

Vergaderjaar 2000–2001

**23 987**

## **Uitbreiding van de Europese Unie**

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2000

Bijgaand bieden wij U de tweede notitie aan over de uitbreiding van de Europese Unie. In deze notitie wordt het standpunt van de Regering inzake het uitbreidingsproces uiteen gezet.

Aan de notitie zijn als bijlagen<sup>1</sup> het *Strategy Paper* en de *Regular Reports* van de Europese Commissie gehecht waarin de stand van zaken inzake het toetredingsproces is opgenomen en voorstellen worden gedaan over het toekomstige onderhandelingsproces. De uitbreidingsnotitie gaat in op beide Commissiedocumenten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
D. A. Benschop

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## **STAPPEN NAAR TOETREDING**

*Een nieuwe fase in het EU-uitbreidingsproces*

### **Regeringsnotitie**

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2 De strategie van de Europese Commissie</b>	<b>5</b>
<b>3 Naar toetreding</b>	<b>6</b>
3.1 Meer politieke sturing	6
3.2 Overgangsperiodes	6
3.3 Tijdpad	7
<b>4 De prioriteiten</b>	<b>8</b>
4.1 Ruimte zonder binnengrenzen	8
4.1.1 Interne markt	8
4.1.2 Economische convergentie	10
4.1.3 Vrij verkeer van werknemers	11
4.1.4 Buitengrenzen en interne veiligheid	11
4.2 Goed bestuur en de rechtstaat	12
4.3 Milieu, kwaliteit van leven en veiligheid	13
<b>5 De middelen</b>	<b>14</b>
5.1 Pretoetredingsbeleid	15
5.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid	16
5.3 Structuurbeleid	17
5.4 Financiën	18
5.5 Voorlichting	19
<b>Bijlagen<sup>1</sup></b>	
<b>I Strategiedocument Europese Commissie, 8 november 2000</b>	
<b>II Voortgangsrapportage Europese Commissie, 8 november 2000</b>	

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## 1 Inleiding

De Europese Raad van Helsinki heeft in december vorig jaar belangrijke besluiten genomen over de uitbreiding. Deze waren in lijn met de Nederlandse wensen, zoals uiteengezet in de notitie «Helsinki en hoe verder?» van november 1999: onderhandelingen zijn geopend met nog eens zes landen<sup>1</sup>. Bovendien werd de status van Turkije als kandidaat-lidstaat bevestigd. Er zijn nu dus dertien kandidaat-lidstaten; met twaalf daarvan worden parallel toetredingsonderhandelingen gevoerd.

Het uitbreidingsproces ligt nu goed op koers. Alle twaalf landen waarmee de EU in onderhandeling is, zijn inmiddels functionerende democratieën waarin de fundamentele waarden van de EU – respect voor de mensenrechten, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vergadering, non-discriminatie, etc. een steeds vastere verankering vinden. De transformatie naar een succesvolle markteconomie blijkt een proces van lange adem te zijn, maar ook daar worden gestage vooruitgang gemaakt. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de institutionele infrastructuur: goed bestuur en de rechtsstaat.

Deze ontwikkelingen tonen nog eens aan dat de uitbreiding van de Unie, nog los van de economische voordelen, van het grootste politieke belang is; het perspectief op toetreding heeft in de kandidaat-lidstaten op zich al ontwikkelingen gestimuleerd die de veiligheid en stabiliteit in Europa vergroten.

De recente voortgangsrapportage van de Europese Commissie laat zien dat de ontwikkelingen niet in alle kandidaat-lidstaten gelijk opgaan. De Regering is van mening dat desondanks het toetredingsproces als geheel vaart moet houden, opdat voor alle kandidaat-lidstaten het perspectief op Europese integratie concreet blijft. Er mogen geen nieuwe scheidslijnen in Europa ontstaan.

Tempo is ook belangrijk omdat de Unie zelf een sterk proces van verdieping doormaakt. Een voorbeeld is het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Europese crisisbeheersingsoperaties komen snel dichterbij; kandidaat-lidstaten zouden hier in enige vorm bij betrokken kunnen worden. Andere terreinen zijn de economische en sociale agenda in het licht van de kenniseconomie, het beleid op het terrein van justitie en binnenlandse zaken en de integratie van milieu-aspecten in alle relevante beleidsterreinen. Daarnaast blijft het «traditionele» *acquis communautaire* zich sterk ontwikkelen, bijvoorbeeld op het terrein van voedselveiligheid. Kandidaten moeten zo min mogelijk achter deze *moving targets* van het EU-*acquis* blijven aanlopen.

Uitgangspunt blijft dat de nieuwe lidstaten op het moment van toetreding voldoen aan de Kopenhagencriteria, kort samengevat: zij moeten 1) een functionerende democratische rechtsstaat zijn, 2) een concurrerende markteconomie hebben en 3) het *acquis communautaire* (het geheel van EU-regelgeving en normen) hebben overgenomen én geïmplementeerd. Ten aanzien van het derde criterium kunnen onder bepaalde voorwaarden in beperkte mate overgangsregelingen worden getroffen.

Alle dertig hoofdstukken, waarin het *acquis* ten behoeve van de onderhandelingen is ingedeeld, zijn in de afgelopen twee jaar met de eerste zes landen geopend. Elf tot zestien hoofdstukken per land heeft men voorlopig af kunnen sluiten; daarover zijn voorlopig geen nadere onderhandelingen meer nodig. De verwachting is dat aan het eind van dit jaar maximaal zeventien hoofdstukken zullen zijn geopend met de zes landen die pas begin dit jaar met onderhandelingen zijn begonnen. Tussen de zes en

---

<sup>1</sup> Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slowakije («Helsinki-6»). Eerder waren al onderhandelingen gestart met Cyprus, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië («Luxemburg-6»).

acht hoofdstukken per land kunnen dan voorlopig zijn afgesloten. Het merendeel van de hoofdstukken die wel zijn geopend, doch nog niet voorlopig konden worden afgesloten, worden gekenmerkt door verzoeken om overgangsregelingen.

Het proces komt nu in een cruciale fase. Volgende maand moet de Unie in Nice overeenstemming bereiken over de institutionele aanpassingen die nodig zijn voor de uitbreiding. Daarna zal de Unie gereed zijn voor de eerste toetredingen.

Teneinde zeker te stellen dat snelheid en kwaliteit hand in hand gaan, is het nodig een duidelijke structurering aan het resterende traject richting toetreding te geven. Voorkomen moet worden dat een zogenaamde «*hold-up*-situatie» ontstaat, waarbij, door het uitblijven van zichtbare voortgang, beide partijen hun motivatie voor het proces als geheel verliezen.<sup>1</sup>

De Regering meent dat in dit licht nu is vereist:

- een duidelijke politieke aansturing om een nieuwe fase in het toetredingsproces in te zetten;
- het overgaan tot daadwerkelijke onderhandelingen over de toetredingsvoorwaarden aan de hand van heldere criteria;
- een werkprogramma richting toetredingen.

## **2 De strategie van de Europese Commissie**

De Europese Commissie heeft op 8 november jl. haar jaarlijkse voortgangsrapportage bekend gemaakt. Over het geheel genomen acht de Commissie de in het afgelopen jaar geboekte voortgang bemoedigend. Alle kandidaten behalve Turkije voldoen nog steeds aan de politieke criteria van Kopenhagen. Met enkele uitzonderingen presteren de kandidaat-lidstaten ook economisch goed. De overname van communautaire wet- en regelgeving verloopt in de meeste landen behoorlijk. Daar staat tegenover dat het opzetten en versterken van bestuurlijke instellingen ter uitvoering en afdwinging van het *acquis* nog niet overal even voorspoedig verloopt. In de notitie wordt op deze punten nader ingegaan.

