

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

- Voorzitter** Prof. Drs. R.F.M. Lubbers
- Leden** Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Dhr. A.L. ter Beek
Mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. dr. Jhr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Prof. dr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen
- Ambtelijk adviseurs** Mr. drs. M. Krop (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)
Drs. E. Kwast (*Ministerie van Defensie*)

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108 / 6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.MINBUZA.NL

Voorwoord

Op 12 juni 1997 is de Adviesraad Internationale Vraagstukken i.o. (AIV) verzocht te adviseren over de 'Uitbreiding van de Europese Unie'. De Adviesraad heeft dit verzoek, ter voorbereiding van het uit te brengen advies, voorgelegd aan één van zijn vier permanente commissies, te weten de Commissie Europese Integratie (CEI). Deze commissie bestaat uit de volgende personen: prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), dr. B. Knapen, drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, mw. drs. A.E.J.M. Cook-Schaapveld, mw. dr. D.J.M. Corbey, mw. drs. N. Kroes, drs. H.C. Posthumus Meyjes, dr. S. Rozemond, drs. P. Scheffer, prof. mr. H.G. Schermers, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász en mw. mr. M.G. Wezenbeek – Geuke. Aan het concept-advies hebben bovendien bijdragen geleverd: prof. dr. F. van Dam (Commissie Ontwikkelingssamenwerking), prof. dr. W.J.M. van Genugten (Commissie Mensenrechten) en drs. E.P. Wellenstein (Commissie Vrede en Veiligheid). De Commissie is bijgestaan door de secretaris, drs. G.J. van der Zwan en de stagiair M.P.M. Versteden.

De Commissie Europese Integratie heeft met betrekking tot de uitbreiding van de Europese Unie een concept-advies opgesteld en voorgelegd aan de AIV, die vervolgens het advies heeft vastgesteld.

Uitgangspunt van het advies is dat alle Europese landen in beginsel lid moeten kunnen worden van de Europese Unie. Dit uitgangspunt vormt de achtergrond van hoofdstuk II *Redenen voor het bestaan van de Unie*. Wil sprake zijn van toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa dan dient voldaan te zijn aan een aantal voorwaarden. Hierop is nader ingegaan in hoofdstuk III *Voorwaarden voor de toetreding van nieuwe lidstaten*. Een belangrijke vraag is of de uitbreiding van de Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa sowieso kan plaatsvinden of dat van toetreding pas sprake kan zijn na verdergaande hervormingen van de institutionele structuur van de Unie. Een dergelijke hervorming is noodzakelijk om het goed functioneren van de Unie, ook bij een aantal van twintig lidstaten, mogelijk te maken. In verband hiermee komt ook de vraag aan de orde welke gevolgen de toetreding van nieuwe landen tot de EU zal hebben op het terrein van de politieke- en veiligheidsvraagstukken, op financieel en economische terrein, op het gebied van het *acquis communautaire* en op het institutionele vlak. Deze onderwerpen komen aan de orde in hoofdstuk IV: *Invloed van de uitbreiding op verschillende beleidsterreinen*. Het advies wordt afgesloten met een hoofdstuk V: *Samenvatting en aanbevelingen*.

Inhoudsopgave

Voorwoord

I	Inleiding	7
II	Het ontstaan en de ontwikkeling van de Unie	8
	Vrede en veiligheid	8
	Economische vooruitgang	8
	Communautaire structuur	8
	Nieuwe doelstellingen	9
III	Voorwaarden voor de toetreding van nieuwe lidstaten	10
IV	Invloed van de uitbreiding op verschillende beleidsterreinen	13
	Politieke- en veiligheidsvraagstukken	13
	Economische aspecten	13
	Financiële aspecten	14
	Acquis communautaire	15
	Institutionele structuur	15
V	Samenvatting en aanbevelingen	19

Bijlage: Adviesaanvraag

I Inleiding

Op 12 juni 1997 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht te adviseren over de 'Uitbreiding van de Europese Unie'. De vraagstelling richt zich op de uitbreidingsstrategie, het overzicht van die landen waarvan de toetreding voor Nederland economisch, financieel, politiek en dergelijke, het meest opportuun is en op de vraag welke voor- en nadelen kleven aan toetreding van bepaalde landen. Tevens wordt de vraag gesteld in hoeverre een tijdspad hierbij een relevante overweging is. De AIV is verzocht over deze kwesties vóór oktober 1997 advies uit te brengen. Gezien de korte termijn die beschikbaar was voor het uitbrengen, dient het onderhavige advies als voorlopig te worden beschouwd. Andere aspecten van de uitbreiding zullen worden behandeld in een vervolgadvis. De AIV heeft het voornemen dit in december uit te brengen. Tevens zullen de externe effecten van de uitbreiding van de Unie op de ontwikkelingssamenwerking in het vervolgadvis aan de orde worden gesteld.

In dit advies wordt ingegaan op de vraag met welke landen onderhandelingen voor toetreding kunnen worden gestart. Daarnaast beoogt dit advies de voor- en nadelen die aan toetreding van nieuwe lidstaten zijn verbonden in kaart te brengen. Doel daarvan is om te bezien of het gewenst is toetreding van specifieke landen te bevorderen. Mogelijke risico's zullen hierbij niet onbesproken blijven.

Het Nederlandse belang bij de uitbreiding van de Unie kan worden getypeerd als 'omgevingsbelang', een belang bij een omgeving die waarborgt dat:

- a) landen in Midden- en Oost-Europa deel kunnen nemen aan structuren die de vreedzame betrekkingen waarborgen; en
- b) Nederland betrekkingen kan onderhouden met deze landen op alle gebieden waarop de Unie werkzaam is.

Voor hetgeen onder het Nederlandse belang moet worden verstaan heeft de AIV de vier punten, die zijn opgesomd in de regeringsnota 'Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten', als uitgangspunt genomen. Deze zijn:

1. de verwezenlijking van veiligheidspolitieke stabiliteit, sociaal-economische ontwikkeling en stabiele democratische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa;
2. behoud van de actieve participatie van Duitsland in het Europese integratieproces en de Euro-atlantische veiligheidsstructuur;
3. behoud van de interne markt en de communautaire rechtsorde, en dus behoud van een Europese Unie die slagvaardig kan opereren; en
4. verwezenlijking van voornoemde doelstellingen tegen aanvaardbare kosten.

De AIV wijst er op dat er tussen deze vier uitgangspunten onderling spanning kan bestaan. Daarnaast wijst de AIV op een vijfde aspect van het Nederlandse belang, namelijk de toenemende globalisering van de wereldeconomie die noopt tot grotere regionale samenwerking onder andere in het kader van de Europese Unie.

II Het ontstaan en de ontwikkeling van de Unie

Het is een halve eeuw na dato goed nog eens stil te staan bij de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van de Unie. Het begin van de Europese integratie vond zijn oorsprong in de uitdagingen waar de Europese landen na de Tweede Wereldoorlog voor stonden. Deze uitdagingen leidden tot de samenwerking waartoe zes Europese staten in de jaren vijftig besloten en die zijn beslag kreeg in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS-verdrag, 1951), het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-verdrag, 1957) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-verdrag, 1957). In deze verdragen werden de doelen verwoord die de deelnemende landen voor ogen stonden. Daarbij werden begrippen gehanteerd als *'verwezenlijken van de wereldvrede'*, de bijdrage die een *'georganiseerd en levend Europa tot de beschaving kan leveren, onontbeerlijk voor ... de vreedzame betrekkingen'* en het leggen van *'gemeenschappelijke grondslagen voor de economische ontwikkeling'*.

