

De Europese Unie: van 12 naar 15 en meer

De Europese Unie (EU) beleeft de vierde, formele uitbreiding van het aantal lidstaten in haar bestaan. Na de oprichting van de Europese Gemeenschap in 1957 duurde het zestien jaar voordat het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland toetraden. Griekenland ging hiertoe over in 1981 en voor Spanje en Portugal was dit in 1986 het geval. Aan de uitbreiding van de EU met de voormalige DDR in 1990 gingen geen formele toetredingsonderhandelingen vooraf. De toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden is in beginsel voorzien per 1 januari 1995. Noorwegen haakte in een laat stadium af. Zwitserland deed dit al in een eerdere fase. Verdere uitbreiding van de EU naar het oosten en het zuiden staat hoog op de Europese politieke agenda. Minister van Mierlo van Buitenlandse Zaken sprak in een nota die hij hierover kort geleden naar de Tweede Kamer stuurde, de verwachting uit dat het toetreden van nog meer landen tot de EU tot fundamentele aanpassingen van de EU zelf zal moeten leiden, met name op budgettaire en institutioneel terrein (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994). Tegen deze achtergrond zal in het navolgende nader worden ingegaan op een aantal politieke en budgettaire vraagstukken die speelden gedurende de fase die aan de recente uitbreiding van de EU vooraf ging.

Tot de huidige uitbreiding werd besloten tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad in Lissabon van juni 1992. Daar werden naar aanleiding van een rapport van de Europese Commissie de criteria besproken waaraan landen die tot de EU willen toetreden, moeten voldoen (Commissie van de EG, 1992). Deze criteria behelzen in de eerste plaats de in het Verdrag van Rome opgenomen drie grondvoorwaarden: het hebben van een Europese identiteit, de naleving van democratische beginselen en eerbiediging van de mensenrechten. Tevens moeten aspirant-lidstaten beschikken over een goed functionerende en competitieve markteconomie en een degelijk juridisch en administratief systeem in de openbare en particuliere sector. Een land dat

deze kenmerken niet bezit zal, naar het oordeel van de Commissie, niet doeltreffend kunnen integreren. Toetreding zou de economie van een dergelijk land eerder meer kwaad dan goed doen en bovendien de werking van de economie van de EU verstoren. Voorts moeten toetredende landen bereid zijn op communautair niveau buitenlands beleid en veiligheidsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Tenslotte impliceert lidmaatschap het volledig aanvaarden van het zogenoemde *acquis communautaire* (alle op het moment van toetreding bestaande regelgeving en jurisprudentie) inclusief de beginselen en politieke doelstellingen die daaraan ten grondslag liggen. Tijdelijke uitzonderingen en overgangsmaatregelen zijn op dit punt echter wel mogelijk.

Op de top in Lissabon oordeelde de Raad dat Oostenrijk, Zweden, Finland en Noorwegen aan de vastgestelde criteria voldeden en dat met name de overeenkomst over de Europese Economische Ruimte (EER) met de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), waartoe de vier landen behoren, de weg had vrijgemaakt voor het openen van uitbreidingsonderhandelingen. Door het ondertekenen van de overeenkomst over de EER hadden de EVA-landen zich bereid verklaard alle regelgeving over de Interne Markt ('Europa 1992') over te nemen. De EER-overeenkomst draagt daarmee een erg eenzijdig karakter omdat de EVA-landen geen enkele invloed hebben gehad op het totstandkomen van de betreffende regelgeving (Mayes, 1994). Dat zij desondanks toch samen met de EU een EER wilden vormen, valt te verklaren uit de economische voordelen die zij daarvan verwachtten. Norman (1989) beargumenteerde in dit verband dat de EVA-landen weinig economische schade zouden ondervinden, indien zij buiten de Interne Markt zouden blijven. Hij schatte de verliezen die de EVA-landen hierdoor zouden leiden op minder dan 1 procent van de initiële consumptieve bestedingen. De geschatte voordelen die door toetreding tot de Interne Markt verwacht konden worden, wogen echter in de berekeningen van Norman ruimschoots op tegen de becijferde nadelen. Zij zouden in de orde van 2 tot 4 procent van de initiële consumptieve bestedingen liggen. Naast de verwachte economische voordelen vormde ook de vrees in een politiek isolement te komen een motief voor de regeringen van de vier EVA-landen tot toetreding tot de EU.