Naast de voortgangsrapportage heeft de Commissie een strategiedocument gepubliceerd met voorstellen om het onderhandelingsproces een nieuwe impuls te geven en in een nieuwe fase te brengen. Kern van deze voorstellen is een gedetailleerde *road map* om de onderhandelingen met de meest gevorderde kandidaten in 2002 af te ronden. Dit tijdpad beslaat de eerstvolgende drie Voorzitterschappen. De Commissie heeft een indeling gemaakt welke hoofdstukken onder welk Voorzitterschap moeten worden afgerond:

- eerste helft 2001 (Zweeds voorzitterschap): vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, vennootschapsrecht, cultuur en audiovisueel beleid, sociaal beleid, milieu en externe betrekkingen;
- tweede helft 2001 (Belgisch voorzitterschap): mededinging, transport, energie, belasting, douane-unie, landbouw (in het bijzonder veterinaire en fytosanitaire vraagstukken), visserij, justitie en binnenlandse zaken en financieel beheer;
- eerste helft 2002 (Spaans Voorzitterschap): landbouw (overgebleven vraagstukken), regionaal beleid en structuurfondsen, budgettaire vraagstukken, institutionalia.

Uitdrukkelijk blijft de Commissie ernaar streven dat de minder ver gevorderde landen door extra inspanningen in staat worden gesteld om hun achterstand in te halen.

---

<sup>1</sup> Zie ook CPB, Macro-Economische Verkenning 2001, p 190.

### 3 Naar toetreding

#### 3.1 Meer politieke sturing

De uitgangspunten van het uitbreidingsproces staan vast. Dit zijn naast de reeds aangehaalde Kopenhagencriteria enkele principes over de gang van zaken in de onderhandelingen, zoals vastgelegd door de Europese Raad in Helsinki:

- *Objectiviteit*: vasthouden aan de vastgestelde criteria; geen nieuwe hordes opwerpen;
- *Differentiatie*: iedere kandidaat-lidstaat wordt individueel op zijn merites beoordeeld. Snelle kandidaten moeten niet verplicht worden te wachten op langzamere kandidaten;
- *Inclusiviteit*: de landen waarmee de onderhandelingen pas later zijn begonnen hebben in principe de gelegenheid om een inhaalslag te maken. Wie harder kan lopen, krijgt daartoe de gelegenheid;
- *Parallelliteit*: onderhandelingen lopen parallel met meetbare voortgang van de kandidaat-lidstaten bij de voorbereiding op het lidmaatschap.

Deze kaders hebben hun waarde voor het onderhandelingsproces in het afgelopen jaar bewezen. Tot het eindspel van de onderhandelingen zullen zij ook voor de Regering de leidraad blijven vormen. Dit neemt overigens niet weg dat het denkbaar is dat in de eindfase wordt besloten tot een zekere vorm van clustering van kandidaten die min of meer tegelijkertijd de eindstreep bereiken, bijvoorbeeld om het ratificatieproces te vereenvoudigen. Op de samenstelling van dergelijke eventuele clusters kan echter niet worden vooruitgelopen.

De trein staat hiermee goed op de rails. Waar het nu om gaat is dat de trein ook op snelheid komt. Daadwerkelijke onderhandelingen tussen de EU en de kandidaat-lidstaten zijn immers nog nauwelijks begonnen. Het onderhandelingsproces bestaat nu vooral nog uit het uitwisselen van standpunten en verzoeken om nadere uitleg en informatie. Met de eerste zes landen zijn weliswaar alle onderhandelingshoofdstukken geopend, maar voor een aantal belangrijke onderwerpen ligt nog geen eenduidig onderhandelingsbod van de Unie op tafel. Dit geldt bijvoorbeeld voor landbouw, vrij verkeer van personen en milieu.

De nieuwe strategie van de Commissie wijst in dit verband in de juiste richting. Van de kant van de lidstaten is het nu wenselijk meer politieke impulsen aan het proces te geven. Knopen zullen moeten worden doorgemaakt over verzoeken om overgangsregelingen, de wijze waarop de nieuwe lidstaten zullen participeren in het GLB en de structuurfondsen en andere gevoelige toetredingsmodaliteiten. Het toetredingsproces zal van een in essentie technische analyse van de standpunten van de kandidaat-lidstaten moeten overgaan naar een proces dat uitdrukkelijker politiek wordt aangestuurd en waarin werkelijk sprake is van onderhandelingen. Tegelijkertijd moet de monitoring van de voortgang in de kandidaat-lidstaten worden geïntensiveerd. Na de Europese Raad van Nice moet de EU (na ratificatie) zelf institutioneel klaar zijn voor uitbreiding. Het moet dan mogelijk zijn in het nieuwe jaar deze omslag plaats te laten vinden.

#### 3.2 Overgangsperiodes

Uitgangspunt is en blijft dat kandidaat-lidstaten bij toetreding aan alle overeengekomen vereisten voldoen. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid bestaat dat zij, indien nodig, voor onderdelen van deze vereisten voor een vastgelegde periode uitstel krijgen.

Dergelijke overgangperiodes kunnen worden overeengekomen indien een kandidaat-lidstaat daarom verzoekt, indien de EU daarom verzoekt, of indien de EU op grond van monitoring vaststelt dat een overgangperiode noodzakelijk is. Overgangsregelingen moeten wel uitzonderingen zijn, beperkt in de tijd, en bovendien zijn voorzien van een gedetailleerd plan voor implementatie. Vooralsnog heeft de EU nog nauwelijks verzoeken om overgangperiodes kunnen honoreren. Doorgaans werd volstaan met een verzoek aan de kandidaat om meer uitleg en informatie te geven. Deze benadering heeft gewerkt: kandidaat-lidstaten weten nu heel goed dat overgangperiodes geen alternatief kunnen zijn voor hervormingen.

Maar het wordt nu tijd om – in eerste instantie voor de EU – vast te stellen wat beslist voor toetreding geregeld moet zijn en wat ook (of zelfs beter) na toetreding gedaan kan worden. Welke overgangsregelingen zijn bespreekbaar en welke niet? De Commissie heeft daartoe een praktisch voorstel gedaan: zij zal de honderden verzoeken om overgangstermijnen indelen in drie categorieën: acceptabel, niet acceptabel en onderhandelbaar. Op basis daarvan zullen de lidstaten hun standpunten moeten formuleren.

Snelheid en kwaliteit moeten samen kunnen gaan. Nederland kan constructief streven naar spoedige uitbreiding, zonder zijn belangen uit het oog te verliezen. Bij onderhandelingen over overgangperiodes zullen de volgende vier criteria voor Nederland richtinggevend zijn, te weten het – positieve dan wel negatieve – effect van de maatregel op:

- het *functioneren van de interne markt*;
- de *veiligheid voor de Europese burger in brede zin*;
- het *bestuur en recht* in de nieuwe lidstaat;
- de *financiën* van zowel de EU als de nieuwe lidstaat.

Het uitonderhandelen van overgangperiodes is maatwerk. Uiteindelijk is en blijft volledige overname en implementatie van het gehele *acquis communautaire* door alle toetreders de norm. Dat vergt dat de onderbouwing van een overgangperiode steeds gepaard moet gaan met een realistisch en toetsbaar tijdspad voor uitfasering. Redelijke verzoeken om overgangsregelingen moeten door de EU echter in serieuze overweging worden genomen. Waar dat niet mogelijk is, zal ook dat helder moeten worden onderbouwd. Duidelijkheid is in ieders belang.

### 3.3 Tijdspad

De ER in Nice zal de weg voor uitbreiding vrij moeten maken door overeenstemming te bereiken over institutionele hervorming. In 2001 zou dan de nieuwe fase van de onderhandelingen moeten aanvangen. De structuur van het proces zelf blijft dezelfde: de Commissie onderhandelt feitelijk namens de lidstaten. De Raad van Ministers en het politieke niveau in de hoofdsteden zullen echter veel actiever moeten zorgen dat de Commissie werkelijk gemandateerd wordt. Immers, in deze fase moet overeenstemming worden bereikt over uitstaande kwesties en overgangsregelingen.