De doelen die de verdragen zich stellen kunnen in twee nauw met elkaar samenhangende categorieën worden samengevat: ten eerste het bevorderen van vrede en veiligheid op het Europese continent. Ten tweede het verwezenlijken van economische vooruitgang voor de Europese staten.

Vrede en veiligheid

De doelstelling 'vrede en veiligheid' had in eerste instantie betrekking op de interne vrede en veiligheid, dat wil zeggen op het overwinnen van de tegenstellingen tussen rivaliserende landen zoals Frankrijk en Duitsland. Deze doelstelling leidde tot een structuur waarbij bevoegdheden werden overgedragen van de deelnemende landen naar een bovenstatelijk niveau. In de eerste fase van samenwerking ging het om de basis-industrieën kolen en staal.

Economische vooruitgang

Toen in de jaren vijftig de Europese samenwerking een aanvang nam, stond vooral de opbouw van Europa na de verwoesting van de Tweede Wereldoorlog voor ogen. Het ging daarbij in eerste instantie om het bevorderen van de welvaart van de Europese bevolking. In de loop van de tijd kwam daarbij ook de doelstelling om, door nauwe samenwerking in het kader van de EG en later de EU, concurrentie van landen als de Verenigde Staten en Japan het hoofd te kunnen bieden. Ook zou een verenigd Europa een betekenisvolle rol kunnen vervullen bij het op wereldniveau aan de orde stellen van zaken op economische en financiële beleidsterreinen en op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Het is mede tegen deze achtergrond dat het streven er nu op wordt gericht te komen tot een interne markt; een markt zonder binnengrenzen met een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

Communautaire structuur

Zowel de doelstelling 'vrede en veiligheid' als de doelstelling 'economische vooruitgang' leidde tot de keuze van een communautaire structuur waarbij nationale bevoegdheden naar een supranationaal (Europees) niveau zijn overgedragen. Dit gebeurt op een zodanige manier dat de nationale beleidsruimte wordt beperkt zodat nieuwe gewapende conflicten onmogelijk worden en ruimte wordt gecreëerd voor nieuw potentieel positief beleid, zoals de creatie van de interne markt. De communautaire structuur houdt een bepaalde toedeling aan en verdeling van taken en bevoegdheden in ten aanzien van de overgedragen competenties tussen de Raad van ministers en de Europese Commissie, het Europees

Parlement en het Hof van Justitie. Ten aanzien van de besluitvorming is daarbij op vitale terreinen meerderheidsbesluitvorming -veelal via gekwalificeerde meerderheid- voorzien naast beleidsterreinen waar besluitvorming bij unanimiteit is voorgeschreven (de research-inspanning van de Unie verhuisde in Amsterdam van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid). Op de communautaire opzet hebben aldus vanaf de aanvang elementen van echte supranationaliteit en intergouvernementele samenwerking hun stempel gedrukt. Daar waar unanimiteit in de besluitvorming is voorgeschreven, bijvoorbeeld ten aanzien van sociale en fiscale zaken, is als het ware van een conditionele overdracht van competenties sprake; een overdracht op de conditie dat alle lidstaten de betreffende competentie wensen te implementeren op de voorgestelde wijze. Het accent is, vooral na het sluiten van het zogeheten Accoord van Luxemburg, geleidelijk meer op het unanimiteitsbeginsel komen te liggen. Intergouvernementele samenwerkingsvormen hebben geleidelijk aan meer nadruk gekregen. Zo zijn bijvoorbeeld het Europees Parlement en het Europese Hof van Justitie, in de tweede en derde pijler van het Verdrag van Maastricht, nagenoeg of in het geheel niet in de institutionele opzet betrokken.

Nieuwe doelstellingen

Nieuwe (interne en externe) uitdagingen dienen zich voor de Europese Unie aan zoals in toenemende mate het energievraagstuk en de toenemende dynamiek en concurrentie als gevolg van de globalisering van de wereldeconomie. Talrijke problemen, zoals de wereldhandel en monetaire coördinatie, kunnen niet (langer) op het nationale niveau worden opgelost omdat ze een grensoverschrijdend karakter hebben. Daarnaast valt te denken aan vraagstukken op het gebied van migratie, milieu en criminaliteit. Ook is in steeds sterkere mate het accent komen te liggen op de bescherming van mensenrechten, rechten van minderheden en de versterking van de democratische rechtsorde. In feite is er sprake van het 'weglekken' van nationaal handelingsvermogen waardoor, willen deze problemen tot een oplossing worden gebracht, beleid op bovenstatelijk niveau noodzakelijk wordt, inclusief de daarvoor benodigde democratische controle.

De verdere integratie door middel van uitbreiding met landen uit Midden- en Oost-Europa moet, niet alleen voor Europa maar ook mondiaal, wellicht worden gerekend tot één van de meer belangrijke nieuwe doelstellingen van de Unie. Zij past in de historische ontwikkeling die is ingezet na de val van de 'muur' en de desintegratie van de Comecon en het Sovjet-imperium. Sinds 1989 zijn scheidslijnen opgeheven tussen landen die circa veertig jaar elkaars tegenstanders en tegenspelers zijn geweest. Uitbreiding is een politiek gegeven dat niet meer ter discussie zou behoren te staan. Besluitvorming dient nog plaats te vinden over de wijze waarop, het tempo waarin en de voorwaarden waaronder toetreding kan plaatsvinden.

De uitbreiding met nieuwe lidstaten past in de doelstellingen van de EU. Immers de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU zal bijdragen aan de interne stabiliteit op het Europese continent aangaande vrede en veiligheid en aan de economische vooruitgang van de volkeren in Europa. Dit geldt niet alleen voor de landen in West- en Zuid-Europa maar ook voor de landen in Midden- en Oost-Europa. Zij past bovendien in het historisch gegroeide besef van de volkeren van Europa dat culturele verscheidenheid en territoriale integriteit elkaar aanvullen. Het zou dan ook een historische fout zijn deze voor de eenheid van het continent beslissende stap niet te zetten.

III Voorwaarden voor de toetreding van nieuwe lidstaten

In beginsel zouden alle met de Unie geassocieerde Europese landen lid moeten kunnen worden van de Europese Unie. De beperking 'in beginsel' is aan dit oordeel verbonden omdat een land, wil van een lidmaatschap sprake kunnen zijn, dient te voldoen aan een aantal voorwaarden.

De Europese Raad van Kopenhagen (1993) formuleerde deze voorwaarden als volgt: *'Het lidmaatschap vereist dat het kandidaat-land is gekomen tot stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, het bestaan van een functionerende markteconomie alsook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire Unie onderschrijven'*.

Aangaande de voorwaarden waaraan landen die wensen toe te treden moeten voldoen dient een onderscheid te worden aangebracht tussen:

- a) voorwaarden waaraan moet zijn voldaan op het moment van het van start gaan van de onderhandelingen: ten eerste betreft het die zaken waarvoor geen overgangsbepalingen dienen te gelden zoals mensenrechten, goed bestuur en rechtsbescherming van minderheden. Op dat terrein dienen de landen die willen toetreden tot de Unie hun zaak op orde te hebben, overeenkomstig de standaarden die op dat terrein door de Raad van Europa worden gesteld, met inbegrip van de *margin of appreciation* die de Straatsburgse organen ten aanzien van sommige standaarden gunnen aan de landen die bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden partij zijn. Ten tweede dienen de landen die een aanvraag voor het lidmaatschap hebben ingediend een zodanige economische vooruitgang te hebben dat verwacht mag worden dat op middellange termijn het *acquis communautaire* kan worden toegepast;
- b) voorwaarden die moeten zijn vervuld op het moment van toetreding. Hierbij gaat het om het voldoen aan het gehele *acquis communautaire*, met uitzondering van die onderwerpen waarvoor overgangsbepalingen gelden.

