – before going to address issues relating to the delivery system and financial allocations.” (Europese Commissie 2001e: Conclusions and recommendations, 1).
- 26 Geelhoed wijst er overigens op dat deze logische gevolgtrekking niet is opgenomen in het Verdrag van Maastricht (Kapteyn en VerLoren van Themaat 1995: 600).
- 27 De Europese Commissie heeft al twee keer tevergeefs een dergelijk voorstel gedaan. Bij een uitbreiding in 2005 zou er echter wel een consensus in de Raad kunnen ontstaan voor een verhoging, waarmee dan ook de Nederlandse bijdrage ter discussie zou kunnen worden gesteld.
- 28 Immers, toen trok het op het terrein van de inkomsten voor beide aspecten aan het korste eind. De zogenoemde ‘begrenzer’ (het afkapmechanisme van netto-afdrachten) en het uitstel van de melkervormingen moesten de Nederlandse afdrachten na het akkoord van Berlijn vervolgens alsnog doen verminderen. Geen van deze beide kunstgrepen berust op overwegingen van goed beleid.
- 29 Overigens vereist het expliciete politieke beslissingen om deze inkomsten ook te kunnen besteden. Daarmee is een soort ‘Zalm-norm’ ontstaan. Een stijging tot 3/100 procentpunten (dus met 0,03 %) van het EU-BNP kan met gekwalificeerde meerderheid worden genomen.
- 30 Ter illustratie: Italië, dat het zwaarst zou worden getroffen door deze voorstellen, draagt voor deze doelen 100 aan de EU af en ziet 120 als steun terugkomen. Het ‘echte’ netto-probleem is dus niet groter dan 20.

31 Het vereist wel overhevelingen tussen begrotingsposten en zelfs wellicht tussen enkele van de acht hoofdstukken (zie Financieel Perspectief 2000-2006.) Dit kan kort als volgt worden toegelicht:

- 1 de marktorderingsuitgaven zullen, zonder hervorming, door de uitbreiding toenemen boven het daarvoor gestelde plafond. Echter, bij toetreding in 2005 betekent dit dat er overheveling mogelijk is van de daarvoor gereserveerde bedragen in de drie jaren daarvoor – dit is meer dan voldoende;
- 2 de bedragen voor EU gefinancierd plattelandsbeleid zijn voldoende voor de MOE-8;
- 3 de verwachte inkomenssteun voor de MOE- 8 is in de orde van 5 miljard euro. Een flink deel van deze uitgaven kan niet uit de landbouwposten worden betaald, ook niet na overheveling binnen landbouw. Maar door de ‘late’ toetreding (vergeleken met 2002, verondersteld bij de Financiële Perspectieven) ontstaat er enorm veel financiële ruimte bij de structurele maatregelen. Zou men bijvoorbeeld op basis van te gering absorptievermogen willen vasthouden aan de geleidelijk opklimmende bedragen vanaf het eerste jaar van lidmaatschap, dan is er zowel in 2005 als in 2006 6250 euro ‘over’, die deels naar landbouw kan worden overgeheveld teneinde de inkomstenstoelagen te betalen. Indien men in 2005 meteen de MOE-8 de gereserveerde 10 miljard euro voor structuurfondsen wil doen toekomen, dan nog is er niet minder dan twee maal 8.750 euro beschikbaar van onbestede bedragen in 2002 - 2004 (immers, de MOE-8 zijn dan nog geen lid). Deze kunnen dus deels overgeheveld worden;
- 4 de WRR doet wel hervormingsvoorstellen voor zowel graan en rundvlees als melk en suiker. Dit leidt tot extra inkomstenstoelagen (en tot iets lagere marktorderingsuitgaven inclusief exportsteun). Voor suiker en melk is de orde van grootte rond 2006 bijna 2 miljard euro (zie bijv. Silvis et al. 2001: 38) voor de vergrote EU als geheel; dit zou verhoogd dienen te worden met de relevante extra toeslagen voor graan en rundvlees (die veel dichterbij het wereldmarktprijsniveau liggen). Bij volledige overheveling van de 8.750 miljard euro voor 2005 en opnieuw voor 2006 kan dit betaald worden. Hier dient te worden bedacht dat deze berekeningen geen rekening houden met degressiviteit, het deels verschuiven van bepaalde EU uitgaven naar het nationale niveau of met hervormingen van de landbouw en het cohesiebeleid in 2002 of 2003. Deze laatste drie voorstellen van de raad, hoewel ingegeven door overwegingen een effectiever beleid tot stand te brengen, zullen ook de EU-uitgaven ontlasten.

32 Voorbeelden hiervan zijn GROTIUS voor de juridische beroepen; OISIN voor de wetshandhavingsinstanties; STOP voor personen die verantwoordelijk zijn voor de strijd tegen mensenhandel en de seksuele exploitatie van kinderen; ODYSSEUS voor de beleidsterreinen asiel, immigratie en externe grensoverschrijding; FALCONE voor personen die verantwoordelijk zijn voor de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 INLEIDING: HET BELANG VAN DE TOETREDING

De voorgenomen uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost-Europa behoort tot een van de meest cruciale en complexe opgaven waarvoor Europa zich sinds het begin van de jaren negentig ziet gesteld. Met dit uitbreidingsproces zijn fundamentele waarden, belangen en verworvenheden in het geding. De Unie heeft een historische kans om de deling van het Europese continent ongedaan te maken en bij te dragen aan een stabiele politieke en economische orde voor heel Europa, die berust op fundamentele waarden en principes van de democratie, de rechtsstaat en het respect voor mensenrechten en minderheden. Mede onder invloed van het einde van de Koude Oorlog en de oriëntatie van de Midden- en Oost-Europese landen op het Westen is de speelruimte voor de Unie om dit stabiliserings- en ontwikkelingsproces in betrekkelijk korte tijd daadwerkelijk vorm te geven, ongekend groot geworden.

De uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa zal de huidige lidstaten in staat stellen veel meer dan nu nog het geval is, greep te krijgen op grensoverschrijdende vraagstukken waarmee ze nu ook al worden geconfronteerd. Het is immers in Unieverband dat de lidstaten gezamenlijk een groot deel van de specifieke politieke, juridische en economische principes en procedures kunnen vaststellen die zo cruciaal zijn voor het onderlinge verkeer en de onderlinge verhoudingen. Hiernaast maakt het Unieverband het mogelijk in de toekomst te profiteren van de schaal- en efficiëntievoordelen van één grotere, Europabrede interne markt, monetaire unie en interne rechts- en bestuursorde. Hier staat tegenover dat de uitbreiding ingrijpende aanpassingen vergt om de slagvaardigheid en het probleemoplossend vermogen van de Unie veilig te stellen.

Met het oog op deze complexe en dwingende opgaven heeft de WRR in dit rapport een aantal bouwstenen aangedragen voor het Nederlandse regeringsbeleid met betrekking tot de uitbreiding van de EU. Deze betreffen meer specifiek:

- 1 het proces van toetreding van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa tot de Europese Unie (de toetredingsproblematiek);
- 2 het behoud van verworvenheden van de Europese Unie na toetreding van deze kandidaat-lidstaten (de uitvoerings- en handavingsproblematiek na de toetreding).

Hier toe is ten eerste antwoord gegeven op de vraag welke kansen en problemen voor, bij en na de toetreding kunnen worden verwacht op een aantal beleids-terreinen van de Unie, te weten: de interne markt, de monetaire unie, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het milieubeleid, het cohesiebeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Ten tweede zijn oplossingsstrategieën verkend en beoordeeld voor het toetredingsproces zelf en voor de implementatie- en handavingsproblematiek in de

fase van na de toetreding. Op basis van de confrontatie van deze problemen met de beoordeelde oplossingsrichtingen heeft de WRR zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De hoofdlijnen hiervan worden hieronder aangegeven.

8.2 PROBLEMATISCHE DIVERSITEIT VOOR, BIJ EN NA DE TOETREDING

Een van de meest duurzame kenmerken van de Europese Unie is de grote diversiteit tussen de lidstaten. De Unie legt de lidstaten weliswaar plichten op die uniform zijn, maar koestert tegelijkertijd ‘de schoonheid van diversiteit.’ Onderlinge culturele, economische, politieke, religieuze en linguïstische verschillen worden geacht de culturele rijkdom en het politieke en bestuurlijke leer- en aanpassingsvermogen binnen de Unie te voeden. Dat deze filosofie van eenheid in verscheidenheid zich niet beperkt tot wensdenken, komt het meest pregnant tot uitdrukking in het zo kenmerkende decentrale implementatiemodel van de Unie.

De uitvoering van bijna alle in ‘Brussel’ genomen besluiten berust volledig bij de eigen organen van de lidstaten, die hiervoor gebruik kunnen maken van de eigen, nationale instrumenten, procedures en regels. Het Europese recht wordt als het ware ‘verinnerlijkt’ in het nationale recht, juist omdat het eigene van de politieke, bestuurlijke en juridische structuren gehandhaafd kan blijven.

De zo kenmerkende diversiteit binnen de Unie moet tegelijkertijd berusten op een basis van gemeenschappelijkheid en eenheid, die gezamenlijke besluitvorming en handelen mogelijk maakt. Bij de komende uitbreiding naar de landen van Midden- en Oost-Europa dringt zich dan ook onherroepelijk de vraag op: hoe ziet deze basis eruit en hoeveel diversiteit tussen en binnen de lidstaten kan hij eigenlijk verdragen? Met andere woorden: welke *problematische* diversiteit voegen de nieuwe lidstaten toe? Het antwoord op deze vraag zal mede afhangen van de visie die wordt gehanteerd op de essentie van de Unie. In hoofdstuk 2 van dit rapport heeft de WRR deze essentie van de Unie gekenschetst als een institutionele structuur met federale kenmerken, die is gebaseerd op fundamentele waarden (het waardenverbond) en pragmatisch is ingericht om gemeenschappelijke doelen te realiseren (het handelingsverbond). Uit deze visie vloeit een rechten-en-plichtenbenadering ten aanzien van de lidstaten voort: landen kunnen deel uitmaken van de Unie, indien zij aan de principes, normen, regels en besluitvormingsprocedures van deze waarden- en handelingsunie voldoen.

Op basis van deze normatieve visie heeft de WRR in hoofdstuk 2 zijn benadering ontwikkeld van problematische diversiteit. Kenmerken en/of standpunten van lidstaten voegen problematische diversiteit toe, indien ze:

- 1 strijdig zijn met de fundamentele principes van de Verdragen (de EU als waardenverbond); en/of
- 2 de adequate deelname van lidstaten in de beleidscyclus van de Unie en de realisatie van de doelen van de Verdragen hinderen (de EU als handelingsverbond).

Deze conceptualisering vormt het perspectief van waaruit de kansen en bedreigingen zijn geïdentificeerd. In hoofdstuk 3 zijn de specifieke kenmerken van de *civil society*, het politieke, juridische, bestuurlijke en economische stelsel van de kandidaat-lidstaten onderzocht. Deze zijn immers van invloed op het vermogen van deze landen de gemeenschappelijke verworvenheden van de Unie te implementeren en te handhaven. Geconstateerd is dat de meeste landen ten aanzien van hun economische, democratische en rechtsstatelijke ontwikkeling de transitiefase min of meer gepasseerd zijn. De afgelopen tien jaar hebben ze zich ontwikkeld in de richting van stabiele maatschappijen waarin de democratie steeds meer is verankerd, een functionerende markteconomie tot stand is gebracht en het langetermijnproces van institutionele verdieping en gewenning aan nieuwe structuren, instellingen en regels is gestart. Mede onder invloed van het perspectief op toetreding en de intensieve betrokkenheid van de EU bij deze veranderingsprocessen is in betrekkelijk korte tijd veel tot stand gebracht. Tegelijkertijd ontwikkelt de *civil society* zich in deze landen slechts langzaam en bestaan er nog forse tekortkomingen op het terrein van het bestuur en het recht. Deze lacunes zijn problematisch voor de implementatie en handhaving van het acquis na de toetreding.

Voor een deel zijn deze problemen terug te voeren op erfenissen uit het verleden en de ingrijpende gevolgen van de transformatiecrisis. Het ontbreken van een onafhankelijk rechtsstelsel en een modern bestuursapparaat tijdens het communisme impliceerde dat deze deels opnieuw moesten worden opgebouwd, en dit in een tijd dat de economische transformatiecrisis toch al grote financiële beperkingen oplegde. Hier staat tegenover dat de kandidaat-lidstaten een enorme voortgang hebben geboekt bij de overname en implementatie van het acquis. Dit bewijst dat het gewicht van de problematische erfenissen mede door de dynamiek van het democratisch en economisch transformatieproces steeds verder afneemt. Op tal van beleidsterreinen hangt het capaciteitsprobleem steeds minder samen met erfenissen en transformatieproblemen en blijkt hoofdzakelijk nog sprake te zijn van de (financiële) neerslag van een economische ontwikkelingsachterstand. Deze constatering heeft directe implicaties voor de mogelijkheden en kansen van zowel de kandidaat-lidstaten als de Europese Unie om problematische diversiteit het hoofd te bieden. Deelname aan de interne markt van de Unie biedt eenmaal toegetreden landen immers extra mogelijkheden om via marktconvergentie economische ontwikkelingsachterstanden in te halen.

Het proces van toetreding tot de Unie fungeert op tal van maatschappelijke en beleidsterreinen als een vliegwiel voor de versterking en verdieping van de transformatie. Worden in de aanloop tot de toetreding instituties en regels van de EU overgenomen, dan moedigt dit bijvoorbeeld buitenlandse directe investeringen aan die een impuls geven aan het concurrentievermogen van bedrijven en de stabiliteit van de juridische en bestuurlijke omgeving. Door deze dynamiek kunnen vervolgens weer de reputatie en legitimiteit van de overheid toenemen, kan de officiële economie in omvang stijgen en kunnen informele normen en sociaal kapitaal aan kracht winnen. In hoofdstuk 4 zijn echter ook enkele beleidsterreinen geïdentificeerd waarop zich mogelijk een spanning voordoet tussen de eisen

van volledige acquisovername bij de toetreding en het streven naar vermindering van de ontwikkelingsachterstand door een inhaalgroei te bereiken. De verdieping en verbreding van de Europese integratie hebben ertoe bijgedragen dat de lat voor de kandidaat-lidstaten nu al hoger ligt dan ooit. De implementatie van sommige onderdelen van het internemarktacquis en het milieu- en Schengen-acquis vereist soms onevenredig zware investeringsopgaven. Voor deze beleidsterreinen bestaat een reëel risico dat de inspanningen die de Midden- en Oost-Europese landen zullen moeten leveren om te voldoen aan de toetredingseisen, ten koste gaan van hun (publieke) investeringen ten behoeve van de fysieke en kennisinfrastructuur, de versterking van marktinstituties en het begeleiden van regio- en sectorspecifieke aanpassingsprocessen. Dit noopt volgens de WRR tot prioriteitstelling bij de toetreding.