De Commissie heeft een tijdspad voorgesteld voor de afronding van de onderhandelingen met de meest gevorderde kandidaten, dat loopt tot medio 2002. De Regering meent dat het Commissievoorstel een goede benadering is. Het voorstel betekent dat de lidstaten op korte termijn hun posities moeten gaan bepalen, ook op de politiek gevoelige dossiers.

Aan het aanstaande Zweedse voorzitterschap is de taak om de nieuwe fase in het uitbreidingsproces daadwerkelijk gestalte te geven. Zweden heeft die ambitie; Nederland zal het Zweedse Voorzitterschap daarbij

gaarne terzijde staan. De Europese Raad te Gotenburg zal het eerste ijkpunt zijn waar het tijdpad van de Commissie wordt getoetst.

Naast snelheid blijft ook zorgvuldigheid van groot belang. Met iedere kandidaat-lidstaat zullen immers overgangsregelingen en bijbehorende inspanningsverplichtingen worden overeengekomen, die samen leiden tot een concreet stappenplan. Intensieve monitoring blijft daarbij noodzakelijk. Ter bewaking van de voortgang moeten meer regelmatige toetsmomenten worden ingebouwd. De Commissie rapporteert dan over de geboekte voortgang met betrekking tot voorbereiding, uitbreiding van bestuurlijke capaciteit, oprichting van instituties etc. Wanneer een kandidaat-lidstaat niet aan de overeengekomen vereisten voldoet, moet worden bezien op welke wijze de kandidaat door een extra inspanning zijn achterstand weer goed kan maken, of dat dit tot een wijziging van het stappenplan kan leiden. Op het moment van toetreding moet de kandidaat-lidstaat immers aan alle overeengekomen vereisten voldaan hebben. Een dergelijke opzet, met tijdpad en toetsing onderweg, verduidelijkt verantwoordelijkheden aan beide kanten en onderstreept wederzijds commitment. Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat moet in zijn totaliteit en samenhang worden beoordeeld.

Na afronding van de onderhandelingen moet een toetredingsverdrag worden opgesteld, dat na ondertekening moet worden geratificeerd door de parlementen van de lidstaten en van de betreffende kandidaat-lidstaat.

Nederland acht een richtdatum voor de feitelijke toetreding, mits op een geschikt moment geformuleerd, van groot belang om aan beide kanten het momentum te behouden. De Regeringen in de kandidaat-lidstaten zullen de laatste noodzakelijke hervormingen door moeten voeren. Ook de EU zal doorslaggevende besluiten moeten nemen. En aan beide kanten zal de bevolking moeten staan achter het historische project dat deze uitbreiding is.

#### **4 De prioriteiten**

De lidstaten moeten in de komende tijd hun posities gaan innemen voor de afronding van de toetredingsonderhandelingen. De Nederlandse prioriteiten daarbij laten zich samenvoegen in drie clusters: een goed functionerende ruimte zonder binnengrenzen (en gezamenlijke buitengrenzen); goed bestuur en rechtsstatelijkheid in de kandidaat-lidstaten; en waarborgen op het terrein van milieu, kwaliteit van leven en veiligheid.

##### *4.1 Ruimte zonder binnengrenzen*

De interne markt is een van de grootste verworvenheden van de Europese integratie: een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd, en waarvan de buitengrens gezamenlijk effectief wordt gecontroleerd. Het functioneren van die markt is gebaseerd op onderling vertrouwen als gevolg van gelijke toepassing van de regels. Kern van het uitbreidingsproces is uitbreiding van deze ruimte zonder binnengrenzen met de toetredende landen. De uitbreiding zal de EU maken tot de grootste interne markt ter wereld.

##### **4.1.1 Interne markt**

Het economische transitieproces in de kandidaat-lidstaten heeft – mede door het uitbreidingsperspectief – nu reeds geleid tot een sterke toename van de handelsintegratie met de EU, een sterke instroom van buitenlands kapitaal en hoge economische groei in de kandidaat-lidstaten, al is de



echte inhaalslag met de huidige lidstaten nog niet tot stand gebracht. Nederland is goed gepositioneerd om optimaal in te spelen op de kansen die de vergrote markt biedt. Nederland is met een geschatte totale waarde van 4,7 miljard euro<sup>1</sup> aan directe investeringen na Duitsland de grootste investeerder in Midden- en Oost-Europa.

Door de uitbreiding zal het handels- en investeringsklimaat verder verbeteren. De nog resterende handelstarieven en barrières zullen verdwijnen; een gemeenschappelijk buitentarief zal worden ingesteld en er zal een grotere vrij toegankelijke arbeidsmarkt ontstaan<sup>2</sup>. Wetenschappelijk onderzoek naar de directe effecten van uitbreiding wijst uit dat de vergroting van de interne markt als gevolg van de uitbreiding direct kan leiden tot een toegenomen EU 15-export naar de toetreders van circa 30%. De totale export van de EU-15 stijgt dan met ongeveer 1,5%. Het BBP van de EU-15 zou met 0,2% stijgen. De Nederlandse export kan met zo'n 1 a 2% toenemen terwijl de investeringsmogelijkheden voor Nederlandse bedrijven in de bedoelde landen verbeteren. Tegen de achtergrond van het Lissabon-proces, dat de noodzaak van investeringen in kennis en innovatie voor economische groei in Europa onderstreept, biedt de uitbreiding juist voor een land als Nederland mogelijkheden voor onderzoek, onderwijs en bedrijfsleven.

De directe effecten zijn dus bescheiden maar positief. Belangrijker echter is het dynamische effect van toetreding: de mogelijke versnelling van de economische groei in de nieuwe lidstaten. Zeker in samenhang met effectief ingezette structuurfondsen kan economische convergentie zo verder worden versneld. Ook voor de huidige EU liggen de belangrijkste economische voordelen in deze dynamische effecten, die nog niet te kwantificeren zijn<sup>3</sup>. De indrukwekkende economische ontwikkeling van Ierland na toetreding is hiervan een voorbeeld. Meer concurrentie, lagere prijzen, een grotere variëteit in productaanbod, en een betere benutting van schaal- en comparatieve voordelen zijn gunstig voor de consument, zowel in huidige lidstaten als de nieuwe lidstaten.

Voorwaarde is wel dat de vergroting van de interne markt zorgvuldig tot stand komt. Immers, door het niet volledig implementeren van bepaalde EU-regels en -normen, bijvoorbeeld op gebied van mededinging, de vrijheid van vestiging, de veiligheids- en milieunormen – of onvoldoende controle daarop – zouden scheve concurrentieverhoudingen kunnen ontstaan. Juist omdat de hoeveelheid nieuw op te zetten wetgeving in de kandidaat-lidstaten zo groot is, moet de nadruk steeds liggen op versterking van implementatie- en handhavingsmechanismen. Het betreft hier overigens een zorgvuldigheidsplicht die niet afwijkt van de normale praktijk binnen de EU. De WRR wijst er terecht op dat de interne markt permanent kwetsbaar is voor erosie, ook los van het uitbreidingsproces<sup>4</sup>.

Uitgaande van die zorgvuldigheid moet in de toetredingsonderhandelingen voortdurend de afweging worden gemaakt of bepaalde delen van het *acquis* reeds bij toetreding onmisbaar zijn voor een goed en evenwichtig functioneren van de interne markt, of dat zij zonnodig – of zelfs beter – in aanmerking kunnen komen voor overgangperiodes. De markt heeft tenslotte een sterke zelfregulerende werking. Niet alle onderdelen van het *acquis* zijn bovendien van meet af aan onmisbaar voor het functioneren van de interne markt, zoals ook het CPB en de WRR in hun onderzoeken onderstrepen.

Het eindelijke doel blijft uiteraard volledige overname en implementatie van het *acquis communautaire*. De toetredingsonderhandelingen bepalen de fasering van dit proces.

<sup>1</sup> Gegevens per ultimo 1998, bron DNB.

<sup>2</sup> CPB, MEV 2001, 179.