In het vervolgdvies van de AIV zal nader worden ingegaan op de ingrijpende problematiek van de overgangstermijnen. Hier wordt voornamelijk gesignaleerd dat er een spanning kan bestaan tussen de eis van aanvaarding van het volledige *acquis* en de -over het algemeen- gewenste relatief snelle toetreding. Onvoldoende ruimhartigheid bij de toekenning van (soms onvermijdelijk langdurige) overgangsperioden met uitzonderingen zal in strijd komen met de politiek imperatief van deze snelle toetreding, die in de desbetreffende landen, maar ook in de Unie als prioriteit is gesteld.

In totaal hebben 15 landen een aanvraag voor het lidmaatschap van de Unie ingediend. Het betreft tien met de Unie geassocieerde Midden- en Oost-Europese landen en daarnaast Noorwegen, Zwitserland, Turkije, Cyprus en Malta. Hierbij moet worden aangetekend dat de aanvragen tot lidmaatschap van de verschillende landen niet gelijkelijk kunnen worden beoordeeld. Zo heeft Zwitserland, nadat de bevolking zich in een referendum uitsprak tegen toetreding tot de Europese Economische Ruimte (EER), de aanvraag weliswaar gehandhaafd, maar in de ijskast gezet. Ook de aanvraag van Malta is niet langer aan de orde nadat de bevolking toetreding afwees. De aanvraag van Noorwegen is van de baan nadat het akkoord dat de EU en Noorwegen in 1994 terzake sloten door de bevolking in een refe-

rendum werd verworpen. Turkije voldoet in elk geval niet aan de voorwaarden die hiervoor onder a) zijn gesteld. Bij de bespreking van de pre-toetredingsstrategie zal overigens nader worden ingegaan op Turkije.

De EU heeft Cyprus toegezegd een half jaar na de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam toetredingsonderhandelingen te starten. De onenigheid over het bestuur van het eiland mag onderhandelen niet in de weg staan. Wellicht kunnen de onderhandelingen bevorderen dat de onenigheid over het bestuur van het eiland wordt opgelost.

De Europese Commissie heeft, op basis van de voorwaarden die de Europese Raad heeft geformuleerd, in juli 1997 adviezen (de 'avis') uitgebracht over de aanvragen voor toetreding. De Europese Commissie is van mening dat de volgende landen thans reeds voldoen aan de gestelde eisen: Estland, Polen, Tsjechië, Hongarije en Slovenië. De Europese Commissie is van oordeel dat vooraleerst alleen met deze vijf landen onderhandelingen gericht op toetreding kunnen aanvangen. Wat betreft het beginnen van toetredingsonderhandelingen doen zich evenwel verschillende mogelijkheden voor:

- onderhandelingen starten met alle landen die een aanvraag tot toetreding hebben ingediend;
- onderhandelingen starten met alleen landen waarover binnen de EU geen meningsverschillen lijken te bestaan (dit komt neer op de landen waarover in juli 1997 is besloten dat zij toe kunnen treden tot de NAVO: dat wil zeggen Polen, Tsjechië en Hongarije);
- uitstel van onderhandelingen op grond van het feit dat het Verdrag van Amsterdam onvoldoende institutionele wijzigingen heeft gebracht die noodzakelijk zijn voor de uitbreiding van de Unie;
- onderhandelingen starten met de landen die voldoen aan de voorwaarden die moeten zijn vervuld op het moment dat de onderhandelingen van start gaan.

Voor elk van deze mogelijkheden valt iets te zeggen, maar de laatste mogelijkheid verdient de voorkeur.

Uit de 'avis' dat de Europese Commissie heeft opgesteld blijkt dat nog zeer veel werk dient te worden verricht, zowel in de landen waarvan de Europese Commissie van mening is dat onderhandelingen voor toetreding kunnen starten, alsook in de landen die nog niet voldoen aan de voorwaarden voor het starten van de onderhandelingen. Slowakije voldoet naar het oordeel van de Europese Commissie niet aan de democratische- en mensenrechtenvereisten, die aan een lidstaat moeten worden gesteld. Landen als Roemenië, Bulgarije, Letland en Litouwen acht de Europese Commissie daarentegen nog niet rijp voor onderhandelingen op grond van de onvoldoende economische kwalificaties. Naar het oordeel van de Europese Commissie zullen deze landen niet in staat zijn het *acquis communautaire* op middellange termijn toe te kunnen passen.

Het maken van een onderscheid tussen de geassocieerde landen is pijnlijk en zal als zodanig worden ervaren. Desondanks heeft de AIV begrip voor de keuzes van de Europese Commissie die in de 'avis' worden gemaakt. Hij heeft het niet tot zijn taak gerekend alle gegevens te verifiëren waarop de Europese Commissie haar oordeel heeft gebaseerd. De AIV is van mening dat van het voorstel kan worden uitgegaan, maar plaatst wel de volgende kanttekening. Door voor te stellen in eerste instantie alleen onderhandelingen met Estland te starten brengt de Europese Commissie een scheiding aan tussen de Baltische Staten. De Europese Commissie voert hiervoor als argument aan dat in Letland en Litouwen de economische omstandigheden niet van dien aard zijn dat onderhandelingen kunnen worden gestart. Echter, de verschillen in economische voortgang lijken niet dusdanig, dat op grond daarvan a priori een scheiding moet worden aangebracht die de op politieke en historische gronden ongewenste scheiding tussen de Baltische staten rechtvaardigt. Om deze reden

zal naar de mening van de AIV een bijzondere inspanning nodig zijn ook Letland en Litouwen gereed te maken voor het starten van toetredingsonderhandelingen, die er op zijn gericht de Baltische staten gelijktijdig toe te laten treden tot de Unie, danwel zo kort mogelijk na elkaar.

Het bovenstaande neemt niet weg dat aan Europese landen waarmee de Unie associatie- en Europa-akkoorden heeft gesloten, maar die nog niet voldoen aan de criteria voor het van start gaan van onderhandelingen, een geloofwaardig perspectief op toetreding moet worden geboden. Dit door middel van (financiële en technische) hulp maar ook door het bieden van markttoegang. Het maken van een onderscheid tussen landen mag er niet toe leiden dat nieuwe scheidslijnen ontstaan. Daarbij dient geen uitzondering te worden gemaakt, zoals de Europese Commissie doet, ten aanzien van Turkije. Ook dit land dient een geloofwaardig perspectief op toetreding te hebben.

Meer in het algemeen is het belang duidelijk van een 'pre-toetredingsstrategie', met de nodige middelen ter ondersteuning van het maatschappelijk transformatieproces. Tijdens de Europese Raad van Cannes in 1995 was al aandacht geschonken aan deze problematiek en de Europese Commissie onderstreept, terecht, het belang daarvan. Deze pre-toetredingsstrategie is ook om een andere reden gewenst. Na het beëindigen van de Koude Oorlog en de val van de dictatoriale regimes in de landen in Midden- en Oost-Europa bestaat er een gereede kans dat sluimerende tegenstellingen leiden tot openlijke conflicten. Het perspectief op toetreding dat deze landen is geboden (bijvoorbeeld door middel van Europa-akkoorden) heeft de betrokken regeringen aangespoord tot een de-escalerend beleid ten aanzien van potentiële conflicten (bijvoorbeeld met betrekking tot de minderheden). Het ook in de toekomst bieden van een perspectief op uiteindelijke toetreding is om deze reden van groot belang. Indien, ten onrechte, het idee zou ontstaan dat, op termijn, toetreding tot de Unie niet mogelijk is, zou dit kunnen leiden tot instabiliteit.