Ondanks het feit dat het besluit van de Raad tot uitbreiding medio 1992 viel, werden de toetredingsonderhandelingen van de EU met de vier landen pas in het najaar van 1993 geopend. De Raad wilde de vier kandidaat-lidstaten formele invloed op nieuwe, politiek belangrijke regelgeving die nog niet volledig tot stand was gekomen, onthouden. De onderhandelingen gingen daarom pas van start na afronding van de besluitvorming over de uitbreiding van de eigen middelen van de EU (op de top van Edinburgh in december

1992) en na ratificatie van het Verdrag van Maastricht (november 1993). De overeengekomen toename van de eigen middelen, bedoeld om een aanzienlijke uitbreiding van het structuurbeleid voor de vier armste EU-landen te bekostigen, zou voornamelijk op het conto van de rijke landen komen. De vier kandidaat-lidstaten behoorden tot de meer welvarende landen van Europa, zodat op voorhand een netto-toename van de budgettaire ruimte van de EU op grond van hun toetreding mocht worden verwacht. Na afloop van de toetredingsonderhandelingen, in het vroege voorjaar van 1994, werd duidelijk dat deze verwachtingen gegrond waren. Door de Europese Commissie werd geschat dat de inkomsten van de EU door de uitbreiding met de vier kandidaat-lidstaten in 1995 met zo'n 6 miljard ecu zouden toenemen, terwijl de EU zo'n 3 miljard ecu aan uitgaven op het gebied van het landbouw- en het structuurbeleid in dat jaar aan de betreffende lidstaten zou moeten gaan betalen. In de jaren daarna zouden deze uitgaven zelfs nog verminderen (De Kemp en Sips, 1994). Het zou derhalve na toetreding van de vier EVA-landen voor de huidige rijke lidstaten gemakkelijker worden zich aan de in Edinburgh gemaakte afspraken te houden.

Niettemin leidde de uitbreidingsonderhandelingen tot interne spanningen binnen de EU, zowel binnen de Raad als tussen de Raad en het Parlement. Deze kwamen vooral tot uitdrukking op het terrein van de besluitvormingsprocedures in de Raad. De achterliggende vraag daarbij was in welke mate elk van de 12 lidstaten, ook na toetreding van de vier kandidaat-lidstaten, beslissingsmacht aan de EU wilde afstaan. Het Verenigd Koninkrijk en Spanje stelden zich op dit punt zeer terughoudend op. Het Verenigd Koninkrijk is vooral bevreesd voor de steun die er van de nieuwe lidstaten zal komen voor verdere communautaire initiatieven op het gebied van het sociaal beleid. Dit land is wars van iedere vorm van Europese regelgeving op dat punt en heeft het Sociale Protocol bij het Verdrag van Maastricht als enige lidstaat niet ondertekend. Spanje is als voornaamste vertegenwoordiger van de zuidelijke lidstaten benauwd voor een, in haar visie, te groot noordelijk overwicht. Bovendien vreest dit land dat met de uitbreiding van de EU de kans zou worden vergroot dat het in een eventueel toekomstig 'Europa van twee snelheden' een tweederangspositie zou krijgen.

Eén en ander leidde uiteindelijk tot uitholling van de procedure voor besluitvorming in de Raad op basis van een gekwalificeerde meerderheid. Heikel punt op dat gebied bleek het minimumaantal tegenstemmen dat in de Raad benodigd is om een besluit te blokkeren (de zogenoemde blokkerende minderheid). Het Verenigd Koninkrijk en Spanje verzetten zich ertegen dat het aantal voor een blokkerende minderheid benodigde tegenstemmen met de toetreding van de vier kandidaat-lidstaten navenant zou worden vergroot. De overige tien lidstaten kwamen beide landen met een tussenoplossing tegemoet

door de mogelijkheid te introduceren dat de besluitvorming tijdelijk zou worden opgeschort indien het aantal tegenstemmen zou liggen op het niveau van de blokkerende minderheid van vóór de uitbreiding.¹

Van de kant van het Europees Parlement is uit vrees voor uitholling van het Verdrag van Maastricht herhaaldelijk gewezen op het belang van een verbetering van de interne organisatie en de besluitvorming in de EU (de zogenoemde 'verdieping') boven uitbreiding van de EU. Het is in dit licht opmerkelijk dat het bij de parlementaire behandeling in het voorjaar van 1994 uiteindelijk toch akkoord is gegaan met de opgestelde toetredingsverdragen. Dit gebeurde na hevige druk van met name Duitsland en Nederland, die een schriftelijke toezegging deden dat de verdieping uitgebreid aan de orde zal komen op de geplande Intergouvernementele Conferentie in 1996. Ook wilde het Europees Parlement de aspirant-lidstaten niet het slachtoffer laten worden van de interne perikelen van de EU.