8.3 PRIORITEITSTELLING BIJ TOETREDING: KERNACQUIS OP ONDERDELEN EN HARDE AFSPRAKEN OVER HET GEHELE ACQUIS

Ook bij deze uitbreiding staat voorop dat de nieuwe lidstaten het beleid en de regels aanvaarden die de Unie tot nu toe tot stand heeft gebracht. Deze verworvenheden moeten door de toetreding niet in de waagschaal worden gesteld. De inmiddels klassiek geworden strategie waarmee de EU elke kandidaat-lidstaat tegemoet treedt tijdens de toetredingsonderhandelingen, berust zeer terecht op dit principe. Problematische diversiteit van kandidaat-lidstaten ten aanzien van kenmerken van het acquis wordt zoveel mogelijk geëlimineerd voor de toetreding plaatsvindt. De WRR heeft in hoofdstuk 5 geconcludeerd dat zoveel mogelijk moet worden vastgehouden aan deze strategie van eliminatie van problematische diversiteit. Deze methode biedt de beste garanties om de Unie als waarden- en handelingsverbond te handhaven, omdat de eenheid van het institutionele kader wordt gehandhaafd en verdere verdieping van de integratie mogelijk blijft. Deze strategie kent echter ook nadelen. Doordat de Unie tijdens de toetredingsonderhandelingen het accent legt bij de eenheid van het acquis en bij de inspanningsverplichting van de kandidaat-lidstaten, dreigt soms een overmatige aandacht te bestaan voor de *formele* kant van de acquisovername. Het veel moeilijker in te schatten vermogen van een lidstaat om het acquis ook na de toetreding daadwerkelijk te implementeren en handhaven wordt niet altijd voldoende onder ogen gezien.

In de huidige preaccessiestrategie besteedt de Unie overigens veel meer aandacht aan deze problematiek dan bij eerdere uitbreidingen het geval is geweest. Zij screent de kandidaat-lidstaten uitvoeriger op hun implementatievermogen op allerlei acquisonderdelen. De consequentie van deze benadering is echter dat de onderhandelingen steeds meer tijd in beslag nemen en het moment van uitbreiding nog langer op zich laat wachten. De positieve rol die van het toetredingsperspectief uitgaat op het ontwikkelingsproces in de landen van Midden- en Oost-Europa, boet aldus aan kracht in. Een minstens zo groot nadeel is dat het volledig elimineren van problematische diversiteit in sommige gevallen te weinig

rekening houdt met de specifieke behoeften van de huidige kandidaat-lidstaten om het proces van transformatie te kunnen voltooien en de kansen voor inhaal-groei zo optimaal mogelijk te benutten.

In het licht van deze overwegingen heeft de WRR in hoofdstuk 5 de mogelijkheden verkend om diversiteit te accommoderen via de strategie van een kernacquis. Voor de Midden- en Oost-Europese landen impliceert deze benadering dat langdurig uitstel van de toetreding wordt voorkomen en het gevaar wordt weggenomen dat zij de economische en stabiliteitsvoordelen van integratie in de Unie nog lang moeten missen. Aangezien kandidaat-lidstaten worden ontzien op al die onderdelen van het acquis die niet meteen bij toetreding cruciaal zijn, wordt voorkomen dat de mogelijkheden om een inhaal-groei te bereiken, worden gefrustreerd. Mede hierdoor zal ook het risico van erosie van verworvenheden kleiner worden. Voor de Europese Unie betekent deze strategie dat de risico's van de uitbreiding voor de kern van de waarden- en handelingsunie beperkt worden door voorafgaand aan de toetreding concessieloos een proactief en sectoroverstijgend geformuleerde toets toe te passen. Kandidaat-lidstaten worden gehouden aan de volledige overname en implementatie van het acquis door middel van harde implementatietrajecten en -kalenders die in het toetredingsverdrag worden vastgelegd.

De WRR meent dat – onder vooropstelling dat uiteindelijk het gehele acquis door de kandidaat-lidstaten moet worden overgenomen en geïmplementeerd – er op drie beleidsterreinen een onderscheid moet worden gemaakt tussen een kernacquis, dat direct bij toetreding moet worden toegepast, en onderdelen waarvoor een invoeringstraject moet worden vastgelegd bij de toetreding.

In dit rapport is deze toetredingsstrategie op hoofdlijnen uitgewerkt voor de interne markt, het milieu en voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (zie achtereenvolgens de paragrafen 8.5, 8.8 en 8.10). Het betreft hier contourschilderingen met als doel de EU-lidstaten en de Commissie gezamenlijk een proactieve, robuuste langetermijnstrategie te laten ontwikkelen.

8.4 DE IMPLEMENTATIE EN HANDHAVING NA TOETREDING: DE UNIE ALS GEDECENTRALISEERDE BESTUURS- EN RECHTSGEMEENSCHAP

Een belangrijk kenmerk van de Unie is haar gedecentraliseerde structuur met betrekking tot de implementatie en handhaving van Uniebeleid: het zijn de organen van de lidstaten die hiermee zijn belast. Deze karakteristiek draagt er sterk toe bij dat het Uniebeleid door de lidstaten wordt verinnerlijkt. Dit is een belangrijke bijdrage aan de instandhouding van de legitimiteit van het Europese beleid. De voorstellen van de raad zijn erop gericht deze essentiële karakteristiek te behouden.

In hoofdstuk 6 werd duidelijk gemaakt dat de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het bestuurs- en juridisch stelsel een proces van jaren impliceert; uitstel van toetreding met enkele jaren lost dit probleem niet wezenlijk op. Wel stelt dit de Unie voor de vraag hoe zij kan bijdragen tot een consistente verbetering en bewaking van het niveau van uitvoering. Dit is overigens een vraag die zich ook in de huidige Unie indringender laat stellen naarmate de intensiteit van de samenwerking toeneemt.

De WRR constateert dat de bewaking van de kwaliteit van de uitvoering in de Unie leemtes vertoont. Verantwoording voor het optreden van de nationale organen geschiedt volgens de procedures van de betrokken lidstaten en in nationaal verband. Hiermee wordt tekort gedaan aan het belang dat Europa en de andere lidstaten direct hebben bij de kwaliteit van de uitvoering. Zij hebben geen plaats in de bestaande (nationale) verantwoordingssystemen. Weliswaar wordt er vanuit de Unie toezicht gehouden en kunnen inbreukprocedures worden ingesteld, maar deze zijn gereserveerd voor meer uitzonderlijke gevallen. Inmiddels zijn nieuwe methodes voor de bewaking van de kwaliteit in vele lidstaten ontworpen. Zij omvatten vormen van systematische en openbare verantwoording. De WRR meent, onder handhaving van het uitgangspunt dat implementatie plaatsvindt door de nationale autoriteiten, dat de Unie erop moet inzetten de processen van openbare verantwoording te versterken voor de uitvoering van het Europese beleid. Aan deze verantwoording zouden ook eisen gesteld moeten worden. Een kwalitatieve verbetering van de uitvoering zal verder bevorderd kunnen worden door agentschappen een rol te geven bij het versterken van de samenwerking en de onderlinge afstemming bij de uitvoering. Het opdragen van uitvoerende taken aan agentschappen komt slechts in bijzondere gevallen in aanmerking. Wel verdient het aanbeveling om in het verdrag een basis op te nemen voor de oprichting van agentschappen. De raad meent voorts dat intensieve inspanningen om het bestuurlijke vermogen te versterken door middel van uitwisseling, scholing en andere vormen van hulpverlening vanuit de Unie, onontbeerlijk zijn.

De vormgeving van een Europees rechtssstelsel, dat garandeert dat de rechtsregels van de Unie in alle lidstaten gelden, is een van de belangrijkste verworvenheden van de Unie. Europese rechters bewaken dit stelsel, en zorgen voor de noodzakelijke eenheid van het recht. Dit stelsel vergt een grote inzet van de nationale rechters; zij zijn in de meeste gevallen belast met de toepassing van dit recht. Vragen over de uitleg van de Europese rechtsregels kunnen of moeten zij voorleggen aan het Europese Hof. De goede werking van het stelsel is daarmee mede afhankelijk van de kwaliteit van de nationale rechtsbedeling en de nationale rechtscolleges.

Het is niet realistisch om te verwachten dat deze structuur in een vergrote Unie toereikend zal zijn om voor de noodzakelijke eenheid in het recht te zorgen. Het probleem ligt in de grote diversiteit van rechtssystemen, waarin de eenheid van het Europese recht niet meer door één of twee hoogste rechters te bewaken is.

Een meer ingrijpende herziening is nodig. Onderdeel daarvan moet zijn de instelling van een Europese rechter per lidstaat, die een schakelfunctie kan vervullen tussen de nationale rechter en het Europese Hof.

De uitbreiding noopt voorts tot een stroomlijning van de procedures die de Commissie kan instellen tegen lidstaten die hun verplichtingen niet nakomen. Om problemen met de naleving op te lossen, is het van belang hierbij zoveel mogelijk gebruik te maken van vormen van administratieve samenwerking. Gerichte besprekingen op het hoogste niveau kunnen juridische procedures voorkomen. Hiernaast zou de doelmatigheid van de procedure worden bevorderd wanneer de inbreukprocedure wordt ingericht overeenkomstig die in het EGKS-verdrag; het van de oordeel Commissie is bindend tenzij de lidstaat hiertegen opkomt.

De WRR meent dat in de vergrote Unie de kwaliteit van de implementatie door de nationale autoriteiten moet worden geborgd door vormen van (openbare) verantwoording die voldoen aan Europese maatstaven. Om de kwaliteit van het Europese rechtsstelsel te handhaven, zijn betrekkelijk ingrijpende veranderingen noodzakelijk. De belangrijkste hiervan is de instelling van een Europese rechter per lidstaat. Dit zal de doorwerking van het Europese recht in de nationale rechtsuitoefening bevorderen.

375

De algemene analyse van de mogelijke problemen en oplossingsrichtingen ten aanzien van het *proces van toetreding* en ten aanzien van de *uitvoerings- en handhavingsproblematiek na toetreding* vormen de ‘lens’ waardoor de WRR in hoofdstuk 7 de kansen, problemen en oplossingsrichtingen heeft beoordeeld op de onderzochte beleidsterreinen (zie ook de overzichtstabel met kansen en bedreigingen aan het einde van par. 4.8). In de navolgende paragrafen worden de voornaamste problemen en de aanbevolen oplossingsrichtingen per beleidsterrein kort samengevat.

8.5 DE INTERNE MARKT: KERNACQUIS MET HET OOG OP INHAALGROEI

Op het beleidsterrein van de interne markt ziet de Unie zich ten volle geplaatst voor het dilemma dat het streven naar een spoedige uitbreiding kan botsen met de gestelde toetredingseis van overname, implementatie en handhaving van het volledige acquis. Enerzijds biedt de inbedding van de kandidaat-lidstaten in het economische en institutionele kader van de interne markt namelijk het strategisch perspectief op versnelde inhaalgroei en een door marktconvergentie gestimuleerde versterking van het juridisch en bestuurlijk vermogen. Anderzijds voert de weg naar toetreding tot de interne markt langs tal van beleidsdossiers (o.m. op fytosanitaire en veterinaire gebied, de oude en nieuwe benadering van technische handelsbelemmeringen, financiële en vervoersdiensten, telecom- en netwerkindustrieën) waarvan de implementatie en handhaving op korte termijn aanzienlijk economische, bestuurlijke en juridische inspanningen

vergen en soms disproportionele kosten voor deze landen met zich meebrengen. Het is nu al evident dat het vasthouden aan deze eis ofwel leidt tot uitstel van de toetreding ofwel gepaard zal gaan met een aantal soms langdurige overgangstermijnen die de interne markt verstoren.

Het in hoofdstuk 7 gepresenteerde voorstel voor een kernacquiistoets voor de interne markt biedt volgens de WRR een oplossing voor dit probleem. Het is een kwalitatieve toets op het vermogen en de bereidheid van de kandidaten om het acquis bij de toetreding te implementeren en handhaven op alle onderdelen die wezenlijk zijn voor het goede functioneren van de interne markt. Deze toets biedt de kandidaat-lidstaten het perspectief op een versnelde inhaalgroei in Unieverband terwijl de geloofwaardigheid van de interne markt behouden blijft. Bepalend voor de toets is het onderscheid tussen:

- 1 het gedeelte van het acquis dat cruciaal is voor het functioneren van de interne markt; en
- 2 het gedeelte dat zonder schadelijke gevolgen voor de goede werking van de interne markt volgens een van tevoren vastgelegd traject en onder toezicht van de Europese Commissie na de toetreding zal moeten worden geïmplementeerd (het 'restacquis').

Hieronder worden de voornaamste vereisten voor, en onderdelen van deze kernacquiistoets nogmaals opgesomd.

Een land dat 'slaagt' voor de test, beschikt ten eerste over een macro-economische stabiliteit en een marktfunctioneren op een niveau waarop de transitie als afgerond kan worden beschouwd; het heeft dan ook hoge 'scores' behaald voor de negen EBRD-indicatoren van economische transitie. Ten tweede heeft het hoge scores behaald voor de formele overname van de richtlijnen van de 'oude' en 'nieuwe' benadering en van openbare aanbestedingen, voor de overname, implementatie en handhaving van het acquis op het gebied van de financiële diensten, de telecommunicatie, de verkeers-, lucht- en zee- en binnenvaartwegen (waar relevant). Ten derde beschikt het over een onafhankelijke mededingingsautoriteit die ten minste drie jaar goed functioneert, een geloofwaardige controle op vervalsing en imitatie van merken, een goed bestuurlijk vermogen op de acquisonderdelen van het douanerecht en de douanefacilitering, de BTW en accijns, veterinaire en fytosanitaire bepalingen, de stadium-I bepalingen voor milieu- en kernenergie van het Witboek, de basiselementen van het sociale acquis en het cohesiebeleid. Ten vierde is de kandidaat-lidstaat toegetreden tot de München-overeenkomst over octrooirechten en is hij lid van CEN/CENELEC en ETSI. En ten slotte slaagt de kandidaat alleen indien hij bereid en in staat is na de toetreding onder EU-toezicht een middellange termijnstrategie te volgen voor voortgaande macro- en micro-economische hervormingen, onder meer op het gebied van de overheidsuitgaven, de belastingen, pensioenen, sociale zekerheid, het bank- en verzekeringswezen en de nutsbedrijven.