IV Invloed van de uitbreiding op verschillende beleidsterreinen

De komende jaren zal binnen de Europese Unie -onafhankelijk van het toetredingsproces- besluitvorming moeten plaatsvinden, die het aanzien en het functioneren van de Unie zullen bepalen in het begin van de 21e eeuw. Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) dient verder tot ontwikkeling te worden gebracht. Internationale criminaliteit, die de interne stabiliteit van de Unie in gevaar kan brengen, moet worden bestreden. Ook is het noodzakelijk te komen tot hervormingen op het gebied van de toekomstige financiering van de Unie, ook op het terrein van de cohesie- en structuurfondsen en op het terrein van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Bovenstaande hervormingen zijn op zichzelf noodzakelijk, maar krijgen, in het bijzonder die op het terrein van het GLB, een extra dimensie in het licht van de uitbreiding. In het vervolg van dit advies zullen effecten van de uitbreiding op de verschillende beleidsterreinen worden gegeven.

Politieke- en veiligheidsvraagstukken

Het politieke belang van de uitbreiding van de Unie is het onomkeerbaar opheffen van scheidslijnen die de landen van Europa na de Tweede Wereldoorlog verdeeld hielden. Opname van de landen in Midden- en Oost-Europa in samenwerkingsverbanden als de EU, biedt een historische kans duurzame vrede en veiligheid in geheel Europa tot stand te brengen.

Toetreding van Polen, Tsjechië en Hongarije tot de Unie draagt bij aan de stabiliteit van Europa en zal de veiligheidssituatie van de Unie niet wezenlijk veranderen. De politieke afweging van de Baltische staten is gecompliceerder. Uitgangspunt dient te zijn, dat landen die lid zijn van de Unie zelfstandig moeten kunnen beslissen van welke veiligheidsstructuur zij wensen deel uit te maken. Die vrijheid dient door alle landen te worden gerespecteerd. Bezien vanuit de ontwikkeling van een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid van de Unie is het evenwel gewenst dat op langere termijn een grotere convergentie ontstaat tussen organisaties als de Unie, de WEU en de NAVO.

Economische aspecten

Het is op voorhand moeilijk te bepalen wat de economische gevolgen zullen zijn van de toetreding van nieuwe landen tot de Unie. Dit hoeft op zich niet bezwaarlijk te zijn. Aan de uitbreiding liggen niet in de eerste plaats economische, doch politieke motieven ten grondslag. Overigens valt te verwachten dat de uitbreiding van de Unie zeker op langere termijn economische voordelen zal bieden. Uit statistische gegevens blijkt dat de laatste jaren sprake is van een groei van het handelsverkeer tussen Nederland en de landen in Midden- en Oost-Europa. Zo steeg in 1996 de Nederlandse uitvoer naar Polen met circa 8 procent. Voor Tsjechië bedroeg dit cijfer 19 procent en voor Estland zelfs 26 procent. De uitvoer naar Hongarije bleef hier met een stijging van 2 procent, bij achter. De cijfers over de directe investeringen van Nederland geven een zelfde tendens te zien. De directe investeringen in Tsjechië stegen van 84 miljoen (1994) tot 296 miljoen (1996) en deze cijfers bedroegen voor Polen respectievelijk 349 miljoen (1994) en 718 miljoen (1996). De directe investeringen in Hongarije daalden in deze periode van 211 miljoen naar 206 miljoen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de handel en de directe investeringen in absolute bedragen nog zeer gering zijn. Gezien het korte tijdsbestek dat voor het uitbrengen van dit advies beschikbaar was, was het onmogelijk deze gegevens nader te specificeren. Voor Nederland en zijn EU-partners met omvangrijke economische betrekkingen zal een vergroting van de interne markt op den duur positieve gevolgen hebben. Toetreding van nieuwe lidstaten zal leiden tot een verdergaande arbeidsverdeling die per saldo voor alle lidstaten voordelen biedt. Doch er moet voor worden gewaakt dat het *acquis communautaire* niet volledig of

niet correct wordt toegepast in de toetredende landen (bijvoorbeeld door het laten voortbestaan van niet met het communautaire recht overeenstemmende subsidies, die zullen leiden tot concurrentievervalsing). De AIV is voornemens in het vervolgadvis nader op de economische gevolgen in te gaan.

Financiële aspecten

De financiering van de Unie zal een grotere inspanning vergen nu landen toetreden die een relatief laag BNP hebben. In budgettaire zin zullen deze landen meer ontvangen dan ze bijdragen. De toetreding van nieuwe landen leidt bovendien tot een ingrijpender hervorming van een aantal beleidsterreinen, zoals het GLB en de structuurfondsen, dan zonder uitbreiding het geval zou zijn geweest.

De uitbreiding van de EU zal, gezien de economische situatie in de toetredende landen, kosten met zich brengen; kosten die vooral ten laste zullen komen van de huidige EU-lidstaten. De Europese Commissie gaat er van uit dat de uitbreiding van de Unie kan worden gefinancierd binnen de geldende financiële afspraken. Deze houden in dat ten hoogste 1,27 procent van het BNP van de lidstaten wordt afgedragen aan de Unie. De Europese Commissie gaat ervan uit dat dit percentage toereikend is voor de uitgaven van de Unie tot het jaar 2006. Dit uitgangspunt is gebaseerd op een verwachte jaarlijkse groei in de periode 2000 tot 2006 van 2,5 procent in de huidige lidstaten en een jaarlijkse groei van 4 procent in de toetredende landen. Het voorstel van de Europese Commissie houdt in dat het huidige 'Eigen middelen besluit' wordt voortgezet. De Europese Commissie beoogt hiermee te voorkomen dat een langdurige discussie ontstaat over de financiering van de Unie (besluitvorming terzake dient immers met unanimiteit plaats te vinden). Een van de nadelen van het handhaven van deze status quo is dat de in het verleden verleende compensatie aan het Verenigd Koninkrijk (die ook de BRD in mindere mate ontvangt) blijft gehandhaafd. Onderhandelingen over deze zogenaamde 'rebate' dienen naar de mening van de Europese Commissie pas na toetreding van nieuwe lidstaten te worden geopend. Voor een nadere beoordeling van het standpunt van de Europese Commissie verwijst de AIV naar zijn vervolgadvis. De AIV wijst er evenwel nu reeds op dat het niet goed mogelijk is wezenlijke beleidswijzigingen door te voeren zonder de financiële implicaties daarbij te betrekken.

Aangaande de toedeling van middelen uit de structuurfondsen aan de landen in Midden- en Oost-Europa en aan de landen die daar thans voor in aanmerking komen, is de AIV van oordeel dat de doelstelling om het bestaande financiële kader te respecteren er niet toe mag leiden dat landen in vergelijkbare situaties op een verschillende manier worden behandeld.

De voorstellen van de Europese Commissie leiden voor Nederland tot een daling van de ontvangsten uit de structuurfondsen en de ontvangsten op grond van het GLB. Nederland zal daardoor in sterkere mate netto-betaler worden. Ook de Bondsrepubliek is netto-betaler; zij levert al sinds lange tijd de grootste bijdrage aan de EU-begroting. Hoewel er dus een verband bestaat tussen uitbreiding en financiering van de Unie, zou het onjuist zijn in dit debat een al te nauwe relatie te leggen tussen de netto-betaling en de uitbreiding. De positie van netto-betaler hangt samen met de wijze van financieren en de verdeling van de beschikbare middelen. In de toekomst gaat hiervan slechts een relatief klein deel naar de landen in Midden- en Oost-Europa. Het zou daarom onjuist zijn op grond van de positie van netto-betaler de uitbreiding van de Unie ter discussie te stellen.