Hoewel de toetredingsverdragen door de regeringen van alle vier de kandidaat-lidstaten op de Europese top op Corfu werden ondertekend, zal Noorwegen voor de tweede maal na de Tweede Wereldoorlog uiteindelijk toch geen lid worden van de EU. Vrees van het Noorse volk voor forse bezuinigingen op het sociale stelsel en voor een omvangrijke herstructurering van de landbouw leidde tot een negatieve uitslag van het referendum.

Ook in de toekomst valt verdere uitbreiding van de EU te verwachten. De Raad heeft het voornemen hiertoe reeds uitgesproken. Onzekerheid bestaat echter over het moment waarop dit zal plaatsvinden. Turkije, Cyprus en Malta hebben reeds enige jaren geleden om toetreding verzocht. De EU verwacht voor de economieën van de beide kleine eilanden geen problemen, maar voor de achtergebleven economie van Turkije wel. Tevens ligt, gegeven de problematische verhouding tussen Turkije en Griekenland, toetreding van Turkije en Cyprus politiek gezien op dit moment moeilijk. Ook met andere landen in de Middellandse Zee-regio zullen waarschijnlijk in de toekomst nauwere banden worden aangeknoopt. Voorts is door de EU met een aantal Midden- en Oosteuropese landen een Associatie-overeenkomst

¹ Wanneer besluitvorming in de Raad volgens de procedure van de gekwalificeerde meerderheid dient te verlopen, krijgt elke lidstaat een aantal stemmen. Dit aantal hangt af van de grootte van de lidstaat in kwestie. Voor een zogenoemde blokkerende minderheid waren in een EU met twaalf lidstaten 23 van het totale stemmenaantal van 76 stemmen voldoende. Bij uitbreiding met de vier kandidaat-lidstaten zou op zuiver rekenkundige overwegingen een blokkerende minderheid uit 27 van de 90 stemmen moeten bestaan. Het Verenigd Koninkrijk en Spanje wilden echter bij uitbreiding het aantal benodigde stemmen niet van 23 naar 27 vergroten, maar op 23 houden. Het overeengekomen compromis behelsde dat bij een aantal tegenstemmen van 23 besluitvorming tijdelijk zou worden opgeschort.

gesloten. Een aantal van deze landen, namelijk Hongarije, Polen en Tsjechië, heeft reeds een aanvraag tot toetreding ingediend of is dat op korte termijn van plan.

Nieuwe toetredingsonderhandelingen kunnen op zijn vroegst van start gaan in 1997, wanneer in de Intergouvernementele Conferentie van 1996 over een verdere verdieping van de EU een overeenkomst is bereikt en wanneer een aanpassing van het Verdrag van Rome heeft plaatsgevonden. Het is echter in het licht van de bovengenoemde criteria die de Raad heeft opgesteld voor uitbreiding van de EU maar zeer de vraag of toetredingsonderhandelingen met Midden- en Oosteuropese landen dan al zullen worden geopend. Het is nauwelijks waarschijnlijk dat het welvaartspeil en de werking van de economieën van de betreffende landen dusdanig zijn dat toetreding op korte termijn verantwoord is. Bovendien zullen de communautaire uitgaven voor de structuurfondsen zeer sterk moeten toenemen. Tentatieve schattingen wijzen uit dat toetreding van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije aan het eind van deze eeuw tot een toename van de structuurfondsen van 26 miljard ecu zou leiden. Dit bedrag zou als een minimum moeten worden beschouwd gegeven de achterstandspositie en het gebrek aan infrastructuur van deze landen (Report of an independent group of economists, 1993). Ter vergelijking: de begrote uitgaven voor de structuurfondsen belopen voor 1995 ruim 25 miljard ecu en voor 1999 ruim 32 miljard ecu (Commissie van de EG, 1994).² Het is in het licht van deze vooruitzichten bepaald niet ondenkbaar dat bij de toetreding van één of meer van de genoemde vier landen op het structuurbeleid zal worden bezuinigd.