<sup>3</sup> CPB, MEV 2001, 185.

<sup>4</sup> Jacques Pelkmans, Daniel Gros and Jorge Nunez Ferrer, Long-run Economic Aspects of the EU's Eastern Enlargement, WRR Working Documents no W109, Den Haag, 9.

#### 4.1.2 Economische convergentie

De nieuwe lidstaten zullen bestand moeten zijn tegen deelname aan de interne markt. Bij toetreding zullen zij immers volledig worden blootgesteld aan de concurrentiedruk op die markt. Vrijwel alle kandidaat-lidstaten maken een complexe transitie van een plan- naar een markt-economie door. Nog steeds geldt voor de meeste kandidaat-lidstaten dat zij een fors lager niveau van economische ontwikkeling en concurrentiekracht hebben. Dit blijkt ondermeer uit het verschil in inkomen per hoofd van de bevolking. Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking bedroeg in de kandidaat-lidstaten in 1998 slechts 16,2% van het gemiddelde in de huidige Unie<sup>1</sup>.

Willen de nieuwe lidstaten kunnen profiteren van de voordelen van de interne markt, dan zullen zij moeten voldoen aan de economische Kopenhagencriteria: een goed functionerende markt-economie die in staat is de concurrentiedruk van de interne markt het hoofd te bieden. De toetsing van dit criterium dient dan ook zorgvuldig te gebeuren. De laatste voortgangsrapportage van de Commissie geeft het volgende beeld: aan de ene zijde van het spectrum staan Cyprus en Malta, die zonder meer voldoen aan het criterium. Aan de andere zijde staan Roemenië en Bulgarije, die nog niet of nauwelijks voldoen.

De overige landen zijn alle inmiddels functionerende markt-economieën, maar hebben nog onvoldoende concurrentievermogen. Estland, Hongarije en Polen lijken op korte termijn voldoende concurrerend te kunnen worden, Tsjechië en Slovenië hebben meer tijd nodig, Letland, Litouwen en Slowakije hebben nog veel werk te verzetten.

Het transitieproces dient zoveel mogelijk reeds vóór toetreding plaats te vinden. De Europese Commissie en de huidige lidstaten dienen de economische ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten nauwkeurig te monitoren, aan de hand van de zogenaamde *Pre-accession Economic Programs* (PEP's). Deze programma's zijn een voorloper van de convergentie-programma's die de kandidaat-lidstaten na toetreding jaarlijks moeten indienen. Met de PEP's raken de kandidaat-lidstaten nu al gewend aan het systeem van wederzijdse beoordeling van het economisch beleid, waarin *peer pressure* en *best practices* centraal staan.

Economische convergentie is ook van essentieel belang waar het gaat om de toetreding tot de EMU. De nieuwe lidstaten zullen bij toetreding niet onmiddellijk deel uitmaken van het eurogebied. Hier is sprake van een ingebouwde overgangperiode. Een nieuwe lidstaat moet eerst worden toegelaten tot het Europese wisselkoersmechanisme (ERM II), waarbij de munt van de nieuwe lidstaat binnen een bandbreedte aan de euro wordt gekoppeld. Er geldt een minimum van twee jaar stabiele deelname aan het ERM II voordat deelname aan het eurogebied tot de mogelijkheden behoort.

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 wisselkoers-instrument de economie te stabiliseren bij landspecifieke schokken.<sup>2</sup> Overigens is het nut van een zelfstandig wisselkoersbeleid onderwerp van discussie onder economen.<sup>3</sup> Daarnaast kunnen pogingen om zeer snel te voldoen aan de nominale Maastricht-criteria conflicteren met de noodzakelijke structurele hervormingen; dit kan ten koste gaan van de groei-

<sup>1</sup> ECB Maandberichten, februari 2000.

<sup>2</sup> CPB, MEV 2001, 189.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Robert Mundell, *The international Financial Architecture. The Euro Zone and its Enlargement in Eastern Europe* (Warschau, maart 2000). Ook: WRR (Pelkmans), 10–12.

perspectieven op lange termijn. In het Verdrag is daarom vastgelegd dat voor aanneming van de euro een hoge mate van «duurzame convergentie» is vereist.

#### 4.1.3 Vrij verkeer van werknemers

Een bijzonder aspect van de vergrote ruimte zonder binnengrenzen is het vrij verkeer van werknemers. Vergroting van arbeidsmobiliteit is macro-economisch gunstig. Het is één van de hoekstenen van de dynamiek en groei in de Amerikaanse economie. De uitbreiding kan ook belangrijke kansen bieden voor een arbeidsmarkt waar in sommige sectoren tekorten zijn – zoals ook in Nederland. In de recente adviesaanvraag aan de SER inzake arbeidsmobiliteit in de EU pleit de Regering dan ook voor versterking van de arbeidsmobiliteit en opheffing van eventuele belemmeringen.

Recente wetenschappelijke studies voor de Europese Commissie bieden een inschatting van het migratie-potentieel van de uitbreiding, mede op basis van eerdere ervaringen<sup>1</sup>. Op grond hiervan is berekend dat er in het eerste jaar na toetreding naar schatting 335 000 migranten naar de EU zullen komen, waarvan 218 000 naar Duitsland en een kleine 4 000 naar Nederland. De migrantenstroom neemt vervolgens geleidelijk af. Na 30 jaar zullen zo'n 4 miljoen mensen uit de Midden-Europese kandidaat-lidstaten geëmigreerd zijn, ongeveer 1% van de totale EU-bevolking. Nederland zal volgens deze studies op lange termijn zo'n 44 000 migranten uit deze landen tellen, ruim vier keer zoveel als op dit moment. Het gaat daarbij vooral om jonge en relatief goed opgeleide mensen.

Het gaat hier om een modelmatige berekening. Met zekerheid kunnen dergelijke voorspellingen uiteraard niet worden gedaan. Vooral nog is de indicatie dat de gevolgen van de uitbreiding voor de arbeidsmigratie naar Nederland, zoals voor de huidige EU-15 als geheel, beperkt zullen zijn.

Het bovenstaande sluit ook aan bij de ervaring met de eerdere uitbreidingen, zoals met Spanje en Portugal. Ook daar bleek de oorspronkelijke vrees voor een aanzienlijke uitstroom van arbeidskrachten achteraf ongegrond. Er zijn op dit moment dan ook geen tekenen die wijzen op verstoringe migratiestromen. Niettemin is er sprake van publieke bezorgdheid, vooral in de grensregio's in Duitsland en Oostenrijk. Onevenwichtige stromen zouden immers juist kunnen leiden tot verstoringen van de arbeidsmarkt en tot sociale spanningen. Vanuit deze perceptie gaan stemmen op voor ruime overgangstermijnen in de liberalisering van het werknemersverkeer. Voor de Regering is er met de huidige inzichten geen aanleiding te pleiten voor dergelijke overgangstermijnen. Dit neemt niet weg dat de specifieke grensgebiedenproblematiek in Duitsland en Oostenrijk te zijner tijd zal moeten worden bezien.

Uiteraard moeten voor werknemers uit de nieuwe lidstaten dezelfde kwalificaties gelden als voor werknemers in de huidige lidstaten. Ook andere relevante regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot het nationale vestigingsrecht en de sociale zekerheid, zal bij arbeidsmigratie in een uitgebreide EU onverkort van toepassing zijn.

---

<sup>1</sup> European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, 2000, The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU members states, Final report. Zie ook T. Bauer en K. Zimmerman, 1999, Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to CEE, Research Report 139, Department for Education and Employment, UK.

#### 4.1.4 Buitengrenzen en interne veiligheid

In toenemende mate wordt in de EU samengewerkt op het gebied van politie en justitie, in het bijzonder bij bestrijding van corruptie, fraude, georganiseerde misdaad en drugs. Het is van groot belang de kandidaat-lidstaten intensief bij deze processen te betrekken. Deze landen kunnen door hun specifieke inbreng een aanzienlijke bijdrage leveren aan de interne veiligheid binnen de EU als geheel.