Indien sommige lidstaten ten onrechte teveel financiële middelen aan de Unie zouden afdragen, dan dient de financiering van de Unie als zodanig aan de orde te worden gesteld en niet in direct verband te worden gebracht met de uitbreiding van de Unie. In dat geval kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij de omvangrijke middelen die de zuidelijke lidstaten blijven ontvangen uit structuur- en cohesiefondsen, ook na toetreding van landen die

in economisch opzicht meer voor deze fondsen in aanmerking komen. Overigens dienen bij de beoordeling van de positie van netto-betaler ook de bredere economische context en de daarmee samenhangende voordelen voor Nederland van het lidmaatschap van de Unie in aanmerking te worden genomen. De financiering van de Unie zal overigens ook in het vervolgadvis aan de orde komen.

Acquis communautaire

Een belangrijk aspect dat bij de beoordeling van de toetreding van nieuwe lidstaten aan de orde dient te komen is de mate waarin deze landen in staat zullen zijn het *acquis communautaire*, op redelijke termijn, in zijn geheel toe te passen. Uitgangspunt is, dat de toetredende landen op het moment van hun toetreding in staat moeten zijn alle Europese wet- en regelgeving, rechtspraak, besluiten en verdragen die deel uitmaken van het *acquis*, op hun eigen grondgebied toe te passen. Het *acquis* zal in beginsel vanaf het moment van toetreding in de toetredende landen volledig van toepassing zijn, tenzij uitzonderingen worden overeengekomen. Het uitgangspunt dat de toetredende landen ook in staat moeten zijn het *acquis toe te passen* is voor het functioneren van de Unie, en met name van de interne markt, van wezenlijk belang. Veel van de rechtspraak op het gebied van de interne markt gaat uit van het beginsel van de wederzijdse erkenning van normen: lidstaten moeten bijvoorbeeld goederen, beroepsbeoefenaren en diensten, die voldoen aan de toepasselijke normen in het land van herkomst, in beginsel toelaten tot hun eigen markt, tenzij zij kunnen aantonen dat niet aan belangrijke waarborgen is voldaan. Aan veel richtlijnen op het gebied van de interne markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid ligt het beginsel van 'home country control' ten grondslag. Dit betekent dat de ontvangende lidstaat er in beginsel van uit moet gaan dat producten, beroepsbeoefenaren en diensten aan de Europese regels voldoen. Het toezicht daarop wordt uitgeoefend in het land van herkomst. De ontvangende lidstaat kan slechts in bijzondere omstandigheden maatregelen nemen en dient in dat geval tenminste de Europese Commissie op de hoogte te stellen.

Niet alleen bij de toepassing maar ook ten aanzien van een aantal sectoren zullen tijdelijke uitzonderingen moeten worden toegelaten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het landbouwbeleid, het kapitaalverkeer en het vrije verkeer van personen.

Omdat het op grond van politieke overwegingen, die eerder in dit advies aan de orde kwamen, gewenst is te komen tot een snelle toetreding van landen in Midden- en Oost Europa, zal moeten worden aanvaard dat het *acquis* onmiddellijk na de toetreding niet in zijn geheel kan worden toegepast. Wel dient voorafgaand aan de toetreding een zo groot mogelijke gezamenlijke inspanning van de Unie en de toetredende lidstaten te worden geleverd om een zo groot mogelijke toepassing van het *acquis* te bereiken. De noodzaak daarvan kan nauwelijks genoeg worden beklemtoond. Het gaat hier om een zeer gecompliceerde problematiek die voor het functioneren van de interne markt van de grootste betekenis is. Ten aanzien van de toelaatbare toleranties bij de acceptatie en implementatie van het *acquis* is het moeilijk in abstracto te oordelen. In dit stadium volstaat de AIV dan ook met de stellingname, dat de gekozen prioriteit ten aanzien van de uitbreiding een *margin of discretion* ten aanzien van inbreuken op het functioneren van de markt impliceert. Later in dit advies komt de AIV in algemene zin op de implicaties van deze problematiek terug. In het vervolgadvis zal daarop meer in detail worden ingegaan.

Institutionele structuur

De toetreding van nieuwe lidstaten is de laatste jaren steeds in verband gebracht met het functioneren van de instituties van de Unie. De wijze waarop de Gemeenschap in de jaren vijftig werd vormgegeven ging uit van een aantal van zes lidstaten. In de loop der jaren is het aantal lidstaten gestegen tot, momenteel, vijftien. Bovendien is er, zoals eerder werd beschreven, een verschuiving gaande van communautaire samenwerking naar meer inter-

gouvernementele samenwerking. Deze verschuiving zal mogelijk worden versterkt door de toetreding van een relatief groot aantal nieuwe lidstaten.

Bij de respectieve uitbreidingen in het verleden vonden 'institutionele' aanpassingen plaats. Zo werden de Europese Commissie en het Europees Parlement vergroot en werd de stemmenweging in de Raad van Ministers herzien. De fundamentele structuur bleef evenwel dezelfde. Ooit bedoeld voor zes lidstaten zal deze structuur ongetwijfeld problemen opleveren bij een toekomstig aantal van 20 of 25. Ter voorkoming hiervan concludeerde de Europese Raad van Kopenhagen, die de voorwaarden voor toetreding van nieuwe lidstaten vaststelde: *'Het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, is ook een belangrijke overweging in het algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-landen'*. Dit zou de aanleiding kunnen zijn nu te pleiten voor een geheel nieuwe structuur. Echter, gezien de meningsverschillen, die er over de toekomstige structuur van de Unie tussen de lidstaten bestaan, is het de vraag of over een dergelijke fundamentele herziening momenteel overeenstemming mogelijk is. Om pragmatische redenen zal toch vooral moeten worden voortgebouwd op het bestaande *acquis communautaire*.

Het gaat bij de noodzakelijke wijzigingen bijvoorbeeld om het functioneren van de Europese Commissie. De besluitvorming binnen de Europese Commissie is daarbij, gezien het feit dat deze bij meerderheidsstemming plaatsvindt, niet problematisch. Probleem bij een zich uitbreidende Unie is dat het aantal commissarissen zo groot wordt, dat er in verhouding tot de beleidsterreinen teveel commissarissen zouden zijn met inefficiënte rivaliteiten als gevolg. Beperking van het aantal commissarissen wordt echter bemoeilijkt omdat elke lidstaat hecht aan commissaris(sen) in de Europese Commissie.

In de Raad van Ministers ontstaan bij uitbreiding van de Unie ook problemen. Op die beleidsterreinen waar besluitvorming bij unanimititeit plaatsvindt, wordt het bij een groeiend aantal lidstaten steeds moeilijker tot besluiten te komen. Elk der lidstaten kan immers besluitvorming tegenhouden. Voor de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid zou dit in principe niet behoeven te gelden. Ook daar geldt echter dat de bestaande praktijk om te streven naar consensus de besluitvorming kan bemoeilijken. In een uitgebreide Unie zal besluitvorming daarom moeilijker worden.