De WRR adviseert de Nederlandse regering zich op korte termijn in Europees verband sterk te maken voor een kernacquistoeets voor de interne markt. Zij zou de lidstaten kunnen aansporen te komen tot een meer systematische, sectoroverstijgende en proactieve toetsing van het bestuurlijk en juridisch vermogen van de kandidaat-lidstaten op al die onderdelen van het acquis die onmisbaar zijn voor het goede functioneren van de interne markt. Deze concessieloze toets zou moeten uitmonden in een realistisch beeld van het implementatie- en handhavingsvermogen van de kandidaat-lidstaten ten aanzien van het internemarktacquis. Individuele kandidaat-lidstaten die aan de gestelde minimumcriteria voldoen, kunnen toetreden tot de EU. Als voorwaarden gelden echter dat ze die onderdelen van het 'restacquis' die niet belastend zijn voor hun individuele groeitraject, bij toetreding onverkort overnemen en implementeren en zich in het toetredingsverdrag vastleggen op een geloofwaardig tijdpad voor de volledige overname van het restacquis.

Het vrij verkeer van werknemers vormt zowel voor de huidige lidstaten als voor de kandidaat-lidstaten een speciaal – want politiek gevoelig – onderdeel van het internemarktdossier. Bij sommige lidstaten heerst de vrees dat zij na de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen zullen worden 'overspoeld' door arbeidsmigranten uit die regio. De kandidaat-lidstaten op hun beurt ervaren de discussies over overgangstermijnen die hen tijdelijk zouden uitsluiten van het recht op vrij verkeer, als discriminerend. In hoofdstuk 7 is gebleken dat de vrees voor grote stromen arbeidsmigranten niet gegrond is. Het vrije verkeer van werknemers is alleen mogelijk onder het gastlandprincipe. Dit betekent dat legaal werken in een andere lidstaat alleen is toegestaan op basis van regels en cao's van het gastland. Voor zover het vanwege het lagere loon gunstig is arbeidsmigranten uit lidstaten met een laag welvaartspeil aan te trekken, vervalt dit voordeel dus onder het gastlandbeginsel. In die gevallen waar werkgevers via een strikte toepassing van het cao-loon toch nog kostenvoordelen zouden hebben bij het aannemen van arbeidsmigranten, vallen deze vaak grotendeels weg tegen nadelen als het niet beheersen van de lokale taal en het niet beschikken over de lokaal vereiste beroepservaring. Als specifieke (sectorale) tekorten op de arbeidsmarkt het desondanks aantrekkelijk maken om arbeidsmigranten aan te trekken, is het gastland er bovendien zelf mee gediend. De onderhandelingsinzet van de Europese Unie, een overgangperiode, raakt de kern van het probleem derhalve niet. Dit wordt immers gevormd door illegale migratie.

De WRR steunt de positie van de Nederlandse regering dat het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie onmiddellijk van kracht dient te worden, met slechts een beperkte, strikt geclausuleerde vrijwaring voor enkele individuele lidstaten. Het vrije verkeer is immers een recht voor de burgers van alle EU-landen. Zoals in hoofdstuk 7 is geconcludeerd, zijn er alleen in het geval van Duitsland en Oostenrijk redenen om tijdelijk bilaterale regelingen ten aanzien van grensarbeid te treffen. Op de lange termijn is het effectiever de migratiestromen tussen lidstaten te beïnvloeden door vermijdbare, beleidsmatig gecreëerde push- en pullfactoren achter migratie weg te nemen dan door allerlei beperkingen op het vrije verkeer van werknemers te handhaven. Zo zouden EU-lidstaten bijvoorbeeld meer aandacht kunnen

besteden aan het vergroten van de arbeidsmarktflexibiliteit. Bovendien zouden ze de nieuwe lidstaten een meer geleidelijke aanpassing aan het niveau van sociale bescherming van het sociale acquis moeten gunnen. Dit zou immers de mogelijkheden tot een inhaalgroei versterken en de 'push' voor migratie naar elders verminderen.

8.6 DE MONETAIRE UNIE: TOETREDING ZONDER EXTRA VOORWAARDEN

Met het naderen van de EU-uitbreiding komt ook het moment in zicht dat nieuwe lidstaten toetreden tot de monetaire unie. Eenmaal toegetreden tot de Unie zijn deze landen namelijk verplicht het nominale convergentietraject op basis van de criteria van het Verdrag van Maastricht te volgen dat leidt naar volledige deelname aan euroland. Met dit doel voor ogen hebben de meeste kandidaat-lidstaten de eigen munt al unilateraal verankerd aan de euro, dan wel de euro als referentiemunt gekozen in een systeem van zwevende wisselkoersen. Hiernaast is een aantal van deze landen zich al enige tijd aan het oriënteren op de nominale convergentiecriteria. Volgens sommige deskundigen brengt het echter risico's met zich mee te streven naar snelle deelname aan de monetaire unie. Zo zou het gelijktijdig omlaag brengen van de inflatie en de overheidstekorten in combinatie met het stabiliseren van de nominale wisselkoers ten koste kunnen gaan van de structurele aanpassingen en de inhaalgroei in de kandidaat-lidstaten. Dit zou ook de geloofwaardigheid en stabiliteit van de euro negatief kunnen beïnvloeden. Door de toetreding van de kandidaat-lidstaten tot de monetaire unie afhankelijk te maken van extra voorwaarden op het gebied van reële inkomens- of structurele convergentie, zou dit risico volgens sommigen kunnen worden vermeden.

De WRR is van mening dat de reële inkomensconvergentie geen goede maatstaf biedt om te beoordelen in hoeverre de kandidaat-lidstaten het vermogen hebben om met succes te kunnen deelnemen aan de monetaire unie. Het lidmaatschap van de monetaire unie is in principe verenigbaar met forse inkomens- en structuurverschillen tussen landen en regio's. Wel essentieel is dat nieuwe lidstaten beschikken over het vermogen een gecoördineerd, op stabiliteit gericht prijs- en begrotingsbeleid te voeren dat de financiële markten als geloofwaardig beschouwen en dat tegelijkertijd de inhaalgroei niet onnodig frustrleert. In het door de WRR gehanteerde concept van economische unie fungeert de interne markt als een essentiële stimulans voor inhaalgroei en als fundering voor een stabiele en goed werkende monetaire unie. De voorgestelde kernacquistoeets voor de interne markt stelt derhalve ook eisen aan de kandidaat-lidstaten die mede met het oog op een succesvolle uitbreiding van de eurozone zijn geformuleerd. Deze dwingt de kandidaat-lidstaten bijvoorbeeld om al voor hun toetreding tot de EU aan hoge eisen te voldoen (zoals vastgelegd in EU-regelgeving, bijv. t.a.v. *home country control*) op het terrein van de financiële diensten, inclusief het waarborgen van de transparantie van de kapitaalmarkten en het garanderen van een strikt en betrouwbaar toezicht.

Indien de huidige lidstaten deze kernacquisitoets voor de interne markt als toegankelijk stellen en hiernaast ook de nominale convergentiecriteria van Maastricht strikt hanteren, heeft de Nederlandse regering volgens de WRR geen gronden om te vrezen dat het uitbreidingsproces de monetaire unie zou schaden. De regering zou echter wel in Europees verband moeten waarschuwen voor een te snelle liberalisering van het kapitaalverkeer in de Midden- en Oost-Europese landen. Voor zover nodig zou nieuwe lidstaten de gelegenheid moeten worden geboden een meer geleidelijke liberalisering van het kortetermijnkapitaalverkeer door te voeren in het kader van ERM-2. Ook zou de regering erop aan moeten sturen dat het institutionele hervormingsproces van het ESCB al wordt gestart nog vóór de eerste EU-uitbreidingsronde heeft plaatsgevonden.

8.7 HET GLB: UITBREIDING VERHOOGT DE URGENTIE VAN ACQUISHERVORMING

De WRR beschouwt het GLB als een beleidsterrein bij uitstek waarvoor geldt dat de klassieke strategie om aanpassingen in de toetredende landen eenzijdig af te dwingen, bijzonder problematisch is. De Unie staat dan ook voor een wezenlijk politiek dilemma dat volgens sommigen zelfs tot verder uitstel van de uitbreiding zou kunnen leiden. Wanneer de huidige directe inkomenssteun wordt toegepast in de Midden- en Oost-Europese regio's, die vaak toch al kwetsbaar zijn, van de landbouw sterk afhankelijk, maar technologisch en institutioneel nog zwak ontwikkeld, zal dit daar de grond- en voedselprijzen opdrijven en de economische structuur aanpassingen vertragen. Dit zou ook een rem zetten op het economische transformatieproces van grote delen van het platteland en de welvaarts-kloof tussen stedelijke gebieden en perifere plattelandsregio's binnen de nieuwe lidstaten vergroten. Bovendien creëert de betaling van directe inkomenssteun aan boeren in Midden- en Oost-Europa een nieuwe, maar ditmaal veel grotere groep van afhankelijke boeren die deze tijdelijke steun zal beschouwen als een permanent verworven recht dat zoveel mogelijk zal worden verdedigd. Dat deze steun op de lange termijn ongeschikt is om het macro-economisch perspectief van de sector als geheel te verbeteren, zal niets afdoen aan hun sterke wens dit te behouden ten behoeve van individuele inkomensverbetering. Tegelijkertijd is duidelijk dat een hierdoor ingegeven keuze voor het uitsluiten van de Midden- en Oost-Europese landen van directe inkomensbetalingen politiek onverteerbaar zal zijn voor deze kandidaat-lidstaten en zou kunnen leiden tot een toekomstige blokkering van verdere GLB-hervormingen. Ten slotte staat de EU ook voor het dilemma dat bij voortzetting van het huidige beleid op de langere termijn een verdere stijging van de productie van de meest beschermde landbouwproducten zou kunnen optreden. Deze zal gepaard gaan met een vergroting van de onderlinge spanningen tussen de lidstaten over de landbouwuitgaven en met extra politieke druk in WTO-verband voor nieuwe hervormingen van het GLB. Die extra druk zal ook in de huidige lidstaten leiden tot een toenemende onzekerheid bij ondernemers over het toekomstige investeringsklimaat in de landbouw- en voedingsmiddelensector.

In het licht van dit politieke dilemma pleit de WRR voor het starten van een nieuw hervormingstraject van het GLB nog voor de eerste kandidaat-lidstaten zullen toetreden. De WRR adviseert de Nederlandse regering om tijdens de geplande tussentijdse herziening (Mid-Term Review) van het GLB in 2002 politieke steun te verwerven onder de lidstaten voor een besluit tot ontkoppeling van de directe inkomenssteun van de productie, een snellere geleidelijke uitfasering van deze betalingen en een verlaging van de interventieprijs, zodat uitvoersubsidies en productiebeperkingen op den duur kunnen vervallen. De verdere liberalisering van het steunbeleid en ook de verdere afbouw van de agrarische handelsprotectie aan de buitengrenzen van de Unie vormen een noodzakelijke stap op weg naar een op de vraag georiënteerde (kwaliteits)productie tegen geringere lasten voor Europese consumenten en belastingbetalers en met minder schade voor producenten in ontwikkelingslanden. De landbouwsector in de Midden- en Oost-Europese landen kan dan bovendien zonder grote economische verstoringen in de kandidaat-lidstaten en zonder lange overgangstermijnen worden geïntegreerd in de interne markt. Dit is tevens van groot belang voor het handels- en investeringsklimaat in andere Europese economische sectoren die binnen de interne markt hinder ondervinden van dergelijke overgangsmaatregelen.

De invoering van meer marktwerking in de landbouw doet volgens de WRR niet af aan de noodzaak van een actief Europees en nationaal overheidsbeleid. Europees beleid is nodig voor het toezicht op de voedselveiligheid, bepaalde kwaliteitsaspecten, de milieuhygiëne en het dierenwelzijn in de landbouwsector. Ook voor plattelandsontwikkelingsbeleid voor achterbleven regio's (doelstelling 2 van het cohesiebeleid) is een Europese rol weggelegd. Voor het overige is het plattelandsbeleid echter primair een taak van nationale en regionale overheden. Er dient dan ook geen overheveling plaats te vinden van de huidige communautaire fondsen voor het GLB naar een Europese plattelandsbeleid, tenzij dit op beleidsinhoudelijke gronden gerechtvaardigd kan worden.

8.8 HET MILIEUBELEID: KERNACQUIS MET HET OOG OP INHAALGROEI

Het is een wel heel bijzonder opgave voor de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa zich aan te passen aan de eisen van het communautaire milieubeleid. In deze landen bestond immers in het communistische planningsstelsel een overmatige aandacht voor de zware industrie en werd de werkelijke kostprijs van energie veronachtzaamd. Door het toetredingsproces zien deze landen zich echter tevens geconfronteerd met een milieucquis dat de voorkeuren en ambities weerspiegelt van de meer welvarende Westerse landen. De implementatie van dit acquis stelt zware eisen aan hun vermogen tot financiering, infrastructurele planning en (inter)regionale samenwerking. De Europese Unie heeft inmiddels van de kandidaat-lidstaten dan ook al tal van verzoeken ontvangen voor veelal (sector) specifieke overgangstermijnen. Van de Commissie en de lidstaten vergen deze verzoeken veelal technische en gedetailleerde beoordelingen over welke specifieke richtlijnen van het milieucquis gedurende welke periode zonder schadelijke

gevolgen voor de interne markt na de toetreding zouden kunnen worden geïmplementeerd. Voor zover deze analyses niet voorhanden zijn, zal het beoordelingsproces niet zelden worden beïnvloed door de druk vanuit specifieke (sectorale) deelbelangen. Een meer strategische afweging op basis van factoren als de concurrentievoorwaarden en de milieubelangen in de Unie en het potentieel voor inhaalgroei van de kandidaat-lidstaten, zou door die druk moeilijk tot stand komen. Tegen de achtergrond van deze toetredingsdilemma's pleit de WRR voor een kernacquisstrategie voor het milieubeleid te hanteren. Deze *proactieve* strategie kan voorkomen dat al te stringent vasthouden – al dan niet op specifieke onderdelen – aan de eisen van het milieuacquis ertoe zou leiden dat de inhaalgroei in de kandidaat-lidstaten fors en langdurig afneemt of dat het moment van de toetreding lang wordt uitgesteld.