Voor de landbouwuitgaven geldt op de lange termijn eveneens een somber beeld, met name als de in 1992 overeengekomen MacSharry-hervorming in de praktijk een dode letter blijkt. Verwacht mag worden dat de Oosteuropese landen na toetreding de produktiviteit in hun landbouwsector op de langere termijn meer naar het Europese niveau weten te brengen en landbouwproducten zullen gaan exporteren. Brenton en Gros (1993) schatten dat als de vier bovengenoemde Oost-Europese landen erin slagen het huidige produktiviteitsverschil tussen hen en landen in de EU met dezelfde klimatologische omstandigheden met de helft te verminderen, de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid met 17 miljard ecu zullen toenemen.

Indien ook landen uit de Balkan en de Baltische staten tot toetreding tot de

² Beide bedragen zijn exclusief de begrote uitgaven voor de drie nieuwe lidstaten. Volgens opgave van de Europese Commissie, DG XIX, kunnen de met toetreding gepaard gaande uitgaven voor het structuurbeleid voor deze vier landen worden begroot op bijna 0,9 miljard ecu in 1995 en 1 miljard ecu in 1999.

EU over gaan, zijn zelfs nog grotere uitgavenstijgingen te verwachten. Met een dergelijk vooruitzicht zullen de meeste lidstaten in de EU voorlopig nog weinig toeschietelijk zijn in afspraken over het tijdspad voor toetreding van landen uit Oost-Europa. Duitsland, het land dat het sterkst aangedrongen heeft op uitbreiding van de EU richting Oosten, lijkt aan enige concessies op dit punt niet te kunnen ontkomen. Anderzijds wordt door veel landen het vergroten van de Europese veiligheid en het voorkomen van instabiliteit en geïsoleerdheid van Midden- en Oost-Europa als een groot goed beschouwd en beschouwen zij uitbreiding van de EU als een belangrijk instrument om dit te bereiken.

Tenslotte zal de huidige sterk intergouvernementele wijze van besluitvorming, weerspiegeld in het unanimitetsvereiste op verschillende, belangrijke beleidsterreinen en in de beperkte wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement, in een sterk uitgebreide EU niet stand kunnen houden. Aan hervormingen op institutioneel gebied zal niet kunnen worden ontkomen. Het boven geschetste conflict over de kwestie van de blokkerende minderheid is hiervoor illustratief. Op de komende Intergouvernementele Conferentie zouden belangrijke stappen in die richting moeten worden gezet. Minister van Mierlo betwijfelt echter in zijn eerder aangehaalde nota of van deze conferentie veel mag worden verwacht. Hij wijst op de risico's die dat met zich mee zal brengen voor het doelmatig en slagvaardig functioneren van de EU en toont zich bevreesd voor het behoud van de interne markt. Bovendien is hij bezorgd voor de bereidheid van Duitsland om actief in het integratieproces te blijven participeren. Daarom pleit hij voor de zogenoemde meer-snelheden-benadering van het Europese integratieproces, waarin de lidstaten weliswaar dezelfde beleidsdoelstellingen nastreven, maar het tempo van verwezenlijking van deze doelstellingen kunnen variëren. Over een dergelijke benadering lijkt echter niet snel consensus in Europa te verwachten, zeker niet bij landen die verwachten buiten de kopgroep te vallen. De toekomst voor een spoedige totstandkoming van een EU met meer dan 15 lidstaten lijkt al met al de eerstkomende jaren nog weinig vruchtbaar.

Corien Sips

Literatuur

- Brenton, P. en D. Gros, 1993, *The budgetary implications of EC enlargement*, Working Document no. 78, Centre for European Policy Studies, Brussel
- Commissie van de EG, 1992, Europa en de uitdaging van de uitbreiding,

- Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, Supplement 3/92
- Commissie van de EG, 1994, *Voorontwerp van algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1995. Algemeen overzicht*, SEC(94) 800
- Kemp, de A.A.M. en C. Sips, 1994, 'De Europese Unie', in: H. de Groot en C.A. de Kam (red.) *Jaarboek Overheidsuitgaven 1995*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Academic Service, Den Haag/Schoonhoven
- Mayes, D.G., 1994, 'Enlargement', in: A.M. El-Agraa, *The economics of the European Community*, 4th edition, Harvester Wheatsheaf, New York
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 november 1994, *Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten*, Den Haag
- Norman, V.D., 1989, 'EFTA and the internal European market', *Economic Policy*, 9, 423-466
- Report of an independant group of economists, 1993, 'Stable money - sound finances. Community public finance in the perspective of EMU', *European Economy*, 53