Meer in het algemeen is het, door de toename en de grotere heterogeniteit van de lidstaten, noodzakelijk vereenvoudigingen aan te brengen in het proces van regelgeving. In de loop der jaren is veel regelgeving meer gedetailleerd van karakter geworden. De toepassing daarvan in een steeds heterogener wordende Unie zou de totstandkoming van toekomstige wetgeving kunnen bemoeilijken. Mogelijk zou in de toekomst meer gebruik kunnen worden gemaakt van 'kaderregelingen'. Overeenkomstig het beginsel van de subsidiariteit zouden op het Europese niveau in kaderregelingen de hoofdbeginselen van het beleid kunnen worden vastgelegd. De uitwerking van deze kaderregelingen in specifieke regelgeving kan vervolgens op het niveau van de lidstaten plaatsvinden. Het Hof van Justitie in Luxemburg heeft in een dergelijk geval de mogelijkheid te toetsen of de specifieke regelgeving in overeenstemming is met en in voldoende mate een uitwerking is van de kaderregelingen. De AIV is overigens voornemens om in het vervolgadvies nader in te gaan op de problematiek van regelgeving.

Naast het bovenstaande doen zich nog andere institutionele problemen voor. Het gaat daarbij met name over de verdeling van bevoegdheden tussen de Raad en de Europese Commissie. In het verleden is gepoogd de uitvoerende bevoegdheden te verleggen van de Raad naar de Europese Commissie. Tot op heden is dit onvoldoende geslaagd. Bij de komende uitbreiding van de Unie zal de nodige aandacht aan deze problematiek moeten worden gegeven.

Het Verdrag van Amsterdam heeft de institutionele problematiek gedeeltelijk kunnen oplossen. Positieve punten in het verdrag zijn:

- op een aantal beleidsterreinen, die voor de burger van belang zijn zoals het consumentenbeleid, kan in de toekomst met gekwalificeerde meerderheid worden besloten;
- het Europees Parlement krijgt op een aantal beleidsterreinen mede-beslissingsrecht. Hierdoor vermindert het democratisch tekort enigermate. Het ontbreken van voldoende democratische controle blijft echter een ernstig tekort in de institutionele opzet van de Unie;
- immigratie en asielzaken worden op den duur communautair (overigens blijft de besluitvorming plaatsvinden bij unanimiteit). Hierdoor krijgen het Europees Parlement en het Europese Hof van Justitie ook op deze terreinen zeggenschap;
- het Verdrag van Schengen wordt communautair;
- bij het GBVB stelt de Europese Raad bij unanimiteit de algemene strategieën vast. Vervolgens vindt de uitvoering op communautaire wijze plaats;
- er is een titel opgenomen betreffende 'flexibiliteit'. Hierdoor wordt het, zij het onder voorwaarden, mogelijk dat lidstaten een verdergaande samenwerking tot stand te brengen dan andere lidstaten wensen.

In het Verdrag van Amsterdam is ook overeengekomen dat bij de uitbreiding van de Unie met maximaal vijf leden de omvang van de Europese Commissie wordt beperkt¹. Hierbij is echter bepaald dat een herziening van het aantal stemmen dat de lidstaten bij de besluitvorming in de Raad van Ministers hebben (de zogenaamde stemmenweging), moet zijn doorgevoerd voordat het aantal leden van de Europese Commissie wordt beperkt. Dit ten einde de grotere lidstaten een relatief zwaardere stem in de besluitvorming te geven.

Dit alles voldoet echter niet om de institutionele hervormingen tot stand te brengen die nodig zijn om een sterk vergrote Europese Unie adequaat te doen functioneren. Hetgeen betekent dat zulke hervormingen in elk geval niet voor de aanvang van de onderhandelingen zullen worden afgerond. Dat zou in elk geval wel het geval moeten zijn voor de toetreding van nieuwe lidstaten. Daarom zal alles in het werk moeten worden gesteld om een voldoende institutionele basis voor een sterk vergrote Unie tijdig te realiseren. Lukt dat niet, dan zal uitbreiding slechts kunnen leiden tot een minder goed functioneren van de Unie. Met deze waarschijnlijkheid moet op zijn minst serieus rekening worden gehouden. Dat is een onaantrekkelijk vooruitzicht zowel voor de Unie als voor de nieuwe lidstaten en zou, indien enigszins mogelijk, moeten worden vermeden. Dat is echter allerminst verzekerd, gezien de diepgaande meningsverschillen terzake tussen de lidstaten onderling.

¹ Protocol in het Verdrag van Amsterdam betreffende de instellingen in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Europese Unie.

Artikel 1:

Op de datum van inwerkingtreding van de eerste uitbreiding van de Unie heeft, niettegenstaande artikel 157, lid 1, één onderdaan van elke lidstaat zitting in de Commissie, mits de weging van de stemmen in de Raad voor die datum is gewijzigd, hetzij via een nieuwe weging van de stemmen, hetzij via een dubbele meerderheid, op een wijze die voor alle lidstaten aanvaardbaar is, waarbij rekening wordt gehouden met alle ter zake strekkende elementen, met name een compensatie voor de lidstaten die afstand doen van de mogelijkheid een tweede persoon voor te dragen als lid van de Commissie.

Artikel 2:

Uiterlijk een jaar voordat de Europese Unie meer dan 20 leden telt, wordt een conferentie van vertegenwoordigers van de lidstaten bijeen geroepen om alle bepalingen van de Verdragen inzake de samenstelling en de werking van de instellingen volledig te herzien.

Uit de voorafgaande beschouwingen ten aanzien van het *acquis communautaire* met de onvermijdelijke tijdelijke (maar soms stellig langdurige) derogaties en de vermoedelijk onvoldoende aanpassing van de institutionele structuur komen de twee kernprobleemgebieden in het uitbreidingsproces aan de orde. Het gaat weer om de klassieke vraag van verbreding of verdieping, in die zin genuanceerd dat het bij verdieping niet alleen gaat om versterking van de institutionele structuur, maar ook om behoud (maar zoveel mogelijk en op zo kort mogelijke termijn) van het *acquis* van alle leden van de Unie inclusief de nieuwe leden. Die vraag is allerm minst nieuw. Zij komt thans aan de orde in een politiek meer dan ooit beladen context; de context van het Europa van na 1989. Natuurlijk behoeft die vraag niet vandaag te worden beantwoord. Toch is zij niet irrelevant voor het voortzetten van het onderhandelings- en integratieproces. Het gaat immers om, op hoog politiek niveau gewekte verwachtingen, om de dynamiek van het hervormingsproces in Midden- en Oost-Europa en om het vermijden van een politiek en psychologisch vacuüm en het daarmee samenhangende gevaar van instabiliteit in de betreffende landen. Kortom het gaat om de geloofwaardigheid van het toetredingsperspectief, nu niet alleen voor de tweede, respectieve volgende groep landen, maar ook voor de eerste groep.

De AIV signaleert dat er een spanningsveld kan bestaan tussen de discussie over toetreding van nieuwe leden en die over de noodzakelijke institutionele hervormingen. Nieuwe en oude leden van de Unie zouden zich bedrogen voelen wanneer zij alle in de toekomst lid zijn van een Unie waarin van oude en nieuwe idealen en doelstellingen weinig meer is terug te vinden. Een maximale inspanning moet worden verricht om te bereiken dat zowel ten aanzien van het voldoen aan het *acquis* door de toetreders, als ten aanzien van hervormingen van de institutionele structuur, een bevredigende oplossing wordt bereikt. Het belang daarvan voor de huidige leden, alsook voor de nieuwe leden, kan niet genoeg worden benadrukt. Het politiek imperatief tot uitbreiding dient dan ook volledig voor dit doel te worden benut. De AIV is van oordeel dat de historische en politieke realiteit met zich brengt dat het niet bereiken van voldoende institutionele aanpassing of onvolkomenheden in het voldoen aan het *acquis* in beginsel niet mogen leiden tot het blokkeren van toetreding. De vraag of, en in hoeverre, daarbij een ondergrens wordt overschreden dient te zijner tijd op grond van het verloop van de onderhandelingen, intern en extern, alsmede op grond van weging van politieke prioriteiten te worden beoordeeld.