Het uitgangspunt van deze strategie is dat de kandidaat-lidstaten voorafgaand aan de toetreding een kernacquistoets voor het milieubeleid ondergaan die een verifieerbare kwalitatieve beoordeling toestaat van hun vermogen de prioritaire onderdelen van het milieuacquis te implementeren. Tot die onderdelen behoren in ieder geval de maatregelen die

- de werking van de interne markt in negatieve zin beïnvloeden, en
- grensoverschrijdende milieueffecten hebben die de milieukwaliteit binnen de Unie in aanmerkelijke mate raken.

Richtlijnen die een directe relatie hebben met de interne markt behoren alle op het moment van toetreding te zijn overgenomen en geïmplementeerd.

Hiertoe rekent de WRR in ieder geval de richtlijnen die worden genoemd in fase I van het Witboek van 1995. Een onvolledige toepassing hiervan zou immers leiden tot substantiële concurrentievervalsingen. Ten aanzien van richtlijnen waarvoor deze relatie met de interne markt minder direct is, dient een nadere specificatie via een onafhankelijk onderzoek uit te wijzen of deze wel of niet tot de kern moeten worden gerekend. Het uiteindelijke 'restacquis' moet uiteraard wel op een van tevoren in het verdrag te bepalen tijdstip na de toetreding worden overgenomen en geïmplementeerd.

De WRR heeft een eerste inventarisatie gemaakt van productgerelateerde milieu-maatregelen die een directe werking hebben op de interne markt en de productieproces- of productie-inputgerelateerde maatregelen met een indirect effect die de interne markt in negatieve zin zouden kunnen beïnvloeden. Het betreft hier echter vooral een aanzet om de EU-lidstaten en de Commissie er gezamenlijk toe te brengen een proactieve, robuuste langetermijnstrategie te laten ontwikkelen die meer is dan de optelsom van zuiver sectorale deelbelangen. Het voorstel is nadrukkelijk niet bedoeld als blauwdruk.

Tot het zogenoemde 'restacquis' van het milieubeleid, dat niet onmiddellijk bij de toetreding door alle individuele lidstaten behoeft te worden geïmplementeerd, rekent de WRR in ieder geval de zware investeringsrichtlijnen voor water, lucht en afval en een aantal horizontale milieumaatregelen. Aangezien de effecten van deze acquisonderdelen op de interne markt gering zijn en de overname ervan op de korte

termijn de kandidaat-lidstaten voor extreme kosten zou stellen, zou hier de mogelijkheid van een geleidelijke implementatie over een langere periode wenselijk zijn. Voor de implementatie van deze onderdelen zou dan wel in het toetredingsverdrag een strikt tijdspad voor overname en implementatie moeten worden overeengekomen. Uiteraard geldt ook bij dit kernacquis dat lidstaten zoveel mogelijk die onderdelen van het restacquis zullen moeten implementeren welke geen overmatig zware (financiële) belasting vormen. In een aantal kandidaat-lidstaten betreft dit bijvoorbeeld horizontale richtlijnen als de Milieu Effect Rapportage en de flora- en fauna-richtlijnen.

8.9 COHESIE BINNEN DE UNIE: RIJK BETAALT VOOR ARM

Het communautaire cohesiebeleid steunt nieuwe lidstaten in hun streven naar reële convergentie door een doelmatiger inzet te bevorderen van productiefactoren binnen de interne markt. Door de decentrale manier waarop de investeringsprogramma's van het cohesiebeleid moeten worden opgezet, versterkt het bovendien het regionale bestuur en de horizontale en verticale coördinatie tussen overheidsinstanties. Al deze voordelen maken dat het beleid de wederzijdse belangen van de huidige en de aankomende lidstaten dient.

Desondanks lijkt bij de rijkere lidstaten een verminderde bereidheid te bestaan om bij te dragen aan de financiering van het cohesiebeleid. Steeds vaker hanteren ze een *juste retour*-benadering. Dit sterkt de huidige ontvangers van de structuur- en cohesiefondsen op hun beurt in de veronderstelling dat de komende uitbreiding naar landen die een nog grotere ontwikkelingsachterstand hebben dan zijzelf, ten koste zal gaan van de hulp aan de eigen achterstandsregio's.

Naar het oordeel van de WRR moeten alle financiële stromen van de communautaire begroting, dus ook de financiële overdrachten uit hoofde van het cohesiebeleid, een afgeleide vormen van weloverwogen en gerechtvaardigde beleidsbehoeften. De komende uitbreiding van de Unie met een groot aantal minder ontwikkelde landen uit Midden- en Oost-Europa rechtvaardigt een versterking van het concentratiebeginsel voor de inzet van de structuur- en cohesiefondsen. De communautaire beleidsinspanningen gericht op vermindering van de ontwikkelingsachterstanden en vergroting van het groeipotentieel, zouden vooral daar moeten worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn, namelijk in de relatief arme lidstaten en hun regio's. Regio's van relatief rijke landen dienen derhalve niet meer in aanmerking te komen voor communautaire structuurfondsen.

De WRR adviseert de Nederlandse regering ten eerste om strikt vast te houden aan het thans geldende criterium voor doelstelling 1 van het cohesiebeleid, dat alleen die regio's binnen de cohesielanden steun mogen ontvangen waarvan het gemiddelde BBP per hoofd onder de grens van 75 procent van het EU-gemiddelde uitkomt. Zij zou in EU-verband moeten aandringen op twee eenvoudige basisprincipes aan de hand waarvan de steun per lidstaat kan worden bepaald: hoe minder welvaarend, hoe groter de omvang van het steunbedrag en hoe dichter bij het inkomensgemiddelde van de EU-lidstaten, hoe minder de steun.

Ten tweede zou de regering zich moeten inspannen om het functionele concentratiebeginsel een veel bepalender rol te laten spelen in de toewijzing van middelen. Er dient een einde te worden gemaakt aan de huidige trend om uit overwegingen van juste retour de toepassingsruimte van sommige beleidsinstrumenten geografisch en inhoudelijk te laten verwateren. Ten slotte adviseert de WRR de nog altijd formeel bestaande maar in de praktijk achterhaalde koppeling tussen het cohesiefonds en de doelstellingen van de monetaire unie ter discussie te stellen. De regering dient de instelling van een cohesiefonds 'nieuwe stijl' voor te stellen voor milieu- en infrastructurele investeringen in de minder ontwikkelde lidstaten.

8.10 DE EU-BEGROTING: FINANCIËLE CONSEQUENTIES VAN DE WRR-VOORSTELLEN

De financiële gevolgen van de WRR-aanbevelingen op het gebied van het cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid staan nader uitgewerkt in paragraaf 7.7. In deze paragraaf zijn de implicaties voor de inkomsten en uitgaven onderscheiden voor de periode tot en met 2006 en de periode na 2006. Zij zijn tevens gesplitst in uitgavenverhogende en uitgavenverlagende voorstellen, overigens zonder dat uitgavenbedragen worden genoemd. De WRR-voorstellen voor verdere prijshervormingen en tarief liberalisaties vanaf 2003 zullen aanvankelijk een uitgavenverhogend effect hebben, omdat ze moeten worden gecompenseerd door tijdelijke inkomstenstoeslagen. Afhankelijk van de mate van degressiviteit zullen ze bijvoorbeeld halverwege de nieuwe Financiële Perspectieven van na 2006 echter uitmonden in een structurele verlichting van de communautaire begroting. De beleidsaanbevelingen op het gebied van de communautaire cohesie zouden kunnen neerkomen op een forse daling van de uitgaven voor het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling in de periode tot 2006.

De WRR heeft in zijn beleidsaanbevelingen over het GLB en het cohesiebeleid inhoudelijk overwegingen van goed beleid voorop gesteld. Hij is zich ervan bewust dat de uiteindelijke keuzen voor het tijdpad en de mate van degressiviteit van de afbouw van de inkomstenstoeslagen, en ook voor de modaliteiten van de cohesiebeleids hervormingen tot de politiek gevoelige onderhandelingsdossiers behoren waarvoor de Nederlandse regering mede afhankelijk is van het krachtenveld binnen de Europese Unie. Uit de WRR-voorstellen blijkt echter dat er ook in het huidige politieke krachtenveld mogelijkheden zijn om beleidswijzigingen in de beoogde richting tot stand te brengen.

8.11 JIBZ: KERNACQUISTOETS, WEDERZIJDSE BETROKKENHEID EN VERTROUWENSOPBOUW

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de incorporatie van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie zien de kandidaat-lidstaten zich gesteld voor een enorme dynamiek op het terrein van de JIBZ-samenwerking. De mate waarin de opname van de Midden- en Oost-Europese landen in de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid (RVVR) zal

slagen, hangt af van het vermogen van deze landen het JBZ-acquis adequaat te implementeren. Taken als grensbewaking, politieke en justitiële samenwerking komen primair aan op effectieve organisaties die functioneren volgens de principes van de *rule of law*.

De kandidaat-lidstaten hebben te kampen met de erfenis uit hun communistische verleden dat een onafhankelijke, betrouwbare en efficiënte rechterlijke macht ontbreekt en ook een modern bestuurs, politie- en grensbewakingsapparaat afwezig is dat het vertrouwen heeft van de eigen bevolking en de huidige EU-lidstaten. In hun streven deze erfenissen te boven te komen, stuiten zij op financiële grenzen. Met name de bewaking van de externe grenzen vergt kostbare investeringen. Op de verschillende onderdelen van JBZ wordt in de evaluatie van de toetredingsvoorbereidingen geconstateerd dat ten aanzien van de overname van het JBZ-acquis weliswaar relatief weinig problemen te verwachten zijn maar dat de implementatiecapaciteit van de kandidaat-lidstaten voorlopig nog ver tekort zal schieten. Bij de beoordeling van de toetredingsstrategie voor JBZ dient men van dit gegeven doordrongen te zijn.

Tegen deze achtergrond stelt de WRR voor een kernacquistoets te formuleren voor JBZ. Het gebied van JBZ leent zich bij uitstek voor de toepassing van een kernacquistoets. Er ontstaat voor de veiligheid van de EU-burger namelijk extra waarborgen tegen eventuele negatieve effecten van een accommoderende toetredingsbenadering. Deze extra waarborgen worden geboden door de tweestappenprocedure voor de volledige deelname aan het Schengen-acquis. Na de toetreding blijven de huidige lidstaten met de nieuwe lidstaten verantwoordelijk voor de bewaking van de interne grenzen, totdat een aparte, unanieme beslissing van de Europese Raad is genomen om de interne grenscontroles of te heffen.

Het voorstel gaat nadrukkelijk uit van de tweestappenprocedure. Een kernacquis voor JBZ zou de volgende contouren kunnen aannemen:

- wat betreft de waardenunie, wordt de kern voor JBZ gevormd door een basisniveau van de *rule of law*;
- wat betreft de handelingsunie, wordt de kern voor JBZ gevormd door die maatregelen die direct de interne markt en de veiligheid van de EU-burger beïnvloeden, inclusief het bestuurlijk en juridisch vermogen om die maatregelen adequaat te implementeren. Hieronder valt in ieder geval de politieke en justitiële samenwerking (en de maatregelen die daarvoor noodzakelijk zijn, zoals adequate gegevensbescherming, enz.).

Bij de toetreding zou nog geen volledige implementatie van het Schengen-acquis ten aanzien van de externe grenscontroles en de deelname in het Schengen Informatie Systeem (SIS) geëist moeten worden. Ten aanzien van de externe grenzen zou minder prioriteit moeten worden gegeven aan grenzen tussen kandidaat-lidstaten. In het geval deze landen niet alle tegelijk toetreden, zullen deze grenzen immers slechts tijdelijk zijn. Zolang de interne grenscontroles niet zijn opgeheven, ligt een prioriteit voor de inrichting van vliegvelden en havens volgens de Schengen-regels evenmin voor de hand. Verder zijn overgangstermijnen

denkbaar voor asiel, visa en migratie, waarbij het criterium van hoge kosten van implementatie voor de kandidaat-lidstaat een belangrijke rol speelt. Voor het beleidsterrein van JBZ is het van groot belang dat het acquis dat niet tot de kern behoort, maar geen excessieve kosten met zich meebrengt voor de kandidaat-lidstaten, toch voorafgaand aan de toetreding wordt overgenomen (bijv. op het terrein van het asielbeleid). Voor de overname van het restacquis moeten deadlines en implementatietrajecten worden gesteld. De continue evaluatie die plaatsvindt door de Schengen Evaluation Group zou op basis hiervan de voortgang moeten volgen.

Het is duidelijk dat er geen magische formule bestaat om het implementatievermogen en het adequate functioneren van de nieuwe lidstaten aan de JBZ-samenwerking te garanderen. Duidelijk is echter dat dit zonder wederzijdse betrokkenheid en vertrouwensopbouw niet gaat. Tegen deze achtergrond is het van groot belang dat de Unie en de lidstaten via hulp hun *commitment* tonen bij de uitbreiding van de RVVR.

De WRR meent dat de Commissie met de kernacquistoeets in de hand een sterkere regisserende rol zou kunnen spelen. Deze regie betreft zowel de coördinatie van de hulp als de koppeling tussen de voortgangsevaluaties (door Raad en Commissie) en de prioriteitenstelling in de hulpverlening. Hiernaast meent de WRR dat voor specifieke pretoetredingshulp op het gebied van JBZ meer fondsen beschikbaar moeten worden gesteld.

Naast hulpverlening is het van groot belang dat er wordt geïnvesteerd in een langetermijnproces om de bestuurs- en juridische culturen en praktijken te veranderen. In de visie van de WRR draagt een reeks van maatregelen hiertoe bij: de openstelling van JBZ-programma's voor kandidaat-lidstaten, associatie van kandidaat-lidstaten met EU-structuren en -instellingen voorafgaand aan de toetreding en het sluiten van pretoetredingspacten op gevoelige beleidsterreinen, zoals de georganiseerde misdaad (sinds 1998), asiel en illegale immigratie.