Voorts moeten de kandidaat-lidstaten de EU-wetgeving op het gebied van asiel, migratie en visa volledig overnemen – evenals relevante internationale verdragen – en nauw worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid in de EU. «Schengen», dat onder andere de gezamenlijke controle van buitengrenzen omvat, maakt inmiddels deel uit van het EU-*acquis*. Dit betekent dat de kandidaat-lidstaten gehouden zijn de bijbehorende regelgeving over te nemen en te implementeren. De nieuwe lidstaten zullen echter niet automatisch deel uit gaan maken van het Schengengebied. Grenscontroles met nieuwe lidstaten blijven namelijk bestaan totdat de Schengen-staten unaniem hebben besloten tot opheffing. Dat besluit wordt pas genomen als alle relevante regelgeving volledig is geïmplementeerd: het functioneren van het «Schengen Informatie Systeem» en het volledig gereedmaken van de buitengrenzen en (lucht)havens. Wat betreft de buitengrenscontrole is er dus een dubbel proces van besluitvorming: eerst over toetreding tot de EU, inclusief Schengen; dan over het opheffen van grenscontroles. Zo is Griekenland in 1992 tot het Schengenverdrag toegetreden, maar volgde het besluit tot opheffing van de grenscontroles pas in 1999.

Deze stapsgewijze inwerkingstelling biedt voordelen. De mate van betrouwbaarheid van de buitengrenscontroles hoeft zo bij toetreding zelf niet op onoverkomelijke bezwaren te stuiten. Bovendien kan het fenomeen van tijdelijke grenzen worden geminimaliseerd. Wanneer bijvoorbeeld Slowakije later tot Schengen zou toetreden dan de andere Visegrad-landen (Polen, Tsjechië, Hongarije), zou 1 800 kilometer *tijdelijke* buitengrens worden gecreëerd, die door deze drie landen tegen hoge kosten zou moeten worden beveiligd op Schengen-niveau. Wanneer Slowakije dan alsnog zou toetreden, zou deze 1 800 km grens weer kunnen worden afgebroken. Bij groepsgewijze inwerkingstelling zou geen sprake hoeven zijn van tijdelijke grenzen.

De versterking van de nieuwe buitengrenzen is een zaak van het grootste belang, zowel waar het gaat om personen als om goederen. Om tot deze versterking te komen, zullen aanzienlijke inspanningen nodig zijn. Daarbij moet worden gedacht, onder meer, aan instelling van nieuwe grensposten met bijbehorende douane-capaciteit, goed getraind en effectief personeel, controle- en communicatie-apparatuur en beveiliging van (lucht)havens. Wel moet daarbij worden bedacht dat geen nieuw IJzeren Gordijn mag worden neergelaten; sommige van deze grenzen kennen intensief regionaal grensverkeer, dat voor betrokken landen (economisch) van belang is.

In geen geval mag echter de interne veiligheid in het Schengengebied worden aangetast door premature opheffing van grenscontroles. Een dergelijk besluit tot opheffing van controles aan de huidige buitengrenzen – de nieuwe binnengrens- kan en zal pas genomen worden als vertrouwen bestaat in de kwaliteit van de controles aan de nieuwe buitengrens.

#### *4.2 Goed bestuur en de rechtstaat*

Goed bestuur is een voorwaarde voor een goed functionerende (uitgebreide) EU op alle terreinen. Het gaat daarbij niet alleen om effectieve implementatie van wetgeving, maar zeker ook om het democratische en rechtstatelijke gehalte van de overheid. De EU is immers een waarden-gemeenschap. Daarom wordt alleen onderhandeld met landen die voldoen aan de politieke criteria voor lidmaatschap: stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen.

Op het gebied van openbaar bestuur en rechtsstaat moet belangrijke voortgang worden geboekt, teneinde de verplichtingen van het EU-lidmaatschap in structurele zin te kunnen nakomen en optimaal van de rechten gebruik te kunnen maken. Een aantal problemen blijft bijzondere aandacht vereisen. Op mensenrechtengebied gaat het bijvoorbeeld om de positie van minderheden, in het bijzonder de Roma, mensenhandel en het lot van de Roemeense kinderen die aan de zorg van de staat zijn toevertrouwd. Op het gebied van het openbaar bestuur gaat het om zaken als rechtsbescherming voor de burger en goed en integer functioneren van essentiële diensten als politie en douane, belastingdienst en mededingingsautoriteiten.

Zeker wat betreft het criterium «goed bestuur» is in praktische zin nog sprake van een opbouw situatie. Uit de voortgangsrapportage van de Commissie blijkt dat het de kandidaat-lidstaten veelal nog aan slagkracht en capaciteit ontbreekt om overgenomen EU-regelgeving daadwerkelijk te implementeren en te handhaven. Ook moet het vertrouwen in het openbaar ministerie en de politie verbeteren om van een volwaardige rechtsstaat te kunnen spreken.

Tekortkomingen in administratieve capaciteit, rechtsspraak en bestuurlijke integriteit in de kandidaat-lidstaten kunnen meer verstoring werken op het functioneren van de interne markt dan onvolledige overname van het acquis of overgangperiodes<sup>1</sup>. Zowel bij de Nederlandse hulpinspanning en samenwerkingsprojecten als bij de toetredingsonderhandelingen zal sterke nadruk gelegd blijven worden op versterking van administratieve en juridische capaciteit en integriteit.

De Europese Commissie blijft in haar voortgangsrapportage van oordeel dat, met uitzondering van Turkije, alle kandidaat-lidstaten voldoen aan de politieke Kopenhagencriteria.

#### *4.3 Milieu, kwaliteit van leven en veiligheid*

De EU heeft in de loop der jaren belangrijk *acquis* ontwikkeld op het gebied van milieu, kwaliteit van leven en veiligheid. Het gaat over een veelheid aan onderwerpen, variërend van watervervuiling en natuurbehoud tot veilig voedsel en veilig speelgoed; van veilige normen voor olietankers en vrachtwagens tot normen voor arbeidsomstandigheden en gezondheidszorg.

De Europese burger vertrouwt er op dat deze normen, die hem beschermen, worden gehandhaafd. De uitbreiding zal ertoe moeten leiden dat de reikwijdte van deze normen verder wordt uitgestrekt en dat zo milieu, kwaliteit van leven en veiligheid in heel Europa wordt verbeterd. Het toetredingsproces moet immers worden gezien als een kans om verbeteringen tot stand te brengen met betrekking tot het milieu en de veiligheid in de kandidaat-lidstaten. Hulpprogramma's zijn daarbij essentieel. Zodra de kandidaten daadwerkelijk zijn toegetreden blijft permanent de noodzakelijke grip aanwezig om de nieuwe leden aan hun verplichtingen te houden.

Een onderwerp dat in het oog springt is de bewaking van de voedselveiligheid. Binnen de EU is dit onderwerp sterk in ontwikkeling, met de publicatie van het witboek voedselveiligheid en de oprichting van een Europese Voedselautoriteit. De voedselveiligheid in de kandidaat-lidstaten laat nog te wensen over. Zo voldoet op dit moment minder dan 1% van de vleesverwerkende industrie in Polen aan de EU-normen. Ook de veterinaire en plantengeneeskundige controle is nog in ontwikkeling. Wanneer grenscontroles op dit gebied worden opgeheven, zou eventueel onveilig

---

<sup>1</sup> Pelkmans et al (WRR), 9. Zie ook Tony Verheijen, *Administrative capacity development; a race against time?*, WRR Working Documents no. W107, Den Haag.

voedsel ongecontroleerd binnen de interne markt kunnen bewegen. Nederland zal insisteren op harde en controleerbare garanties op het gebied van voedselveiligheid. Verbetering van de fytosanitaire en veterinaire diensten in de kandidaat-lidstaten is bovendien een prioriteit in de hulpprogramma's.