V Samenvatting en aanbevelingen

Op 12 juni 1997 kreeg de Adviesraad Internationale Vraagstukken i.o. (AIV) het verzoek te adviseren over de 'Uitbreiding van de Europese Unie'. De vraagstelling richtte zich op de uitbreidingsstrategie, het overzicht van die landen waarvan de toetreding voor Nederland economisch, financieel, politiek en dergelijke, het meest opportuun is en op de vraag welke voor- en nadelen kleven aan toetreding van bepaalde landen. Tevens wordt de vraag gesteld in hoeverre een tijdpad hierbij een relevante overweging is. In dit voorlopige advies gaat de AIV op een aantal belangrijke vragen in.

Het Nederlandse belang bij de uitbreiding van de Unie kan worden getypeerd als 'omgevingsbelang', een belang bij een omgeving die waarborgt dat:

- a) landen in Midden- en Oost-Europa deel kunnen nemen aan structuren die de vreedzame betrekkingen waarborgen; en
- b) Nederland betrekkingen kan onderhouden met deze landen op alle gebieden waarop de Unie werkzaam is.

De Europese Commissie heeft voorgesteld onderhandelingen over toetreding te starten met Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië. Uit de adviezen (de 'avis') van de Europese Commissie blijkt evenwel dat nog zeer veel werk dient te worden verricht, zowel in de landen waarvan de Europese Commissie van mening is dat onderhandelingen kunnen starten, alsook in de landen die nog niet voldoen aan de voorwaarden voor het starten van de onderhandelingen. Het maken van een onderscheid tussen de landen is pijnlijk en zal als zodanig worden ervaren. Desondanks heeft de AIV begrip voor de keuzes van de Europese Commissie die in de 'avis' worden gemaakt. Hij heeft het niet tot zijn taak gerekend alle gegevens te verifiëren waarop de Europese Commissie haar oordeel heeft gebaseerd, maar plaatst wel de volgende kanttekening. Door voor te stellen in eerste instantie alleen onderhandelingen met Estland te starten brengt de Europese Commissie een scheiding aan tussen de Baltische Staten. De economische omstandigheden in Letland en Litouwen zouden niet van dien aard zijn dat onderhandelingen kunnen worden gestart. De verschillen in economische voortgang lijken echter niet dusdanig, dat op grond daarvan a priori een scheiding moet worden gemaakt. Om deze reden zal naar de mening van de AIV een bijzondere inspanning nodig zijn ook Letland en Litouwen gereed te maken voor het starten van toetredingsonderhandelingen, die er op zijn gericht de Baltische staten gelijktijdig toe te laten treden tot de Unie, danwel zo kort mogelijk na elkaar.

Het bovenstaande neemt niet weg dat aan Europese landen waarmee de Unie associatie- en Europa-akkoorden heeft gesloten, maar die nog niet voldoen aan de criteria voor het van start gaan van onderhandelingen, een geloofwaardig perspectief op toetreding moet worden geboden. Dit door middel van (financiële en technische) hulp maar ook door het bieden van markttoegang. Het maken van een onderscheid tussen landen mag er niet toe leiden dat nieuwe scheidslijnen ontstaan. Daarbij dient geen uitzondering te worden gemaakt, zoals de Europese Commissie doet, ten aanzien van Turkije. Ook dit land dient een geloofwaardig perspectief op toetreding te hebben.

De uitbreiding van de EU zal kosten met zich brengen; kosten die vooral ten laste zullen komen van de huidige EU-lidstaten. De Europese Commissie gaat ervan uit dat de uitbreiding kan worden gefinancierd binnen de geldende financiële afspraken en gaat ervan uit dat deze toereikend zijn voor de uitgaven van de Unie tot het jaar 2006. De Europese Commissie beoogt te voorkomen dat een langdurige discussie ontstaat over de financiering van de Unie en wil de onderhandelingen over eerder verleende compensaties ('rebate') pas na

toetreding van nieuwe lidstaten openen. Voor een nadere beoordeling van dit standpunt van de Europese Commissie verwijst de AIV naar zijn vervolgadvis. De AIV wijst er evenwel nu reeds op dat het niet goed mogelijk is wezenlijke beleidswijzigingen door te voeren zonder de financiële implicaties daarbij te betrekken.

Een belangrijk aspect dat bij de beoordeling van de toetreding van nieuwe lidstaten aan de orde dient te komen is de mate waarin deze landen in staat zullen zijn het *acquis communautaire*, op redelijke termijn, in zijn geheel toe te passen. Het *acquis* zal in beginsel vanaf het moment van toetreding in de toetredende landen volledig van toepassing zijn, tenzij uitzonderingen worden overeengekomen. Het uitgangspunt dat de toetredende landen ook in staat moeten zijn het *acquis toe te passen* is voor het functioneren van de Unie, en met name van de interne markt, van wezenlijk belang. Het gaat hierbij om de klassieke vraag van verbreding of verdieping, in die zin genuanceerd dat het bij verdieping niet alleen gaat om versterking van de institutionele structuur, maar ook om behoud (maar zoveel mogelijk en op zo kort mogelijke termijn) van het *acquis* van alle leden van de Unie, inclusief de nieuwe leden.

De AIV signaleert dat er een spanningsveld kan bestaan tussen de discussie over toetreding van nieuwe leden en die over de noodzakelijke institutionele hervormingen. Nieuwe en oude leden van de Unie zouden zich bedrogen voelen wanneer zij alle in de toekomst lid zijn van een Unie waarin van oude en nieuwe idealen en doelstellingen weinig meer is terug te vinden. Een maximale inspanning moet worden verricht om te bereiken dat zowel ten aanzien van het voldoen aan het *acquis* door de toetreders, als ten aanzien van hervormingen van de institutionele structuur, een bevredigende oplossing wordt bereikt. Het belang daarvan voor de huidige leden, alsook voor de nieuwe leden, kan niet genoeg worden benadrukt. Het politiek imperatief tot uitbreiding dient dan ook volledig voor dit doel te worden benut. De AIV is van oordeel dat de historische en politieke realiteit met zich brengt dat het niet bereiken van voldoende institutionele aanpassing of onvolkomenheden in het voldoen aan het *acquis* in beginsel niet mogen leiden tot het blokkeren van toetreding. De vraag of, en in hoeverre, daarbij een ondergrens wordt overschreden dient te zijner tijd op grond van het verloop van de onderhandelingen, intern en extern, alsmede op grond van weging van politieke prioriteiten te worden beoordeeld.

Bijlage

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bezuïdenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 48 64 86
Telex 31326

Aan de Voorzitter van de
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage

Datum 12 juni 1997	Doorkiesnummer (348) 62 12	Kenmerk DIE/AB-526/97
Onderwerp Adviesaanvraag uitbreiding van de Europese Unie		Dienstonderdeel Directie Integratie Europa

Hierbij leggen wij U een adviesaanvraag voor over de uitbreiding van de Europese Unie.