Ten aanzien van de training en het functioneren van de politie en de grensbewaking meent de WRR dat er in de komende jaren een grotere rol voor de Europese Unie moet zijn weggelegd. Hierbij moet aan de ene kant gedacht worden aan 'low-key'-instrumenten als de opbouw van netwerken van beroepsbeoefenaren, training en uitwisseling. Aan de andere kant is er echter ook een duidelijke behoefte aan verdergaande initiatieven. De WRR meent dat in navolging van de initiatieven op het gebied van de Europese Politieacademie ook stappen in de richting van een Europese grenswacht moeten worden gezet. Net als bij de Europese Politieacademie zou dit proces van onderop moeten worden opgebouwd, dat wil zeggen voortbouwend op reeds bestaande samenwerking en uitwisseling tussen de lidstaten.

Uiteindelijk zal de uitgebreide Unie een balans moeten vinden tussen veiligheid en vrijheid. De uitgebreide EU zal prioriteit moeten geven aan de ontwikkeling van een coherent, expliciet immigratiebeleid dat recht doet aan deze balans en de goede betrekkingen met de buurlanden van de uitgebreide EU.

8.12 VOORUITBLIK

In dit rapport heeft de WRR zich geconcentreerd op de problematische diversiteit die samenhangt met het proces van toetreding van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa tot de Europese Unie en met het vraagstuk hoe verworvenheden na de toetreding kunnen worden behouden via adequate implementatie en handhaving van het acquis. Deze vraagstukken staan centraal in de huidige, beslissende fase van de onderhandelingsbesprekingen met de kandidaat-lidstaten. Over het vraagstuk van de besluitvorming na de toetreding, die kan garanderen dat de Unie nieuwe externe en interne uitdagingen slagvaardig tegemoet kan treden, zal de WRR adviseren in een vervolg op dit rapport.

AFKORTINGEN

AC-IMPEL	Accession Countries Implementation and Enforcement of Environmental Law
AMS	Aggregate Measure of Support
AMVB	Algemene Maatregel van Bestuur
BBP	Bruto Binnenlands Product
BFTA	Baltic Free Trade Area
BNP	Bruto Nationaal Product
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CARPE	Common Agricultural and Rural Policy for Europe
CEFTA	Central Europeane Free Trade Area
CEN	Europees Comité voor Standaardisatie
CENELEC	Europees Comité voor Electrotechnische Standaardisatie
CIRAE	Centrum voor informatie, onderzoek en gegevensuitwisseling inzake asiel
CIREFI	Centrum voor informatie, onderzoek en gegevensuitwisseling inzake Grensbewaking en Immigratie
DNB	De Nederlandsche Bank
DISAE	Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	Europese Centrale Bank Ecofin Raad van Ministers van Economische Zaken en Financiën
ECU	European Currency Unit
EDC	Environment and Development Consultancy
EER	Europese Economische Ruimte
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EIB	Europese Investeringsbank
ELM	Europees Landbouwmodel
EMU	Europese Monetaire Unie
ENVIREG	Gemeenschapsinitiatief voor grensregio's
EOFL	Europees Oriëntatiefonds voor de Landbouw
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
ERM-2	Exchange Rate Mechanism-2
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europese Unie
EUROPOL	Europese Politiedienst
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie

EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FALCONE	Europees programma voor uitwisseling, training en samenwerking for voor ambtenaren verantwoordelijk voor bestrijding van georganiseerde misdaad
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants d'Agricoles
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBVB	Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijke Landbouwbeleid
GROTIUS	Europees programma voor training en uitwisseling van justitie-ambtenaren
HZDB	Beweging voor een Democratisch Slowakije
IAEA	Internationaal Atoom Energie Agentschap
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IFI	Internationale Financiële Instellingen
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IMPEL	Implementation and Enforcement of Environment Law
IPPC-richtlijn	Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van vervuiling
ISPA	Instrument for Structural Policy Assistance
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
JHA	Justice and Home Affairs (JBZ)
KLS	Kandidaat-lidstaten
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
LFA	Less Favourable Area
LIFE	Communautair financieel instrument voor het leefmilieu
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MER	Milieu Effect Rapportage
MOE	Midden- en Oost-Europa
NCB	Nationale Centrale Bank
NGO	Niet-Gouvernementele Organisaties
NPOA	Nationale Programma's voor de Overname van het Acquis
NSA	Nucleaire Safety Account
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistique
ODYSSUES	Europees programma voor training, uitwisseling en samenwerking inzake asiel, immigratie, opsporen van valse documenten en het overschrijden van de buitengrenzen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OISON	Europees programma voor training, uitwisseling en samenwerking inzake politie, douane en andere repressieve diensten
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PECA	Protocol to the Europe Agreement on European Conformity
PAPEG	Pre-toetredingspact Expert Groep
Phare	EU-hulpprogramma voor de kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa
PSE	Producentensubsidie-equivalenten

RBMK	Watergekoelde grafietkernreactor
RPR	Rassemblement pour la République
RVVR	Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid
SAPARD	Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development
SER	Sociaal Economische Raad
SDSS	Slowaakse Democratische Coalitie
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SIS	Schengen Informatie Systeem
SLIM	Simplified Legislation for the Internal Market
STOP	Europees programma inzake de bestrijding van mensenhandel en seksueel misbruik van kinderen
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office
TEU	Treaty on European Union
UDF	Union pour la démocratie française
USSR	Unie van Socialistische Sovjet-Republieken
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VVER	Drukwaterkernreactor
WENRA	Western European Nuclear Regulators Association
WPNS	Working Party on Nucleaire Safety
WTO	World Trade Organisation

LITERATUUR

- Abraham, F. en J. Konings, (1999) 'Does the opening of Central and Eastern Europe kill jobs in the west?', *World Economy* 22, 4: 585-603.
- Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe nr. 7950, 23 en 24 april 2001.
- Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe nr. 7971, 24 mei 2001.
- Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe nr. 7992, 25 en 26 juni 2001.
- Ágh, A. (1998a) *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ágh, A. (1998b) *The Politics of Central Europe*, London: Sage Publications.
- Ahtisaari, M., J. Frowein en M. Oreja (2000) *Report of the Three Wise men on the Austrian Government's Commitment to Common European Values*, 8 september, Paris.
- Amato, G. and J. Batt (2000) *The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border*, Final Report of the Reflection Group, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence: European University Institute.
- Alesina, A., O. Blanchard, J. Galí, F. Giavazzi en H. Uhlig (2001) *Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area. Monitoring the European Central Bank 3*, a CEPR report, Oxford: Information Press.
- Allen, D. (2000) 'Cohesion and the Structural Funds', blz. 243-265 in H. Wallace & W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 2nd edition, London: Verso.
- Andreff, W. (2000) 'Nominal and real convergence—At what speed?' in J.M. van Brabant (ed.) *Remaking Europe. The European Union and the Transition Economies*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Azzi, G.C. (2000) 'The Slow March of European Legislation: The implementation of Directives', in K. Neunreither en A. Wiener (eds.) *European Integration After Amsterdam, Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Bakker, A. en M. Roovers (2001) 'EU-Enlargement and EMU – more challenges ahead', *MEB Series*, 2001-04, De Nederlandsche Bank, Monetary and Economic Policy Department, Amsterdam.
- Baldwin, R., E. Berglöf, F. Giavazzi en M. Widgrén (2000) 'EU reforms for tomorrows Europe', *CEPR Discussion Paper* No. 2623.
- Barents, R. (1999) *Het verdrag van Amsterdam in werking*, Europese Monografieën 62, Deventer: Kluwer.
- Barker, T. en J. Köhler (eds.) (1998) *International Competitiveness and Environmental Policies*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bauer, T. en K. Zimmerman (1999) *Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Import Following the EU Enlargement to CEE*, Research Report 139, London: Department of Education and Employment.
- Behrens, A. (2001a) 'Regional Gross Domestic Product in Central European Candidate Countries 1998', *Eurostat statistics in Focus, General Statistics Theme 2001-1*: 1-3.

- Behrens, A. (2001b) 'Regional Unemployment Rates in the Central European Candidate Countries 1999', *Eurostat statistics in Focus, General Statistics*, Theme 2001-1.
- Belastingdienst (1999) *Handboek Douane deel 2*, beschikbaar op de website van de belastingdienst: <http://www.belastingdienst.nl/belex/data/boeken/hd2/httoc.htm>
- Bennett, G. (1999) *De diverse dimensies van differentiatie*, Essay voor de VROM-raad.
- Bennet, G. (2000), interview.
- Berg, C., van den, R. van Dijk en B. van der Werff (2000) 'Institutional setting of the European System of Central Banks,' blz. 149-168 in P. van Bergeijk, R. Berndsen, W. Jansen (eds.) *The economics of the Euro area. Macro-economic policy and institutions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bieber, R., J.P. Jacqu e en J.H.H. Weiler (1985) *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- Biessen, G. en F. Engering (eds.) (1999) *The Second Decade. Prospects for European Integration after Ten Years of Transition*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bijl, G. van der (1999) *EU Agricultural Policy After 2000: Has the Environment been integrated?*, Report for the European Environmental Bureau, Utrecht: Centre for Agriculture and Environment.
- Bini Smaghi, L. and D. Gros (2000) *Open issues in European central banking*, Londen: MacMillan.
- Blankenburg, E. (2000) *Legal Culture in Five Central European Countries*, WRR Werkdocumenten W111, Den Haag.
- Boer, M. den (2001) *To What Extent Can There Be Flexibility in the Application of the New Member States?*, Paper presented at the 'Conference on EU Justice and Home Affairs in the context of enlargement' of the Working Group on the Eastward Enlargement of the EU (Krenzler-Group), 30-31 May, Brussel.
- Boer, M. den and G. de Kerchove (2001) 'A Hurdled Admission: The Integration of the Candidate Countries into the Area of Freedom, Security and Justice', blz. 315-329 in V. Kronenberger (ed.) *The European Union and the International Legal Order: Discord or harmony?*, Den Haag: T.M.C. Asser Press.
- Boeri, T. and H. Brückner (2000) *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Final report volume 1, Berlin: European Integration Consortium.
- Bollen, F. (1997) *Cohesion Policy in an Ever Larger Union*, beschikbaar op de EIPA website: http://www.eipa-nl.com/public/public_eipascope/97/3/main4.htm (03.11.00).
- Börzel, T.A. and Th. Risse (2000) 'Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System', *Jean Monnet Working Paper No. 7/00, Symposium, Responses to Joschka Fischer*, Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- Börzel, T.A. (2001) *Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artefact?* Paper (draft) prepared for ECSA Panel "Making Member States Comply with Community Law", Madison, Wisconsin, May 31 - June 3, 2001.
- Bradley, J. (2000), 'Policy design and evaluation: EU structural funds and cohesion in the European periphery', blz. 129-145 in F. den Butter, M. Morgan (eds.), *Empirical models and policy-making: Interaction and institutions*, London: Routledge.

- Brenton, P. (1999) *Trade and investment in Europa: impact of the next enlargement*, Brussels: CEPS.
- Broadman, H.G. and F. Recanatini (2000) *Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?*, World Bank Policy Research Working Paper no. 2368, Washington D.C.
- Broek, H. van der (1999), 'Time for enlargement', blz. 99-112, in G. Biessen et al. (eds.) (1999) *The Second Decade. Prospects for European Integration after Ten Years of Transition*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Brusis, M. (2000), 'Internal Problems of the European Union that might Obstruct an Enlargement Toward the East', blz. 265-289 in H. Tang (ed.) *Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe*, Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Bryden, J.M. (2000) *Is there a "New Rural Policy"?* Prepared for the international Conference: European Rural Policy at the Crossroads, 29 June – 1 July 2000, Aberdeen: King's College.
- 'Bundesbank waarschuwt voor uitbreiding aan vooravond EU-top. Oost-Europa bedreiging voor euro', *Trouw*, 4 December 2000.
- Buckwell, A. (1997) 'If... Agricultural economics in a brave liberal world', *European Review of Agricultural Economics* 24: 339-358.
- Buckwell, A. et al. (CARPE) (1997) *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Reports and Studies no. 5, the result of a study carried out for DG VI by a group of experts from nine countries of the EU, Directoraat-generaal Economische and Financiële zaken, Brussel.
- Bijl, G. van der (1999) *EU Agricultural Policy After 2000: Has the Environment been integrated?*, Report for the European Environmental Bureau, Utrecht: Centre for Agriculture and Environment.
- Boer, M. den and W. Wallace, (2000), 'Justice and Home Affairs. Integration through Incrementalism?', in H. Wallace and W. Wallace, *Policy-making in the European Union* 4th edition, Oxford: Oxford University Press.
- Cappelletti, M., M. Seccombe en J.H.H. Weiler (eds.) (1986) *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience. Volume 1: Methods, Tools and Institutions*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Carius, A., I. von Homeyer, and S. Bär (1999) 'The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speed and Flexibility', blz. 141-180 in K. Holzinger and P. Knoepfels (eds.) *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*, Basel: Helbing and Lichtenhahn.
- Casella, G. (2001) *How the Commission ensures that the core obligations of EU membership are fully adopted by the candidate countries and how it assists them in this task*, Speech at the 'Fourth European Conference on The Enlargement of the European Union: Prerequisites for Successful Conclusion of the Accession Negotiations', 19-20 february Maastricht: European Institute for Public Administration.
- Cavelaars en M. Roovers (2000) 'Nieuwe lidstaten te snel op weg naar de euro?' *Economisch-Statistische Berichten* 2001: 824-827.
- Centre for European Policy Studies (2000) *The Environment in European Enlargement*, Report of a CEPS Working Party, Brussels.