Op milieugebied vereist de benodigde inhaalslag grote (financiële) inspanningen, van zowel de publieke als de private sector. Geschat wordt dat de totale kosten ongeveer 120 miljard euro zullen bedragen.<sup>1</sup> Het is ondoenlijk voor de kandidaat-lidstaten hier op afzienbare termijn volledig aan te voldoen. De EU komt de kandidaat-lidstaten hierin te hulp door middel van het nieuwe ISPA-programma (milieu- en infrastructuur, ruim 1 miljard euro per jaar). Niettemin zullen ruime overgangstermijnen nodig kunnen zijn. Prioriteit zal moeten worden gegeven aan die delen van de milieuproblematiek die mondiale en grensoverschrijdende effecten hebben, een duidelijk versturende invloed uitoefenen op de interne markt, een gevaar opleveren voor de volksgezondheid, dan wel leiden tot onomkeerbare situaties. Op deze gebieden zal de EU terughoudend zijn met het toestaan van overgangsperiodes.

Op sommige terreinen worden in kandidaat-lidstaten strengere milieunormen gehanteerd. Gewaakt moet worden voor een verslechtering van die gunstige situatie (*stand-still*). Op deze terreinen zou de EU kunnen nagaan of zij zelf deze strenge normen kan gaan hanteren. Dit zou tot een overgangstermijn aan EU-zijde kunnen leiden. Dit mag evenwel niet leiden tot nieuwe handelsbelemmeringen.

Bijzondere aandacht vergt de nucleaire veiligheid. Hoewel op het terrein van nucleaire veiligheid weinig specifieke EU-regelgeving bestaat – dit valt binnen de verantwoordelijkheid van de nationale overheden – kan men in het toetredingsproces niet om dit vraagstuk heen. Dit is immers van belang voor het publieke draagvlak voor de uitbreiding, vooral in de lidstaten die grenzen aan de kandidaat-lidstaten.

Met Bulgarije, Litouwen en Slowakije is voor de Europese Raad in Helsinki overeenstemming bereikt over sluiting van verouderde nucleaire installaties. Deze konden naar het oordeel van internationale experts niet tegen proportionele kosten naar een adequaat veiligheidsniveau worden gebracht. De veilige ontmanteling van deze kerncentrales en de ontwikkeling van vervangende energiebronnen zijn ingrijpende processen. De kosten kunnen niet geheel door de betrokken landen zelf worden gedragen. Daarom heeft de EBRD speciale fondsen opgericht om hierbij assistentie te bieden; Nederland draagt aan deze fondsen bij. In bredere zin wordt momenteel door experts van de EU-15 een overzicht opgesteld van de veiligheidseisen waaraan nucleaire installaties binnen de (uitgebreide) EU behoren te voldoen, overigens zonder kwaliteitsoordelen over specifieke installaties uit te spreken. De resultaten van deze studie kunnen relevant zijn voor de toetredingsonderhandelingen.

## 5 De middelen

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het structuurbeleid zijn instrumenten die kunnen helpen de uitbreiding tot een succes te maken. Daarvoor is het dan wel van belang dat zij goed zijn toegesneden op de uitdagingen die de uitgebreide Unie stelt. Ook de pretoetredingsprogramma's kunnen de economische en maatschappelijke transformatie ondersteunen, ter voorbereiding op de toetreding. Een instrument van geheel andere aard, waarvan het belang juist het afgelopen jaar sterk is gegroeid, is publieksvoorlichting.

---

<sup>1</sup> Mededeling Europese Commissie; De uitbreiding van de Gemeenschap en het Milieu: een strategie met het oog op de toetreding van de kandidaatlidstaten in Midden- en Oost-Europa (mei 1998).



## 5.1 Pretoetredingsbeleid

De EU heeft tijdens de Europese Raad van Berlijn besloten de financiële middelen voor de pretoetredingsprogramma's met ingang van 2000 meer dan te verdubbelen. Het gaat hier om 3,1 miljard euro op jaarbasis, te weten het bestaande PHARE-programma (1,6 miljard euro) en de nieuwe programma's SAPARD (landbouw; voorbereiding op landbouwstructuurhulp, 0,5 miljard euro) en ISPA (milieu en infrastructuur; voorbereiding op structuurfondsen, 1 miljard euro).

Ongeveer eenderde van het PHARE-programma is gereserveerd voor versterking van de bestuurlijke capaciteit in de kandidaat-lidstaten. Hiermee worden ook de twinningprojecten uitgevoerd, die erop zijn gericht de kandidaat-lidstaten te laten profiteren van de kennis en ervaring die in de huidige lidstaten aanwezig is. Sinds de start van het Twinning-programma, voorjaar 1998, zijn ruim 200 projecten opgezet. Nederland is momenteel voor bijna 30 van de 200 projecten als Twinningpartner geselecteerd; ten dele gaat het hier om projecten met meerdere partners. Nederland hoopt zijn participatie dit jaar te verhogen van deze bijna 30 tot ruim 40 projecten.

Voor Cyprus en Malta is omvangrijke steun niet nodig, aangezien deze landen minder ingrijpende hervormingen hoeven te ondergaan. Voor deze landen is een relatief bescheiden pretoetredingsprogramma ingesteld ter grootte van 95 miljoen euro voor de jaren 2000–2004. Voor Turkije is een aparte pretoetredingsregeling in voorbereiding; de Commissie stelt voor de komende jaren daarvoor 177 miljoen euro per jaar ter beschikking te stellen.

Voorts kunnen de kandidaat-lidstaten gebruik maken van een aantal gemeenschapsprogramma's (bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, milieu, onderzoek) en uitwisselingsprogramma's (Socrates, Leonardo, Jeugd). Tenslotte hebben Europese financiële instellingen (EIB en EBRD) aanzienlijke investeringsprogramma's in kandidaat-lidstaten.

De Nederlandse bilaterale programma's PSO (economisch) en Matra (maatschappelijk) zijn complementair aan die Europese programma's. In 1998 zijn binnen die programma's speciale loketten gevormd om in te spelen op het toetredingsproces.

Deze loketten sluiten nauw aan bij de prioriteiten van de kandidaat-lidstaten, zoals vastgelegd in de Partnerschappen voor Toetreding en de Nationale Programma's voor de Overname van het Acquis. Wel zijn de Nederlandse programma's op sommige punten flexibeler dan de Europese programma's en kunnen ze beter inspelen op specifieke wensen van de kandidaat-lidstaten en – vanzelfsprekend – op de mogelijkheden en belangen van Nederland.

De financiële middelen voor beide pre-accessie programma's zijn inmiddels aanzienlijk gegroeid. In 1998 bedroeg hun budget slechts enkele miljoenen binnen de beide hoofdprogramma's. In 1999 besloeg PSO Pre-accessie 5 miljoen gulden en Matra Pre-accessie 9 miljoen gulden. In 2000 zal respectievelijk 10 miljoen en 12,5 miljoen gulden worden uitgegeven. Voor 2001 is voor het PSO Pre-accessie Programma een budget voorzien van 20 miljoen en voor Matra 27 miljoen gulden; het dekkinggebied voor beide instrumenten is uitgebreid met Turkije.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 10 juli 2000.

Het budget van Matra als geheel zal vanaf 2000 sterk groeien, om niet alleen het proces van toetreding in Midden-Europa te ondersteunen, maar ook het transformatieproces in Oost-Europa verder te helpen. Vanaf 2003

is een begroting voorzien van 110 miljoen gulden tegen 82 miljoen in 2000. Het PSO financiert de pre-accessie inspanningen dankzij herschikkingen binnen het totale budget van 150 miljoen gulden (ODA en non-ODA).

Met deze programma's levert Nederland een vrij unieke inspanning. Slechts Zweden en Denemarken, het VK, Frankrijk en Duitsland hebben vergelijkbare bilaterale programma's. Daarvan hebben Nederland en het VK zowel een sterk economisch als een maatschappelijk profiel.