De toekomstige uitbreiding van de Europese Unie stelt de Unie voor een historische opgave. Het doel is duidelijk: een stabiel, democratisch en welvarend Europa, waarvoor zes landen veertig jaar geleden te Rome het fundament hebben gelegd. Tien geassocieerde Midden-Europese landen, Cyprus en Turkije hebben een aanvraag voor toetreding tot de Europese Unie ingediend. Ook Noorwegen, Zwitserland en Malta kunnen tot de toetredingskandidaten worden gerekend, alhoewel de bevolking zich vooralsnog in meerderheid tegen toetreding heeft uitgesproken.

De toekomstige EU-uitbreiding is door verscheidene Europese Raden (ER's) besproken:

- de ER van Kopenhagen (juni 1993): **de criteria**

De ER concludeerde dat een land lid kan worden van de Europese Unie als het beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, als het betrokken land een functionerende vrije markteconomie kent en het hoofd kan bieden aan de concurrentiekracht van de Unie. Bovendien dienen kandidaat-lidstaten de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen en de politieke, economische en monetaire doelstellingen te onderschrijven;

- de ER van Essen (december 1994): **de strategie**

De ER concludeerde dat toetredingsonderhandelingen met Cyprus en Malta (N.b. de bevolking van Malta heeft zich in november 1996 vooralsnog uitgesproken tegen toetreding) zes maanden na afloop van de IGC zouden aanvangen. Tevens werd de gestructureerde dialoog ingesteld;

- de ER van Cannes (juni 1995): **de middelen**
De ER concludeerde dat de financiële middelen ter ondersteuning van het maatschappelijke transformatieproces van de LME, via het Phare-programma, zouden worden gekoppeld aan de duur van het Eigen Middelen-besluit van de EU;
- de ER van Madrid (dec. 1995): **de kalender**
De ER concludeerde dat toetredingsonderhandelingen met Malta en Cyprus zes maanden na afsluiting van de IGC zullen aanvangen en wenste dat de eerste fase van de onderhandelingen met de LME samenvalt met die van Cyprus en Malta. Tevens vroeg de ER aan de Commissie kort na afsluiting van de IGC de volgende verslagen en documenten uit te brengen:
 - * afzonderlijke adviezen over de kandidaat-lidstaten. Deze *avis* bevatten een analyse van de huidige situatie in de kandidaat-lidstaat en een evaluatie van de voortgang die deze naar verwachting voor de toetreding zal boeken;
 - * een impactstudie over de gevolgen van de uitbreiding voor het communautaire beleid, met name ten aanzien van het landbouwbeleid en het structuurbeleid;
 - * een overzichtsdokument over de uitbreiding dat een aanvulling dient te vormen op de adviezen en de impactstudie;
 - * een mededeling over het toekomstige financiële kader van de EU, rekening houdende met het vooruitzicht van uitbreiding.
- de ER's van Florence en Dublin bevestigden het te Madrid vastgestelde tijdschema voor het uitbreidingsproces. De Commissie verzekerde de Raad dat hogergenoemde documenten onmiddellijk na afsluiting van de IGC beschikbaar zullen zijn. Voorts werd het voornemen van de Commissie toegejuicht voor een algehele versterking van de pretoetredingsstrategie.

De Raad zal de hogergenoemde documenten bespreken tijdens de speciale uitbreidings-Top die het Luxemburgse voorzitterschap voornemens is te organiseren 16-17 oktober 1997. Op basis hiervan zal de Europese Raad van Luxemburg van december 1997 onder meer besluiten omtrent de modaliteiten van de toetredingsonderhandelingen. Dan zal, naar verwachting, tevens het startschot kunnen worden gegeven voor het uitbreidingsproces met een familiefoto. Vervolgens zal de Raad een onderhandelingsmandaat voor het voorzitterschap, dat wordt gesteund door de Commissie, moeten vaststellen.

In dit verband willen wij de Adviesraad verzoeken de Regering te adviseren inzake de uitbreiding van de Unie en de te volgen uitbreidingsstrategie, hogergenoemde documenten van de Commissie in overweging nemend. De Adviesraad zou vóór oktober as. een overzicht kunnen opstellen van die landen waarvan de toetreding voor ons land economisch, financieel, politiek e.d. het meest opportuun is. Welke voor- en nadelen kleven er aan toetreding van welke landen in het algemeen? In hoeverre is het tijdpad hierbij een relevante overweging?

Tevens zou de Adviesraad vóór december as. onderstaande vragen kunnen beantwoorden.

- Welke rol dient Nederland te spelen in het uitbreidingsproces?
- Zou Nederland een bepaald land, of een groep landen, moeten gaan ondersteunen, zoals bijvoorbeeld de Scandinavische lidstaten de Baltische landen ondersteunen?
- De Kopenhagen-criteria zijn vrij algemeen opgesteld; aan welke interne en externe voorwaarden dienen toetreders in ieder geval te voldoen?
 - * Intern: welke richtlijnen moeten in ieder geval zijn overgenomen? Die op het

terrein van economische en financiële zaken, landbouw, milieu, douaneheffingen en indirecte belastingen? Of ook die op het terrein van industrie, concurrentie, sociale zaken, transport, audiovisualia, telecom, energie, consumentenbescherming?

* Extern: Hoe kan de Unie voorkomen dat spanningen rond grensoverschrijdende minderhedenkwesities en potentiële grensgeschillen bij toetreding mee de Unie in worden genomen?

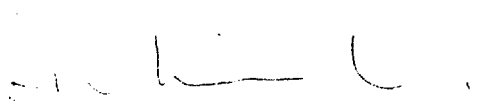
- Is het wenselijk dat een nieuwe lidstaat een veto heeft t.a.v. latere toetreders?
- Hoe kan EU-uitbreiding optimaal bijdragen bij aan de stabiliteit in Europa en hoe verhoudt zich de EU-uitbreiding tot de NAVO-uitbreiding?
- Wat zijn de eventuele gevolgen van uitbreiding voor het Europese integratieproces als zodanig? En hoe kan de Unie het beste met eventuele gevolgen omgaan?

Een van de belangrijkste kwesties omtrent de uitbreiding behelst de betrekkingen met die landen die niet tot de eerste groep toetreders zullen behoren. Wij zouden de Adviesraad willen verzoeken ons ook vóór december as. te adviseren over de kenmerken en elementen die een versterkte pretoetredingsstrategie minimaal zou moeten hebben. Dient de strategie meer te zijn gericht op de landen die een laatste zetje nodig hebben voor toetreding, of zou de nadruk juist moeten liggen op die landen die vanwege hun geringe aanpassing aan EU-wet- en regelgeving niet tot de eerste groep(en) toetreders zullen behoren? Biedt de idee van een permanente conferentie in combinatie met het Phare-programma, dat sinds eind maart 1997 volledig is gericht op voorbereiding van kandidaat-lidstaten op toetreding tot de Unie, voldoende soelaas? Of dient de Unie met een nieuw idee te komen?

Het advies van de Adviesraad over de uitbreiding van de Europese Unie zal een vruchtbare bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse standpuntbepaling voor de Europese Raad van Luxemburg van december 1997, waar de EU-uitbreiding en de uitbreidingsstrategie de prioritaire onderwerpen zullen zijn.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

DE MINISTER VAN DEFENSIE



H.A.F.M.O. van Mierlo



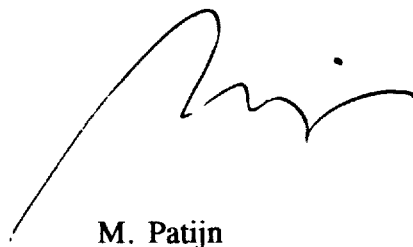
J.J.C. Voorhoeve

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGS-
SAMENWERKING

DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN



J.P. Pronk



M. Patijn