- Clinch, P. (2000) 'Environmental Policy Reform in the EU', blz. 202-37 in G. Galli en J. Pelkmans (eds.) *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Coricelli, F. (2001) *Exchange rate arrangements in the transition to EMU: Some arguments in favor of an early adoption of the euro*, Paper prepared for the conference 'When is a National Currency a Luxury? Prospect for transition economies and lessons from experience', London, 16-17 March 2001.
- Csaba, L. (1997) 'On the EU-Maturity of central Europe: Perceived and Real Problems', *Frankfurter Institut für Transformationsstudien Arbeitsberichte*, no. 11/97.
- Curtin, C. en I. Dekker (1999) 'The EU as a 'Layered' International Organization: Institutional Unity in Disguise', blz. 83-103 in P. Craig en Gráinne de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Curtin, D.M en R.H. van Ooik (2000) *Revamping the European Union's Enforcement Systems with a View to Eastern Enlargement*, WRR Werkdocumenten W110, Den Haag.
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation & Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahrendorf, R. (1990) *Reflections on the Revolution in Europe*, London: Chatto and Windus.
- Davies, N. (1997) *Europe. A History*, London: Pimlico, Random House.
- Dawisha, K. en B. Parrot (eds.) (1997) *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge: University Press.
- De Nederlandse Bank (2001a) Jaarverslag 2000, mei 2001, Amsterdam: DNB.
- De Nederlandsche Bank (2001b) *Kwartaalbericht maart*, Amsterdam: DNB.
- Deutsche Bank Research (2000) *EU Enlargement Monitor*, September 2000.
- Deutsche Bank Research (2001), 'Structural convergence', partial update 15.5.2001. Deutsche Bank web-site: <http://www.dbresearch.de/servlet/reweb.ReWEB?rwlang=DE>
- Donner, J.P.H. (rapporteur) (1995) *Europa, wat nu ?*, WRR Voorstudies en Achtergronden V91, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 'Don't raise the price of Union admission', *European Voice*, 1 March 2001.
- Dunford, M., R. Hall, A. Smith en L. Tsoukalis (2001), 'Introduction', blz. 1-28 in R. Hall, A. Smith en L. Tsoukalis (eds.) *Competitiveness and cohesion in EU policies*, Oxford: Oxford University Press.
- Economic and Social Committee of the European Communities (1999) *Opinion on the Impact on the Single Market of the Enlargement of the Union (own-initiative)*, ESC Opinions and Reports, L-2985, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- EDC Consultants (1997) *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, Final Report, Dublin.
- Eichengreen, B. en F. Ghironi (2001) *The future of EMU*. Paper prepared for a conference on Economic and monetary Union organized by DG II, European Commission, March 2001, Boston College Working papers in Economics, no. 481., beschikbaar op de web-site: <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/bocbocoec.html>
- Ekiert, G. (1999) *Do Legacies Matter? Patterns of Post-communist Transitions in Eastern Europe*, East European Studies Occasional Paper 53, Centre for European Studies, Cambridge Mass.: Harvard University.

- Elster, J., C. Offe en U.K. Preuss (1998) *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge: University Press.
- European Bank for Reconstruction and Development (1997) *EBRD Transition Report 1997*, Washington D.C.
- European Bank for Reconstruction and Development (1998) *EBRD Transition Report 1998*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (1999) *EBRD Transition Report 1999*, London.
- European Bank for Reconstruction and Development (2000) *EBRD Transition Report 2000*, London.
- EU-CAP.NETWORK (1999) *First Interim Report -The future of CAP with the expansion of the EU to the East*, November 1999, beschikbaar op web-site: <http://www.eu-cap.net/euprev.htm> (09.03.01).
- Europees Parlement (1998) *Enlargement and Economic and Social Cohesion*, Briefing no. 21, May 1998, Task Force Uitbreiding, Luxembourg.
- Europees Parlement (1999a), *Briefing No. 25, Cooperation in the area of justice and home affairs in the enlargement process*, beschikbaar op de website van het Europees Parlement: <http://www.europol.en.int/enlargement/briefings>
- Europees Parlement (1999b) *Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Berlijn*, 24 en 25 maart 1999, beschikbaar op de website van het Europees Parlement: http://www.euoparl.eu.int/summits/ber1_nl.htm (02.05.01).
- Europees Parlement (1999c), *EMU and enlargement. A review of policy issue* Economic Affairs Series ECON 117, 12/99, Directoraat-generaal Onderzoek, Brussel.
- Europees Parlement (1999d) *Briefing No 40 Nuclear Safety in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe*, Taskforce Uitbreiding, Brussel.
- Europees Parlement (1999e) *Sustainable rural development. Initial situation, measures and recommendations for the fifth enlargement of the European Union*, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 114/A EN, L-2929, Luxembourg.
- Europees Parlement (1999f) *The European Parliament and the Environmental Policy of the European Union*, Working Document ENVI-101, Directoraat-generaal Onderzoek, Brussel.
- Europees Parlement (2000) Briefings no. 2-4 en 6-13, beschikbaar op de website van het Europees Parlement: http://www.euoparl.eu.int/enlargement/briefings/index3_en.htm
- Europese Centrale Bank (2000) *Monthly Bulletin February 2000*, Frankfurt/Main: ECB.
- Europese Commissie (1992) 'Europe and the challenge of enlargement', *Bulletin of the European Communities*, Supplement 3/92: 11.
- Europese Commissie (1995a) *Agricultural Strategy Paper - Study on Alternative Strategies for the Development of Relations in the Field of Agriculture between the EU and the associated Countries with a View to Future Accession of these Countries*, beschikbaar op de website: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt.../1304 (06.03.01).
- Europese Commissie (1995b) *Preparation of the Associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union*, White Paper, COM(95) 163, Brussel.

- Europese Commissie (1997) *Agenda 2000: voor een sterkere en grotere Unie*, COM(97)2000 def., Brussel.
- Europese Commissie (1998a) *Agenda 2000 – de wetgevingsvoorstellen. Toelichting, welke toekomst voor de Europese landbouw?*, Directoraat-generaal Landbouw, Brussel, beschikbaar op de website van de Commissie: <http://www.europa.eu.int/en/comm/dgo6/ag2000/agprop/mot.nl.htm> (06.10.99).
- Europese Commissie (1998b) *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, Summary Report, June 1998, Working Document, Directoraat-generaal Landbouw, Brussel.
- Europese Commissie (1998c) *Central and Eastern Eurobarometer no. 8*, May 1998, Directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur, Brussel, beschikbaar op de website van de Commissie: <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/ceeb8/ceeb08.pdf>
- Europese Commissie (1998d) *Mededeling van de Commissie inzake de uitbreiding van de Gemeenschap en het milieu: een strategie met het oog op de toetreding van de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa*, Brussel.
- Europese Commissie (1999a) *Participation of candidate countries in Community programmes, agencies and committees*, Communication to the Council COM(99)710, 20 December 1999, Directoraat-generaal Uitbreiding, Brussel.
- Europese Commissie (1999b), *Sixteenth Annual Report on Monitoring the Application of Community law (1998)*, COM/99/301 final, Brussel.
- Europese Commissie (1999c) *Sixth Periodic Report on the social and economic Situation of the Regions of the European Union*, Directoraat-generaal Regionaal Beleid, Brussel.
- Europese Commissie (1999d) *Technical Support to Lithuanian Authorities in Developing the Basis Tools and Methodologies for Preparing a Preliminary Decommissioning Plan for Ignalina NPP and for Assessing the Cost Estimates and Funding Needs*, Phare project No. PH 4.08/94.
- Europese Commissie (2000a) *De hervorming van het structuurbeleid. Algemene bepalingen inzake de structuurfondsen*, beschikbaar op de website van de Commissie: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/160014.htm> (03.05.01).
- Europese Commissie (2000b) *Enlargement Strategy Paper; Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, november 2000, Directoraat-generaal Uitbreiding, Brussel.
- Europese Commissie (2000c) *EU and enlargement. Pre-accession Instruments: Focus on Agriculture*, Directoraat-generaal Landbouw, Brussel.
- Europese Commissie (2000d) *Factsheet Plattelandsontwikkeling*, Directoraat-generaal Landbouw, Brussel.
- Europese Commissie (2000e) *Mandate programming and implementation. State of play*, 27 november 2000, ISPA, Directoraat-generaal Regionaal beleid, Brussel.
- Europese Commissie (2000f) *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – evaluatie van de strategie voor de interne markt – 2000*, COM (2000) 257 definitief.
- Europese Commissie (2000g) *Phare 2000 Review. Strengthening Preparations For Membership*, C(2000)3103/2, Directoraat-generaal Uitbreiding, Brussel.
- Europese Commissie (2000h) *Regionalisation in Europe*, Working paper, April 2000, Regional Policy Series, Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Brussel.

- Europese Commissie (2000i) *Regular report from the commission on the Candidate countries' progress towards accession*, 8 november 2000, Directoraat-generaal Uitbreiding, Brussel, beschikbaar op de website van de Commissie: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/
- Europese Commissie (2000j) *Seventeenth Annual Report on the Application of Community Law (1999)*, COM (2000)92, Brussel.
- Europese Commissie (2000k) *Voorstel over de PECA met Tsjechië*, COM (2000) 748, 28 november 2000, Brussel.
- Europese Commissie (2001a) *European Economy* Supplement C. Economic Reform Monitor no.1, February, Directoraat-generaal Economische en Financiële zaken, Brussel.
- Europese Commissie (2001b) *Memorandum to the members of the Commission. Summary of the Treaty of Nice*, 18 januari 2001, SEC(2001) 99, Brussel.
- Europese Commissie (2001c) *Risk management tools for EU agriculture*, Working document, januari 2001, Directoraat-generaal Landbouw, Brussel.
- Europese Commissie (2001d), *The EU Economy 2000 Review. European Economy* no 71. 2000. Directoraat-generaal Economische en Financiële zaken, Luxemburg: Office for Official Publications of the EC.
- Europese Commissie (2001e) *Tweede Cohesierapport 2000*, Directoraat-generaal Regionaal Beleid, Brussel, beschikbaar op de website: http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/report2/contentpdf_nl.htm
- Europese Commissie Vertegenwoordiging in Nederland (z.d.) *ABC van de Europese Unie*, beschikbaar op de website: <http://eu.nl/alm/deel2abc/oindex.htm>
- Europ News (2000) *Supplement regionaal beleid*, 2000-1. Beschikbaar op de website: <http://eur-op.eu.int/opnews/100/nl/front.htm>
- Field, H. (1998) *EU Politics, Eastwards Enlargement and CAP Reform*, Contemporary European Studies, Brisbane: Griffith University, beschikbaar op de website: <http://www.pols.canterbury.ac.nz/ECSANZ/papers/Field2.htm> (23.11.00).
- Fidrmuc, J. (1999) 'The political economy of restructuring of East-West trade: economic winners and losers in the CEECS and the EU', *EUI Working Paper* RSC no.99/55.
- Freedom House (1998) *Nations in Transit 1997-1998; Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New York: Freedom House.
- Freedom House (2000) *Nations in Transit 1999-2000; Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New York: Freedom House.
- From, J. en Stava, P. (1993) 'Implementation of Community Law: The Last Stronghold of National Control?' blz. 55-67 in S.S. Andersen and K.A. Eliassen (eds.) (1993) *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-making*, London: Sage Publications.
- Fuente, A. de la (2000) 'Convergence across countries and regions : Theory and empirics', *EIB Papers* (5), 2: 25-45.

- Gaudissart, M.A and A. Sinnaeve (1997), 'The Role of the White Paper in the Preparation of the Eastern Enlargement', blz. 41-73 in M. Maresceau (ed.) *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman.
- Grant, W. (2000), Wyn Grant's CAP Page, beschikbaar op de website: <http://members.tripod.com/~WynGrant/WynGrantCAPpage.html>
- Greskovits, B. (1998) *The Political Economy of Protest and Patience*, Budapest: Central European University Press.
- Grufman Reje (1998) *Cost of closure of Ignalina NPP in Lithuania, defined as opportunity loss*, a study by the Swedish business consultancy firm Grufman Reje under the request of the Ministry of Economy of the Republic of Lithuania, Stockholm.
- Guizot, F. (1828) *The History of Civilization in Europe*, London: Penguin Classics.
- Gunther, R., P. N. Diamandouros en H.J. Puhle (eds.) (1995) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in comparative perspective*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Habib, M. (2001) 'Is there a case for unilateral euroisation? Evidence from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary and Poland', *Working paper, WIIW- en EU-Project Costs and benefits of unilateral euroisation of the Central and East European countries*, beschikbaar op de website: <http://eu-enlargement.org/discuss/default.asp?Topic=research&forumid=21>
- Hagendoorn, L., K. Palet, R. Henke en R. Drogendijk (1995) *Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa*, WRR Voorstudies en Achtergronden V88, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hager, W. (2000) *The Environment in European Enlargement*, a CEPS Working Document, Brussel: CEPS.
- Hallet, M. (1997) *National and Regional Development in Central and Eastern Europe: implications for EU structural assistance*, Economic Paper no. 120, March 1997, Brussels: European Communities.
- Hathaway, K. and D. Hathaway (eds.) (1997) 'Searching for Common Ground. European Union Enlargement and Agricultural Policy', *FAO Agricultural Policy and Economic Development Series – 1*, Rome, 1997.
- Hayes-Renshaw, F. en H. Wallace (1995) *The Council of Ministers*, London: Macmillan.
- Hoggart, R. en D. Johnson (1987) *An Idea of Europe*, London: Chatto and Windus.
- House of Lords (2000) *Enlargement and EU External Frontier Controls*, House of Lords Select Committee on European Union Seventeenth Report, beschikbaar op de website van het Britse parlement: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199900/ldselect/ldeucom/110/11001.htm>
- House of Commons, Foreign Affairs Select Committee (1999), *Third Report. European Union Enlargement*, 11 March, London.
- Hurst, C., J.F. Thisse and P. Vanhoudt (2000) 'What diagnosis for Europe's ailing regions?', *EIB Papers* (5), 1: 9-30.
- Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, Houndmills: St. Martin's Press.
- House of Commons, Foreign Affairs Select Committee (1999), *Third Report. European Union Enlargement*, 11 March, London.

