

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. Jhr. dr. 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	Dr. K.A. Koekkoek (<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>) Drs. E. Kwast (<i>Ministerie van Defensie</i>)

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

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

Inhoudsopgave

I	Inleiding	5
II	Economische aspecten	7
	II.1	Economische en Monetaire Unie 7
	II.2	Institutionele capaciteit 9
	II.3	Het acquis communautaire 9
	II.4	De overneming van het acquis 13
	II.4.1	<i>Douane-unie: industrieprodukten en diensten</i> 13
	II.4.2	<i>Interne Markt: landbouwprodukten</i> 14
	II.4.3	<i>Mededingingsbeleid</i> 16
	II.4.4	<i>Sociale regelgeving</i> 18
	II.4.5	<i>Vrij verkeer van Personen</i> 19
	II.5	Overname van het acquis en institutionele bepalingen 20
III	De cohesie- en structuurfondsen	21
	III.1	De fondsen en de uitbreiding 21
	III.2	Voorstellen van de Commissie 21
	III.3	Beoordeling van de voorstellen van de Commissie 21
	III.4	De bijdrage van Nederland in de financiering van de Unie 22
IV	Institutionele aspecten	24
	IV.1	De Commissie 24
	IV.2	De Raad 25
	IV.3	Het Europees Parlement 26
	IV.4	Het voorzitterschap 28
V	Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid	29
	V.1	Het GBVB in de praktijk 29
	V.2	Buitenlands beleid 30
	V.3	De rol van de voorzitter van de Europese Commissie met betrekking tot het GBVB 31
	V.4	Het veiligheidsbeleid 31
VI	Conclusies en aanbevelingen	33
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Leden van EU, WEU en NAVO	
Bijlage III	Gebruikte afkortingen	

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 in twee fasen te adviseren over de uitbreiding van de Europese Unie. De AIV 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 (vice-voorzitter), drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, prof. W.H. Buiter, mw. drs. A.E.J.M. Cook-Schaapveld, mw. dr. D.J.M. Corbey, mw. drs. N. Kroes, drs. Posthumus Meyjes, dr. S. Rozemond, drs. P. Scheffer, 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), drs. E.P. Wellenstein en sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt (Commissie Vrede en Veiligheid). De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn ondersteund door de (ambtelijk) adviseurs van de CEI, drs. C van Rij en drs. R.C.J.M. van Schreven (ministerie van Buitenlandse Zaken), alsmede door drs. G.J. van der Zwan (secretaris CEI). In oktober 1997 heeft de AIV het interim-advies *Europa Inclusief* uitgebracht. In *Europa Inclusief* kondigde de AIV aan te komen met een vervolg-advies waarin nader wordt ingegaan op een aantal met de uitbreiding verbonden aspecten van het proces van Europese integratie. Met dit advies, getiteld *Europa Inclusief II*, geeft de AIV hieraan gevolg. Het voorliggende advies heeft de AIV vastgesteld op 27 oktober 1998.

Na het verschijnen van *Europa Inclusief* heeft de regering op 3 november 1997 in de *Notitie inzake de voorstellen van de Europese Commissie in het kader van Agenda 2000* het Parlement haar standpunten meegedeeld ten aanzien van de samenhang tussen de toetreding van nieuwe lidstaten en beleidsterreinen als het gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurfondsen en financiering van de Unie. Deels wordt hierop in dit advies ingegaan. De AIV schetst in *Europa Inclusief II* geen afgerond beeld van de (gevolgen van) de Europese uitbreiding, maar geeft veeleer een aanvulling op hetgeen reeds is geadviseerd in *Europa Inclusief*. De AIV heeft zich daarbij vooral gericht op aspecten van de uitbreiding die naar zijn mening tot nu toe onderbelicht zijn gebleven of ten aanzien waarvan de Nederlandse regering nog geen duidelijk standpunt heeft kenbaar gemaakt.