Deze programma's zijn nauw verweven met het geheel der bilaterale betrekkingen. Nederland hecht aan het actief ontwikkelen van een nauwe relatie met alle toetredingslanden. Zo vindt bijvoorbeeld in aanvulling op het bestaande instrumentarium met Polen twee maal per jaar op ministerieel niveau overleg plaats over de volle breedte van het toetredingsbeleid (de zogenaamde «Utrecht-conferenties») en zijn daarnaast werkgroepen van ambtelijke experts ingesteld, waarin kennis en ervaringen worden uitgewisseld over implementatie van het *acquis communautaire*. Met Tsjechië, Slowakije en Hongarije worden thematische conferenties gehouden. De speciale aandacht voor de toetredingslanden blijkt niet alleen uit het reisprogramma van vrijwel alle bewindslieden, maar ook uit de uitbreiding van het postennetwerk. Het streven is dat Nederland op termijn in alle kandidaat-lidstaten een post heeft.<sup>1</sup>

## 5.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het structuurbeleid nemen tezamen ruim driekwart van de totale uitgaven van de Europese Unie voor hun rekening. De uitbreiding zal voor zowel het GLB als het voor het structuurbeleid gevolgen hebben.

De Nederlandse inzet is aanpassing van het GLB en het structuurbeleid aan de snel veranderende omstandigheden – mede in het licht van de uitbreiding – waarbij ook de financiële houdbaarheid op langere termijn overeind blijft. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is de laatste jaren aan grote veranderingen onderhevig. Met de MacSharry-hervormingen uit 1992 en de Agenda 2000-hervormingen uit 1999 heeft de Europese Unie een duidelijke keuze gemaakt om het GLB beter aan te laten sluiten op de vraag. Vermindering van de bescherming en vergroting van de marktwerking bieden op termijn de beste garantie voor de ontwikkeling van een duurzame Europese landbouwsector, die in staat is de concurrentie op de wereldmarkt op eigen kracht aan te gaan. De Regering is van mening dat het GLB, in aanvulling op Agenda 2000, verder moet worden hervormd.

In 2002 zal voor een aantal belangrijke marktordeningen tussentijds de balans worden opgemaakt. In deze «mid-term review» zal de EU bezien in hoeverre de Agenda 2000-hervormingen effect hebben gehad en in welke mate verdergaande maatregelen getroffen moeten worden. Nu reeds lijkt duidelijk dat, zeker met het oog op de handelsliberalisatie in WTO-kader, aanscherping van het hervormingsbeleid nodig is. Vooral voor de producten waarvoor nu nog een fors prijsverschil tussen de wereldmarkt en de EU bestaat, zoals de zuivel- en de suikersector, zijn verdere hervormingen nodig. Deze hervormingen zullen, in de geest van de Agenda 2000-onderhandelingen, opnieuw in de richting gaan van vermindering van prijssteun, deels gecompenseerd door inkomenssteun.

De onderhandelingen in WTO-kader beperken zich op dit moment nog tot «stock taking». Door de uitbreiding zal de druk van de WTO-onderhandelingen om het GLB te hervormen verder toenemen. De bescherming van en de steun aan de landbouw is in de toetredende landen gemiddeld lager dan in de huidige Unie. Volgens de WTO-regels mag de totale bescherming en steun na de uitbreiding niet toenemen. Opname van de nieuwe

---

<sup>1</sup> Nota: «Accenten zetten in Midden-Europa», 18 november 1999.



lidstaten in het huidige GLB maakt de WTO-verplichtingen derhalve nog knellender.

Verdere hervormingen in het GLB bieden de EU een krachtiger positie in de WTO-onderhandelingen. Zoals de Regering de afgelopen tijd bij verschillende gelegenheden in de Kamer heeft onderstreept, is de Nederlandse inzet in zowel EU- als WTO-verband ambitieus. Nederland wenst dat de klassieke instrumenten van het GLB – invoerbescherming, interne steun en exportsubsidies – in de komende jaren in aanzienlijk tempo worden teruggebracht. Op termijn zal het hervormde GLB voor alle EU-ingezetenen gelijk moeten zijn. In de reeds doorgevoerde GLB-hervormingen is een begin gemaakt met de vervanging van aan de productie gekoppelde prijssteun door directe inkomenssteun. In de komende jaren zal deze inkomenssteun zoveel mogelijk losgekoppeld van de productie en geleidelijk afgebouwd moeten worden. Cofinanciering, waarbij lidstaten voor eigen rekening (een deel van) de verlaging van de inkomenssteun aanvullen, behoort hierbij nadrukkelijk tot de mogelijkheden, mits deze cofinanciering de GLB-hervorming niet verstoort. Alleen zo kan het uiteindelijke doel, de Europese landbouw ook op lange termijn duurzaam, concurrerend en betaalbaar te houden, worden gerealiseerd.

De kandidaat-lidstaten streven ernaar bij toetreding dezelfde behandeling te krijgen als de huidige lidstaten; zij vragen volledige overname van het GLB, inclusief de directe inkomenssteun. De Regering is echter van mening dat de toetredingsonderhandelingen zich moeten richten op een hervormd GLB, niet op bestendiging van het huidige beleid. Toekenning van inkomenssteun aan de kandidaat-lidstaten zal een belemmering vormen voor de noodzakelijke geleidelijke afbouw van deze steun. Zolang de hervormingen gaande zijn, dient de EU dan ook zeer terughoudend te zijn met de toekenning van directe inkomenssteun aan boeren in de kandidaat-lidstaten.

Gezien de grote structuurproblemen en de verhevigde concurrentie na toetreding, zijn de landbouwsectoren in de kandidaat-lidstaten op termijn meer gebaat bij structuursteun dan bij directe inkomenssteun. Het lijkt de Nederlandse regering dan ook verstandiger de beschikbare middelen in te zetten voor structuurversterking, waardoor het proces van structurele aanpassing van de landbouweconomie versneld kan worden.

### *5.3 Structuurbeleid*

Het doel van het structuurbeleid is een bijdrage te leveren aan de inhaal-slag van achterstandsregio's in Europa, waardoor de economische en sociale samenhang («cohesie») binnen de Unie versterkt wordt. Structuurfondsen zijn gericht op economische en sociale veranderingsprocessen en het wegwerken van achterstanden op die gebieden. Zij dienen daarom ten principale een tijdelijk karakter te hebben. Lidstaten, regio's en sectoren die met succes deze fondsen benutten, hebben ze na verloop van tijd niet meer nodig.

Voor het structuurbeleid in de huidige Unie is voor de periode 2000–2006 een bedrag van 213 miljard euro beschikbaar: 195 miljard euro voor de Structuurfondsen en 18 miljard euro voor het Cohesiefonds. Daarnaast is ruim 41 miljard euro gereserveerd voor structuursteun aan de nieuwe toetreders. Via het programma ISPA is bovendien jaarlijks ruim 1 miljard euro voor structuurmaatregelen voor de kandidaat-lidstaten beschikbaar om de weg naar toetreding te vergemakkelijken.

In het licht van de uitbreiding is de regionale invalshoek van het structuurbeleid aan herziening toe: de welvaartsverschillen op nationaal niveau

nemen na de uitbreiding dermate toe, dat de nadruk op regionale welvaartsverschillen zijn relevantie verliest. Een nieuw structuurbeleid zal dan ook voornamelijk op nationale welvaartsriteria gestoeld moeten zijn. Met een dergelijke benadering is reeds ervaring opgedaan in het kader van de Cohesiefondsen.

De economische achterstand en de complexe problemen van de kandidaat-lidstaten noodzaken tot een heroriëntatie van de structuurmiddelen: de structuursteun aan de EU-15 kan verminderen, waardoor ruimte ontstaat voor steun aan de nieuwe lidstaten. Door de inzet van structuurfondsen nadrukkelijk te richten op de nieuwe lidstaten, kan de economische inhaalslag van deze landen versneld worden. Behalve met de hiervoor genoemde problemen in de landbouwsector, hebben de Midden-Europese kandidaten te kampen met een verouderde infrastructuur. Voorts zijn er de uitdagingen die de overname van het *acquis* stelt, bijvoorbeeld met betrekking tot het milieu. Bezien zal moeten worden op welke wijze de structuurmiddelen hier op effectieve wijze kunnen worden ingezet.