- Inotai, A., (2000) 'The Visegrád Four: More Competition Than Regional Cooperation?', blz. 161-174 in Lippert, B. and H. Schneider, *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Internationaal Monetair Fonds (2000) *World Economic Outlook 2000*, Washington D.C.
- Jones, R.H. (2000) *Educating for an Open Society; Higher Education Reform in Central and Eastern Europe as a Catalyst for the Emergence of a Sustainable Democratic Market Economy*, WRR Werkdocumenten W108, Den Haag.
- Josling, T. en J. Babinard (1999) 'The Future of the CAP and Prospects for Change. The Policy Environment for Agri-food Competitiveness', in *The European Agro-food System and the Challenge of Global Competition*, Rome: ISMEA.
- Josling, T. and Tangermann, S. (1997) 'The Agricultural and Food Sectors', prepared for the Kreisky Forum and BRIE Policy Conference: *Foreign Direct Investment and Trade in Eastern Europe: The Creation of a Unified European Economy*, June 5-6, 1997, Vienna.
- Jospin, L. (2001), Intervention sur 'L'avenir de l'Europe élargie', 28 mei 2001, beschikbaar op de website : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=24927&d=16>
- Jowitt, K. (1992) "The Leninist Legacy", in *Eastern Europe in Revolution*, New York: Cornell University Press.
- Kaldor, M. en I. Vejvoda (1997) 'Democratization in central and east European countries', *International Affairs* 73, 1: 59-82.
- Kaminski, B. (2000) 'How Accession to the European Union has affected External Trade and Foreign Direct Investment in Central European Economies', Revised background paper prepared for the *Prague 2000 Accession session at the IMF/World Bank annual meeting*, Prague.
- Kapteyn, P.J.G. en P. VerLoren van Themaat (red.) (1995) *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen na Maastricht*, vijfde geheel herziene druk, Deventer: Kluwer.
- Kapteyn, P.J.G. en P. VerLoren van Themaat (red.) (1998) *Introduction to the Law of the European Communities*, Third Edition edited and further revised by L.W. Gormley in cooperation with the editors of the Fifth Dutch Edition, London: Kluwer Law International.
- Karatnycky, A., A. Motyl en A. Piano (eds.) (1998) *Nations in Transit 1997-1998; Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New York: Freedom House.
- Karatnycky, A., A. Motyl en A. Piano (eds.) (2000) *Nations in Transit 1999-2000; Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New York: Freedom House.
- Kiehl, M. en H. Werner (1998) *Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU*, Werkstattbericht nr. 7, 30 juli, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.
- Knip, P. (1999) 'Zicht op tien jaar hervorming van het lokaal bestuur in Midden- en Oost-Europa, 1989-1999', *Bestuurswetenschappen*, nr. 4.
- Köhler, H. en M. Wes (1999) *Implications of the euro for the intergation process of the transition economies in central and eastern Europe*, EBRD Working Paper no. 38, maart 1999, London.

- Laffan, B. en Shackleton M. (2000) 'The budget. Who gets what, when, and how', blz. 221-241 in H. Wallace and W. Wallace, *Policy-making in the European Union*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press.
- Lavigne, M. (2000) 'Conditions for EU entry – the TES', in J. M. van Brabant (ed.) *Remaking Europe The European Union and the Transition Economies*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Limonard, B.R. (2001) *Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in een uitbreidende Europese Unie. Strategieën om met toenemende diversiteit om te gaan*, Doctoraalscriptie Politicologie, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Linz, J. en A. Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lippert, B. en H. Schneider (eds.) (1995) *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Macía, L.C. (2000) 'A Charter of Fundamental Rights for the European Union?', blz. 185-205 in E. Best, M. Gray and A. Stubb, *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Martin, P. (1999) 'Are European regional policies delivering?', *EIB Papers* (4), 2: 10-23.
- Mauro, P. (1997) 'Corruption: Causes, Consequences and agenda for Research', *Finance and Development* (IMF), maart 1998: 11-14.
- Mayhew, A. (1998) *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Meulen, J.W. van der (1999), *Migratie en asiel in Centraal-Europa en de uitbreiding van de Europese Unie*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000), *Stappen naar toetreding. Een nieuwe fase in het EU-uitbreidingsproces*, regeringsnotitie, november, Den Haag.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001) *Notitie inzake het vrij verkeer van personen in het EU-uitbreidingsproces*. Brief aan de Tweede Kamer, DIE-274/01, 17.5.2001.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) (1996) *Discussienota Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij (LNV) (2000a), *LBActualiteiten* nr. 20, 19 mei 2000, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) (2000b), *Voedsel en groen. Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken (2000), *Europa en szw-beleid; sociaal beleid in een spagaat? Eindrapport. Programma sociale gevolgen van Europa*, juli, Den Haag.
- Moehler, R., J. Nunez Ferrer en J. Fernandez (1999) *The challenges of enlargement to EU agriculture*. CEPS Working Party Report no. 25, CEPS Business Policy Forum november 1999, Brussel.
- Mol, A.P.J. (1993) 'Milieubeleid in een veranderend continent. De onzekere toekomst van het 'Europees Ecologisch Huis'', in G. Spaargaren e.a. (red.) *Internationaal Milieubeleid* (herziene druk), Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Molle, W. (1994) *The Economy of European Integration: Theory, Practice, Policy*, 2nd edition, Aldershot: Dartmouth.

- Monar, J. (2000) *Enlargement-related Diversity in EU Justice and Home Affairs; Challenges, Dimensions, and Management Instruments*, WRR Werkdocumenten W112, Den Haag.
- Monar, J. (2001), *EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies*, Paper presented at the 'Conference on EU Justice and Home Affairs in the context of enlargement' of the Working Group on the Eastward Enlargement of the EU (Krenzler-Group), 30-31 May, Brussel.
- Müller-Graff, P-Chr. (1997), 'Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects', blz. 27-41 in Maresceau, M. (ed.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman.
- Musil, J. (1992) 'Czechoslovakia in the Middle of Transition' *Czechoslovak Sociological Review* Vol. 28: 5-23.
- Neuber, A. (1995) 'Adapting the Economies of Eastern Europe. Behavioural and Institutional Aspects of Flexibility', blz. 111-153 in T. Killick (ed.) *The Flexible Economy. Causes and Consequences of the Adaptability of National Economies*, London: Routledge.
- Neumann, I.V. (1997) 'The Geopolitics of Delineating 'Russia' and 'Europe': The Creation of the 'Other' in European and Russian Tradition', blz. 147-148 in O. Tunadcer, P. Baev en V.I. Einagel, *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity*, London: Sage Publications.
- Nicolaidis, P. (2000) *Enlargement of the European Union and Effective Implementation of its Rules (with a Case Study on Telecommunications)*, Maastricht: European Institute For Public Administration.
- Nicolaidis, P. (2001) 'The Problem of Effective Implementation of EU Rules: an Institutional Solution', *Intereconomics*, 36, 1: 14-19.
- Nord, R. (2000) 'Central and Eastern Europe and the new financial architecture', *Finance & Development*, september.
- Nunberg, B. (2000) *Ready for Europe; Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper no. 466, Washington D.C.
- Nyiri, Z. (2000) 'Decentralization and Good Governance: Ten Years of Hungarian Experience', *8th NISPAcee Annual Conference Ten Years of Transition*, Budapest.
- OECD (1996) *Implementation Strategies for Environmental Taxes*, Paris: OECD.
- Orlowski, L.T. (2000) 'Exchange rate regimes and monetary policies for EU candidates', in J.M. van Brabant (ed.) *Remaking Europe The European Union and the Transition Economies*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Palmer, K., W. Oates en S.R. Portney (1995) 'Tightening Environmental Standards', *Journal of Economic Perspectives* 9: 2.
- Paraskevopoulos, C.J. (1998) 'Social Capital and the Public-private Divide in Greek Regions', *West European Politics*, Vol 21, no. 2, London.
- Peers, S. (1995) 'An Ever Closer Waiting Waiting Room? The Case for Eastern European Accession to the European Economic Area', in: *Common Market Law Review*, 32, 1: 187-213.
- Pelkmans, J. (1997) *European integration. Methods and economic analysis*, Harlow: Longman.

- Pelkmans, J. (2001) *European integration. Methods and economic analysis*, 2nd revised edition, Harlow: Pearson Education.
- Pelkmans, J., D. Gros en J. Núñez Ferrer (2000) *Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement*, WRR Werkdocumenten W109, Den Haag.
- Peterson, J. en E. Bomborg (1999) *Decision-making in the European Union*, Basingstoke: Macmillan Press.
- Philippart, E. en M. Sie Dhian Ho (2001) *Peddalling against the Wind; Strategies to Strengthen the EU's Capacity to Act in the Context of Enlargement*, WRR Werkdocumenten W115, Den Haag.
- 'Polen maakt zich op voor landbouwmiljarden Europese Unie', in *Financieel Dagblad*, 6 februari 2001.
- Preston, C. (1997) *Enlargement and Integration in the European Union*, London: Routledge.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2000a), *Het Belang van Samenhang. Advies over Ontwikkeling, Afstemming en Integratie in het Landelijk Gebied*, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2000b) *LNV tussen Europa en de Regio*, Amersfoort.
- Rabinowicz, E. (z.d.), *European integration: what kind of Common Agricultural Policy (CAP) reform would facilitate the enlargement?*, beschikbaar op de website: <http://www.fao.org/regional/seur/public1/EuIntegr.htm>
- Raiser, M. (1997) *Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension*, EBRD Working Paper No. 25, London.
- Rieger, E. (2000) 'The Common Agricultural Policy' blz. 179-210 in H. Wallace en W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press.
- Rijt, van de, W. (2000), *How to evaluate the application of Schengen and its effectiveness?*, speech, Helsinki 7 december.
- Rotterdam Program for Governance and European Integration (1997) *Final Document*, 29-30 May 1997.
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe; Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schoutete, Ph., de (2000) *The Case for Europe. Unity, Diversity, and Democracy in the European Union*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Schrader, J. (2000) *From a Common Agricultural Policy to a Common Rural Policy in the EU*, Paper voor de internationale conferentie 'European Rural Policy at the Crossroads', The Arkleton Centre for Rural Development Research, Kings College, University of Aberdeen, Scotland, beschikbaar op de website: <http://www.abdn.ac.uk/arkleton/conf2000/papers.htm>
- Senior Nello, S. (1998) 'The economic accession criteria for EU enlargement: Lessons from the Czech experience', *EUI Working Paper RSC no.98/51*.
- Shafir, M. (1999) 'Radical Politics In Post Communist East Central Europe', *East European perspectives*, Vol. 1, No. 1.
- Siedentop, L. (2000) *Democracy in Europe*, London: Allen Lane The Penguin Press.
- SIGMA (1998a) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers no. 23, Paris.

- SIGMA (1998b) *Sustainable Institutions for European Membership*, SIGMA Paper no. 26, Paris.
- Silvis, H., C. van Rijswijk en A. de Kleijn (2001), *EU-landbouwwitgaven bij verschillende toetredingsscenario's*, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (1996), *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, publicatienummer 96/09, Den Haag.
- Sociaal-economische Raad (1997), *Hervorming van de Europese Structuurfondsen*, SER-Advies, publicatienummer 97/06, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (1998) *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, SER-Advies, publicatienummer 98/04, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (1999), *Uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa*, Rapport 99/16, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (2000), *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienummer 00/01, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (2001) *Arbeidsmobiliteit in de EU*, SER-Advies, publicatienummer 01/04, Den Haag.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) National Conference of the Social Democratic Party of Germany (2001), *Keynote proposal: Responsibility for Europe*, beschikbaar op de website van de SPD:
<http://www.spd.de/english/politics/partycongress/europe.html>
- Stark, J. (2000) The role of the euro in the world. Past developments and future perspectives, speech delivered at the BIS/BBk-Conference, 29 september Frankfurt/Main, beschikbaar op de website:
<http://www.bundesbank.de/de/vo/pdf/stark290900.pdf>
- Storper, M. (1997) *The regional world: territorial development in a global economy*, New York: The Guildford Press.
- Strijker, D. (2000) *Ruimtelijke verschuivingen in de EU-landbouw 1950-1992*, REG-publicatie 21, Groningen.
- Terluin, I. en J. Post (2000) *Employment Dynamics in Leading and Lagging Rural Regions of the EU: Some Key Messages*. Paper voor de internationale conferentie 'European Rural Policy at the Crossroads', The Arkleton Centre for Rural Development Research, Kings College, University of Aberdeen, Scotland, website:
<http://www.abdn.ac.uk/arkleton/conf2000/papers.htm>
- Tökés, R.L. (2000) '“Transitology”: Global Dreams and Post-Communist Realities' *Central Europe Review 2000 vol. 2 no. 10 Transitology: transition or transformation*.
- Tsoukalis L. (2000) 'Economic and Monetary Union', blz. 149-178 in H. Wallace and W. Wallace, *Policy-making in the European Union*, 4th edition, Oxford University Press.
- Ulf-Møller Nielsen, J. (2000), 'Price-Quality Competition in the Exports of the Central and Eastern European Countries' in: *Intereconomics* 35, 2: 94-101
- Vitorino, A. (2001), *New European Borders and Security Co-operation: Promoting Trust in an Enlarged European Union*, Speech at the CEPS/SITRA Foundation/BATORY Foundation Joint Seminar 'New European Borders and Security Cooperation: Promoting Trust in an Enlarged European Union', 6-7 July, Brussel.

- Vari, A. (1998) *Civil Society and Public Participation: Recent Trends in Central and Eastern Europe*, The Community Economic Development Centre, Civil Society Project, Budapest.
- Večerník, J. (1997) 'Transformační procesy v socia-ekonomické perspektivě', in *Sociologický časopis*, Ročník 33, Číslo 3, Praha.
- Verheijen, A.J.G. (2000) *Administrative Capacity Development; a Race against Time?*, WRR Werkdocumenten W107, Den Haag.
- Verheijen (1999) (ed.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Wallace, W. (2000) 'From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The transformation of the EU and NATO', *International Affairs* 76, 3: 476-7.
- Wallace, H. (2000) 'The Policy Process', blz. 39-64 in H. Wallace and W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press.
- Weiler, J.H.H. (1982) 'The Community System: The Dual Character of Supranationalism', *Yearbook of European Law*, 1: 267-306.
- Wellink A. (1999) 'Joining EMU', blz. 135-151 in G. Biessen et al. (eds.) (1999) *The Second Decade. Prospects for European Integration after Ten Years of Transition*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wereldbank (1996) *World Development Report*, Washington D.C.
- Wereldbank (2000) *Progress Toward the Unification of Europe*, September 2000, Washington D.C.
- Western European Nuclear Regulators' Association (WENRA) (1999) *Report on Nuclear Safety in EU candidate countries*, beschikbaar op website: <http://www.industrie.gouv.fr/biblioth/docu/dossiers/nucl/pdf/wenra01.pdf>
- Western European Nuclear Regulators' Association (WENRA) (2000) *Nuclear Safety in EU candidate countries* (revised).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992) *Grond voor Keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap*, Rapporten aan de Regering nr. 42, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995) *Stabiliteit en Veiligheid in Europa*, Rapporten aan de Regering nr. 48, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000a) *Doorgroei van Arbeids-participatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2000b) *Het Borgen van Publiek Belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Whitman, R.G. (1999) 'The Common Foreign and Security Policy after enlargement', in V. Curzon-Price, A. Landau & R. Whitman (eds.) *The enlargement of the European Union: Issues & Strategies*. Routledge, London.