De Europese Unie geeft meer en meer gestalte aan een groeiende lotsverbondenheid en belangenverstrengeling tussen de volkeren van haar lidstaten: het Verdrag van Amsterdam verdiept de bestaande integratie en samenwerking, zij het voor verschillende terreinen in een onderscheiden tempo; de gemeenschappelijke munt dient zich aan; het asiel- en immigratiebeleid vergemeenschappelijkt; en de Europese Unie stelt zich open voor samenwerking met en vervolgens toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa. Tal van landen hebben inmiddels het lidmaatschap van de Europese Unie aangevraagd. In 1997 heeft de Europese Raad van Luxemburg besloten de aanvragen voor lidmaatschap alle bespreekbaar te achten, doch in eerste instantie te onderhandelen met Cyprus¹, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië. De aanpassing van de Europese Unie aan zich wijzigende omstandigheden, alsmede de uitbreiding met nieuwe lidstaten vormen de hoofdlijnen van dit advies.

1 Op de toetreding van Cyprus zal de AIV nader ingaan in het advies dat in voorbereiding is over 'Turkije'. De kwestie Cyprus zal in het onderhavige advies niet aan de orde worden gesteld.

De AIV ondersteunt de uitbreiding van de Europese Unie in beginsel van harte, zoals uit *Europa Inclusief* al mocht blijken. De uitbreiding heeft verstrekkende gevolgen die zich niet beperken tot de lidstaten van de Unie en de toetredende landen: zij opent perspectieven op verdere en meer intensieve samenwerking in geheel Europa, in eerste instantie vooral voor de landen die zelf toenadering tot de Europese Unie hebben gezocht.

In dit licht wordt in dit advies aandacht besteed aan de *Economische aspecten* (hoofdstuk II). Vervolgens wordt ingegaan op *De Cohesie- en structuurfondsen* (hoofdstuk III) en op de *Institutionele aspecten* (hoofdstuk IV). Daarna worden enkele aspecten van het *Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid* (hoofdstuk V) belicht. Het advies wordt besloten met *Conclusies en aanbevelingen* (hoofdstuk VI).

II Economische aspecten

Een belangrijk aspect bij de toetreding van de landen in Midden- en Oost-Europa is de economische situatie in deze landen. Deze economische situatie is niet bepalend bij de vraag of deze landen toetreden maar is wel in belangrijke mate bepalend voor het tijdstip en de wijze waarop de toetreding plaatsvindt. De erfenis van het verleden (zijnde een door de staat geleide economie) leidt er momenteel toe dat deze landen een geringe ervaring hebben met, en een nog gebrekkige toerusting hebben voor het op juiste wijze functioneren van een open markteconomie, die opereert in de context van internationale concurrentie.

II.1 Economische en Monetaire Unie

De landen in Midden- en Oost-Europa zullen toetreden in een tijd dat de Europese Unie staat voor een grote uitdaging op economisch terrein, namelijk de overgang naar de derde fase van de EMU en de introductie van de eenheidsmunt de EURO. De situatie in de Unie zal op het moment van toetreding niet homogeen zijn in de zin dat de lidstaten in dezelfde economische situatie verkeren. De lidstaten kunnen in de volgende drie groepen worden ingedeeld (deze driedeling zal door de uitbreiding worden versterkt):

- een - vrij grote - 'kopgroep' van lidstaten die zich in de derde fase van de EMU bevindt (met een gemeenschappelijk monetair beleid gevoerd door een onafhankelijke Europese Centrale Bank (ECB) en een gemeenschappelijke munt de EURO);
- een aantal lidstaten dat deel uitmaakt van het Europees Monetair Stelsel (EMS) maar (al dan niet vrijwillig) niet deelneemt aan de derde fase van de EMU en de gemeenschappelijke munt;
- wellicht een groep lidstaten die noch aan de derde fase van de EMU en EURO, noch aan een Europees Monetair Stelsel deelneemt.