#### 5.4 Financiën

De kaders voor de financiële ondersteuning van de nieuwe lidstaten in de periode 2000–06 zijn vorig jaar vastgelegd door de Europese Raad van Berlijn, in het kader van de Financiële Perspectieven 2000–06. Daarbij zijn steunbedragen overeengekomen die jaarlijks toenemen van 6,7 miljard euro in 2002 tot 17,5 miljard euro in 2006. Bij de vaststelling ging men uit van drie veronderstellingen:

1. dat de eerste toetredingen zouden plaatsvinden in 2002;
2. dat het daarbij om maximaal zes nieuwe lidstaten zou gaan.
3. dat de boeren in de nieuwe lidstaten in deze periode *geen* aanspraak zouden kunnen maken op directe inkomenssteun.

De eerste twee aannames behoeven bijstelling. Door de Europese Raad van Helsinki is besloten dat de Unie vanaf uiterlijk eind 2002 gereed moet zijn voor de uitbreiding. Toetredingen in 2002 zijn niet meer aan de orde. Voorts is besloten met nog eens zes kandidaat-lidstaten onderhandelingen te openen en deze landen de kans te bieden de achterstand ten opzichte van de overige kandidaat-lidstaten in te lopen. Er kunnen dus meer dan zes landen vóór 2007 toetreden. De budgettaire gevolgen van beide besluiten lijken elkaar redelijk in evenwicht te houden. Bijvoorbeeld: in de Financiële Perspectieven is voor 2004 een bedrag van 12,1 miljard euro beschikbaar voor de nieuwe toetreders. Dit bedrag is fors hoger dan het bedrag van 6,7 miljard euro dat was opgenomen voor 2002, het in Berlijn veronderstelde eerste jaar van toetreding door zes nieuwe lidstaten. Indien deze zes lidstaten pas in 2004 toetreden, kan het verschil tussen deze twee bedragen, 5,4 miljard euro, gebruikt worden om eventueel meer nieuwe lidstaten dan de in Berlijn voorziene zes op te nemen. Toetreding van meer nieuwe lidstaten op een later tijdstip dan in Berlijn voorzien was, kan dan binnen de Financiële Perspectieven opgevangen worden.

Daarbij gaat de Regering er wel vanuit dat de derde aanname van Berlijn – geen directe inkomenssteun – overeind blijft. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, staat deze aanname onder druk, maar is de Regering van oordeel dat de toepassing van het huidige stelsel van directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten onwenselijk is. De Regering ziet dan ook op basis van genoemde veronderstellingen geen reden tot een eventuele aanpassing van de afspraken van Berlijn.

De financiële kaders voor de uitbreiding in de periode 2000–06 zijn vastgelegd in de Financiële Perspectieven. Voor de periode vanaf 2007 kunnen op dit moment nog geen uitspraken worden gedaan. Duidelijk is wel dat het ongewijzigd voortzetten van het huidige GLB- en structuurbeleid in een uitgebreide Unie tot aanzienlijke kostenstijgingen zou leiden. Tegen deze achtergrond onderzoekt het kabinet momenteel welke beleidsalternatieven op langere termijn de houdbaarheid van de EU-financiën waarborgen en tegelijk een adequaat steunniveau voor de nieuwe toetreders mogelijk maken. Gebruik makend van de expertise van Nederlandse onderzoeksinstituten, onderzoeken twee interministeriële werkgroepen onder leiding van onafhankelijke deskundigen de mogelijkheden om het structuurbeleid en het GLB te hervormen. De onderzoeken kennen een tweeledige doelstelling: enerzijds inzicht verwerven in de kosten van voortzetting van ongewijzigd beleid, uitgaand van realistische tijdpaden voor de toetreding van nieuwe lidstaten; anderzijds het ontwerpen van opties voor varianten van dat beleid in samenhang met een technische verkenning van de daaraan verbonden financiële consequenties. De resultaten van beide interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) worden in de eerste helft van 2001 verwacht.

### *5.5 Voorlichting*

De Regering kent grote prioriteit toe aan het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor uitbreiding. Een zo belangrijk proces als dit mag niet een zaak van politici alleen zijn. Op het moment dat de eerste toetredingen gaan plaatsvinden, moet een breed Nederlands publiek zich van deze gebeurtenis bewust zijn, in grote lijnen de achtergrond ervan kennen, enig inzicht hebben in de mogelijke consequenties en zich een mening hebben gevormd over uitbreiding van de EU.

Publieke steun voor de uitbreiding is niet vanzelfsprekend. Uit de zogenaamde Eurobarometer van de Europese Commissie blijkt dat in de EU-lidstaten gemiddeld slechts 38 procent voor uitbreiding van de Unie is. In enkele lidstaten is zelfs sprake van afnemende steun. De cijfers voor Nederland liggen boven het Europese gemiddelde: 49 procent van de Nederlanders steunt uitbreiding van de EU.

Opinie-onderzoek dat in de loop van het jaar 2000 in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken is verricht, geeft meer kleur en diepte aan de gegevens van de Eurobarometer. Nederlanders blijken zeer weinig concrete kennis over en inzicht in (de economische en politieke) situatie in de kandidaat-lidstaten te hebben. Zij hebben een welwillende houding ten opzichte van het principe van uitbreiding maar dat vertaalt zich niet automatisch in steun voor de huidige uitbreidingsplannen.

De meeste mensen betonen zich kritisch. Zij zien wel mogelijkheden voor nieuwe investeringen en handel maar, tegelijkertijd zijn er zorgen over de kosten van het uitbreidingsproces en over mogelijke negatieve gevolgen van het wegvallen van grenzen (milieu, misdaad, immigratie). Ook zijn Nederlanders bezorgd over het verlies van identiteit als gevolg van een groter Europa. Daarbij gaat het om zaken als de positie van Nederland in een groter Europa, maar ook om mensenrechten, tolerantie en de kracht van de rechtstaat. Nederlanders hebben behoefte aan meer informatie over de uitbreiding. Ook geven zij aan behoefte te hebben aan discussiemogelijkheden over de gevolgen van het uitbreidingsproces.

Met het oog op een meerjarige voorlichtings- en discussiecampagne heeft het kabinet in de «Startnotitie voorlichting uitbreiding en IGC 2000» een globale strategische benadering vastgelegd. In dit plan van aanpak is een belangrijke rol weggelegd voor leden van het kabinet, die het debat graag

mede initiëren en voeren. Bezoeken van bewindslieden uit of aan kandidaat-lidstaten worden hiertoe aangegrepen. Ook zijn de bewindslieden beschikbaar voor gastcolleges aan universiteiten en hogescholen.

Inmiddels is de informatie- en discussiecampagne opgestart conform de aanwijzingen in genoemde Startnotitie. Belangrijke middelen die worden ingezet zijn de website over uitbreiding [www.Europa-Interactief.nl](http://www.Europa-Interactief.nl) en een Nieuwsbrief.

De campagne zal waar mogelijk en relevant aanhaken bij speciale gebeurtenissen zoals Europa-Dag om het thema uitbreiding (en institutionele hervormingen) onder de aandacht te brengen. Ook wordt samenwerking nagestreefd met een zo breed mogelijk scala aan organisaties die zich professioneel of anderszins met het thema uitbreiding bezighouden.

Inmiddels neemt ook onder EU-partners, kandidaat-lidstaten en de Europese Commissie het bewustzijn toe dat voorlichting aan het publiek over uitbreiding essentieel is en dat dit onderwerp brede publieke aandacht verdient. Een breed en solide publiek draagvlak is van het grootste belang voor het welslagen van het uitbreidingsproces.