BIJLAGEN

BIJLAGE I OVERNAME VAN HET ACQUIS

No	Hoofdstuk	BUL			EST			HON			LET			LIT		
		A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1	Vrij verkeer van goederen	2	1	2	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2
3	Vrij verkeer van diensten	3	2	2	3	3	3	2	3	4	3	3	2	3	2	2
6	Mededingingsbeleid	2	2	2	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2
7	Landbouw	4	2	2	3	1	2	2	2	3	1	1	2	2	2	2
9	Transport	3	2	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3	3
10	Belasting	3	2	2	3	2	3	2	3	3	3	3	2	2	3	2
21	Regionaal/struct.fondsen	1	1	2	2	2	2	4	3	3	2	2	2	2	2	2
22	Milieu	3	2	2	3	3	3	2	2	3	3	3	2	3	2	2
24	J&Z	2	2	1	3	2	2	2	3	3	2	2	1	3	3	2
25	Douane-Unie	3	3	2	2	2	3	4	3	3	3	3	3	3	3	2
Gemiddelde zware dossiers *		2,60	1,90	2,00	2,50	2,20	2,60	2,50	2,80	3,10	2,80	2,60	2,30	2,60	2,60	2,10
Gemiddelde lichte dossiers **		2,86	2,71	3,00	3,00	2,86	3,29	2,86	3,17	3,71	2,29	3,33	2,43	2,29	2,57	2,29
Gemiddelde gehele acquis		2,66	2,41	2,48	2,72	2,59	2,86	2,48	2,82	3,29	2,69	2,75	2,52	2,64	2,69	2,28
No	Hoofdstuk	POL			ROE			SLV			SLW			TSJ		
		A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1	Vrij verkeer van goederen	4	2	2	2	1	2	4	3	3	3	3	3	4	3	3
3	Vrij verkeer van diensten	2	3	4	3	1	2	3	3	3	3	2	2	2	2	3
6	Mededingingsbeleid	4	3	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3
7	Landbouw	2	2	3	2	1	2	3	2	3	2	2	2	3	2	3
9	Transport	2	3	2	4	3	3	2	3	3	2	2	2	2	2	2
10	Belasting	1	3	3	4	2	2	2	3	4	2	2	2	2	3	3
21	Regionaal/structuurfondsen	4	3	3	2	3	2	4	3	3	3	4	3	2	3	3
22	Milieu	2	2	3	2	1	2	4	3	3	2	2	2	2	2	3
24	J&Z	3	3	2	3	2	2	4	3	3	3	3	2	2	2	3
25	Douane-Unie	2	3	2	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3
Gemiddelde zware dossiers *		2,60	2,70	2,70	2,80	2,00	2,30	3,30	2,90	3,10	2,50	2,50	2,30	2,50	2,50	2,90
Gemiddelde lichte dossiers **		2,29	2,86	2,71	2,29	2,14	2,14	3,00	3,29	3,29	2,57	2,71	3,29	2,86	2,71	3,43
Gemiddelde gehele acquis		2,41	2,66	2,68	2,43	2,07	2,38	2,86	3,03	3,03	2,39	2,48	2,62	2,62	2,66	3,07

Toelichting

- A de mate van voortgang in de overname van het acquis over de periode 1999-2000;
- B de stand van de overname van het acquis;
- C de beschikbare bestuurlijk capaciteit t.b.v. de uitvoering van het acquis.

Aan de hand van de volgende criteria zijn de verschillende kandidaat lidstaten gescoord:

- A De mate van voortgang (jaarscores 1999/2000):*
- Geen of minimaal
 - Beperkt
 - Progressie
 - Significant / substantieel
- B De stand van overname van het acquis (1999/2000):*
- Geen of minimaal
 - Beperkt
 - Verregaand, maar met (belangrijke) omissies
 - Acquis overgenomen
- C Bestuurlijk vermogen (1999/2000):*
- Niet of niet werkend
 - Grote tekortkomingen in institutionele uitbouw en/of nauwelijks effectief
 - Institutionele uitbouw niet gereed en/of te geringe feitelijke werking
 - 'Gereed': effectieve bestuurscapaciteit
- * De 'zware' beleidsdossiers van het *acquis communautaire* betreffen de hoofdstukken 1, 3, 6, 7, 9, 10, 21, 22, 24 en 25 (zie tabel) uit de *Regular Reports* van de Europese Commissie (2000).
- ** De 'lichte' beleidsdossiers van het *acquis communautaire* betreffen de hoofdstukken 12, 14, 15, 16, 17, 18, 26 en 29 (Statistiek, Energie, Industriepolitiek, KMO's, Onderzoek en Wetenschap, Buitenlandse betrekkingen en Financiën en begroting) uit de *Regular Reports* van de Europese Commissie (2000).

De *cursief* gedrukte getallen betreffen scores op één of meer beleidsterreinen waarop de gehanteerde criteria niet van toepassing zijn.

BIJLAGE II MIGRATIE UIT MIDDEN- EN OOST-EUROPA: SIMULATIESTUDIES

De simulatiestudie van Boeri en Brückner is gebaseerd op een tijdreeksanalyse van immigratie naar Duitsland tussen 1967 en 1998. Overigens zijn in deze studie niet alle in paragraaf 4.2 genoemde determinanten van migratie verwerkt.¹ Deze studie komt tot de volgende hoofdconclusies. Indien in 2002 alle tien Midden- en Oost-Europese kandidaat-landen lid zouden worden, zouden in dat jaar zo'n 120.000 werknemers naar de EU-15 emigreren (van zo'n 335.000 nieuw ingezetenen). Deze migratiestroom neemt in grootte af door onder andere geleidelijke inkomensconvergentie en bedraagt na 10 jaar nog zo'n 60.000 werknemers per jaar. In voorraadgrootheden wordt de piek pas na 30 jaar bereikt, als 1,1 procent van de EU-15 bevolking zal bestaan uit deze uit Midden- en Oost-Europa geïmmigreerde ingezetenen. Zelfs met inachtneming van de beperkingen van deze modelsimulatie, is deze orde-van-grootte moeilijk als verontrustend te beschouwen.² Daar komt nog bij dat deze resultaten om twee redenen als te hoog kunnen worden gekwalificeerd. Ten eerste zal de uitbreiding vermoedelijk niet voor 2004 plaatsvinden. Aangezien de kandidaten met alle kracht streven naar macro-economische stabiliteit en inhaalgroei, zal dat de 'blijfprikkels' versterken, waardoor (ceteris paribus) de initiële instroom lager zal zijn. Ten tweede kan het uitgesloten worden geacht dat Roemenië en Bulgarije (samen goed voor een derde van de bevolking van Midden- en Oost-Europa) omstreeks 2004 kunnen toetreden. Aangezien juist voor werknemers in deze landen de inkomensdispariteit het grootste is, kan worden aangenomen dat hun latere toetreding de initiële instroom vanaf 2004 naar verwachting met ten minste een derde zal beperken.

Net als handel is migratie (netto) welvaartsverhogend, ook voor de EU-15. Wat als problematische diversiteit zou kunnen worden beschouwd, is de uiteenlopende verdeling van de welvaartstoename. De hierboven vermelde studie ondersteunt de vrees dat werknemers in de vooral relatief arbeidsintensieve industrie en ongeschoolde werknemers in (bepaalde) diensten benadeeld kunnen worden. Voor deze groep zou één procent toestroom in zo'n industrietak een loonverlagend effect hebben van naar schatting 0,25 procent in Oostenrijk en 0,6 procent in Duitsland. In de andere EU-landen is de verwachte toestroom zo gering dat de effecten nog kleiner zijn. Hierbij moet echter worden aangetekend dat:

- 1 de migratie zich steeds weer sterk richt op de bloeiende bedrijfstakken (i.v.m. de waarschijnlijkheid een baan te vinden), zodat het hooguit gaat om iets minder hoge loongroei;
- 2 het aanpassingsproces via handel en directe investeringen (dat zoals vermeld in par. 3.6 al langer gaande is) tot een zodanige opdeling van productieprocessen leidt dat deze looneffecten verder worden afgezwakt;
- 3 dit altijd weer in het licht van het gastlandbeginsel moet worden beschouwd, hetgeen loonverlagende invloed via legale migratie uitsluit.

Uit de studie blijkt derhalve overduidelijk hoezeer het hier gaat om een Duits en Oostenrijks vraagstuk. Binnen deze landen betreft het hoofdzakelijk de grensregio's. De door Boeri en Brückner gesimuleerde migratie zou voor 77 procent op deze twee landen zijn gericht (65 % Duitsland), terwijl Nederland wellicht 2 procent zou ontvangen, ofwel enkele duizenden werknemers per jaar in de eerste jaren. De migratie is echter wel sectorgevoelig, in de zin dat deze vooral invloed heeft op sectoren als kleding, lederwaren, assemblagegerichte elektrische machines, de bouw en enkele diensten zoals de horeca. Voorzover de aanpassing aan de handel onder de Europa-akkoorden ondanks de forse handelstoename niet is voltooid, zou ook hier een loondrukkend effect kunnen optreden. De specialisatie in huidige 15 EU-lidstaten is vrijwel geheel complementair aan die in Midden- en Oost-Europa.³ Bovendien neemt het exportoverschot van de EU-15 gestaag toe door grote verschillen in toegevoegde waarde, zelfs in deze migratiegevoelige sectoren. Hoewel in grensregio's het handelsaandeel van Midden- en Oost-Europa bovengemiddeld is (vergeleken met de EU-15) is het zelfs daar over het algemeen niet hoger dan tussen 5 en 10 procent.⁴

Bauer en Zimmermann (1999) hebben hun studie niet alleen gebaseerd op een uitgebreid literatuuronderzoek, maar ook op een simulatiemodel dat is afgeleid van de migratie vanuit Griekenland, Spanje en Portugal in de periode 1985-1997. De conclusies in deze studie verschillen niet wezenlijk van die van Boeri en Brückner: de als maximaal gekwalificeerde potentiële instroom wordt geschat op zo'n 2 à 3 procent van de bevolking van de oorspronglanden (vermenigvuldigd met ongeveer drie tiende om het percentage van de EU-15 bevolking te vinden). Wel maken Bauer en Zimmermann een onderscheid tussen migratie onder restricties en migratie onder vrij verkeer, waarbij het gesimuleerde effect onder vrij verkeer vooral bij Polen, Roemenie en Bulgarije opvallend veel groter is en ook, in absolute zin, niet meer marginaal genoemd kan worden.⁵ Klaarblijkelijk ligt dit vooral aan de variabele voor de inkomensdispariteit. Hier wreekt zich vermoedelijk het zeer simpele model met slechts twee determinanten van de migratievoet (relatieve werkloosheid en relatieve reële inkomens per hoofd). Evenmin is duidelijk hoe dit uitgesproken verschil op de Mediterrane stromen na 1985 kan zijn gebaseerd, want deze zijn na de inwerkingtreding van vrij verkeer immers niet of nauwelijks gestegen.

De (maximum)resultaten met betrekking tot loon- en werkloosheidseffecten van Bauer en Zimmermann zijn slechts een fractie hoger dan die van Boeri en Brückner. De veronderstelde instroom is 200.000 in het eerste jaar, ofwel zo'n 50 procent hoger. Simulatie van een arbeidsmarktmodel geeft de auteurs ook de mogelijkheid een extreem en uiterst onwaarschijnlijk scenario te berekenen: indien in het eerste jaar een (enorme!) toestroom van 1 procent van de EU beroepsbevolking zou volgen en al deze migranten ongeschoold zouden zijn, dan zou een nettoverlies van het EU-BNP van 0,7 procent optreden. Hoe meer geschoolde werknemers de instroom bevat, des te geringer dit verlies wordt. Al bij lage aandelen van geschoolden slaat het om in een nettovoordeel (kapitaalbezitters winnen altijd bij immigratie). Bij een beperkte instroom vindt nauwelijks

of geen verdringing plaats en is nettovoordeel altijd de uitkomst. Overigens houdt ook deze studie geen rekening met het gastlandbeginsel. Vooral de simulatie van de instroom is methodologisch veel te beperkt, omdat noch de kosten van migratie noch de blijfprikkels zijn meegenomen; ook zijn 'afstand' en 'netwerken' niet als variabelen opgenomen.⁶

NOTEN

- 1 En 28 auteurs die bijdroegen op onderdelen.
- 2 Het zich baseren op immigratie van Duitsland kan misleidend zijn door de hereniging en door de toenmalige toevloed van ‘oorspronkelijke’ Duitsers uit diverse kandidaat-landen, Rusland en Oekraïne. Anderzijds zijn nu al zo’n driekwart van de ingezetenen uit kandidaat-landen woonachtig in Duitsland (en Oostenrijk). Daarmee wordt de betekenis van de netwerkvariabele bijzonder groot. Verder geldt in het algemeen bij immigratiestudies dat de resultaten van empirische analyse sterk beïnvloed worden door de keuze van de instrumentele variabelen. Verder speelt ‘endogeniteit’ als probleem (d.w.z. bij bloeiende bedrijfstakken lijkt de regressie aan te duiden dat dat ‘door’ de migratie komt). Voor een technische uiteenzetting zie Box 4, Boeri & Brückner, Part A, Analysis, ch. 6, blz. 84 en Box 6, blz. 116. Het model kent wel dynamische aspecten en is het gebaseerd op (inkomens)verwachtingen.
- 3 Zie Brenton (1999) voor zeer gedesaggregeerde analyse. Zelfs voor Portugal is dit overwegend het geval. Portugal heeft in deze gevoelige sectoren geen markt-aandeel aan de Midden- en Europese landen verloren.
- 4 Preciezer: exporten plus importen (met de MOE-regio) bedragen ongeveer 1 procent van het BNF voor de EU-15 en zo’n 4 procent voor Duitsland.
- 5 Polen 6 procent van de bevolking; Roemenië 28; Bulgarije 16. De auteurs waarschuwen zelf tegen het te letterlijk nemen van deze resultaten (blz. 52).
- 6 Nog een bezwaar: “With regard to the relative unemployment rates, the situation of the East European countries comes closer to the situation when the Southern European countries joined the EU... Therefore, the simulation results...are out-of-sample predictions which could suffer from a large error’ (blz. 52).

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftiende jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 СНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970
- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)



Plein 1813 nrs. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website <http://www.wrr.nl>