De vraag doet zich voor in welke van deze categorieën de toetredende landen terecht komen en welke eisen aan deze landen moeten worden gesteld. Toetreding betekent dat de toetredende landen het dan geldende *acquis communautaire* moeten overnemen. Onderdeel daarvan is dat de derde fase van de EMU dan is begonnen. Strikt genomen betekent dit dat zij ofwel een 'kopgroepstatus' moeten krijgen danwel een 'derogatie'. Een kopgroepstatus is voor deze landen praktisch niet te verwezenlijken. Aan toetredende landen wordt dus direct een derogatiestatus verleend met uit het verdrag voortvloeiende eisen. Deze eisen lijken relatief zwaar voor nieuwe toetredende landen: zo moet de centrale bank onafhankelijk zijn en moet de lidstaat streven naar een 'balanced budget' in het kader van het stabiliteitspact. De eis van onafhankelijkheid van de centrale bank kan door een toetredend land worden gerealiseerd in de voorbereidingsperiode voor de daadwerkelijke toetreding. Het onafhankelijk maken van de centrale bank is op zich een goede zaak voor het vertrouwen in de overheid, ook los van de toetreding tot de EU, omdat het de mogelijkheid biedt voor meer begrotingsdiscipline. In het kader van het Stabiliteitspact dient te worden opgemerkt dat bij de inhoud van dit pact rekening is gehouden met lidstaten die een derogatie hebben. Lidstaten met een derogatie dienen slechts te streven naar begrotingstekorten beneden de grens van 3 procent en uiteindelijk naar 'close to balance' of 'in surplus'. Het boete-principe van het stabiliteitspact is op hen niet van toepassing. In overeenstemming daarmee moeten lidstaten met een derogatie in tegenstelling tot de kopgroep geen stabiliteitsprogramma's indienen, maar convergentieprogramma's.

Naast de eisen gesteld aan lidstaten met een derogatie vanaf 1 januari 1999 gelden in de derde fase natuurlijk ook nog de eisen die gesteld werden aan lidstaten in de tweede

fase. Voor de toetreding tot de tweede fase van de EMU dient een lidstaat (op grond van het Verdrag van Maastricht) de volgende maatregelen te treffen:

1. maatregelen ter naleving van een vrij kapitaal- en betalingsverkeer (art. 73 B);
2. maatregelen inhoudende een verbod op monetaire financiering² (art. 104);
3. maatregelen inhoudende een verbod op bevoorrechte toegang van overheidsinstellingen tot financiële instellingen³ (art. 104 a lid 1);
4. convergentieprogramma's (meerjarenprogramma's) op te stellen, die leiden tot noodzakelijke duurzame convergentie met name voor wat betreft de overheidsfinanciën en prijsstabiliteit. Voor de toetreding tot de tweede fase beoordelen de Raad en de Commissie (op basis van een rapport van de Commissie) de vooruitgang met betrekking tot de economische en monetaire convergentie en de vorderingen met betrekking tot de gemeenschapswetgeving betreffende de interne markt;
5. maatregelen ter voorkoming van buitensporige overheidstekorten (dit is een inspanningsverplichting).

Toetredende landen zullen, ter voorkoming van het oplopen van de inflatie in deze landen, scherpe fluctuaties tussen de EURO en hun munten dienen te beperken. Een mogelijke oplossing die kan leiden tot stabiele wisselkoersen tussen de munten is een koppeling van de munten van de toetredende landen aan de EURO.

Vanuit financieel-economisch opzicht zou alleen de voorwaarde van liberalisatie van het betalings- en kapitaalverkeer enige speling mogen bieden voor een overgangsregime. Dit overgangsregime kan, met een duidelijk tijdschema, worden bedongen in de toetredingsakte. *Het hanteren van een overgangsregime kan, naar het oordeel van de AIV, tevens stimulerend werken om de nodige convergentie tot stand te brengen. In het geval van een overgangsregime op dit gebied dient wel een tijdschema te worden opgesteld waarin de loslating van de kapitaalrestricties zijn opgenomen. De voorwaarde voor het verbod van monetaire financiering en voor het verbod van bevoorrechte financiering dient in ieder geval strikt te worden gehanteerd omdat gezonde overheidsfinanciën tezamen met het voorkomen van buitensporige tekorten een belangrijk element vormen voor de convergentie ter voorbereiding van toetreding tot de EMU.* Ook convergentieprogramma's dienen te worden opgesteld door de landen die wensen toe te treden. Deze programma's worden door de Raad en de Commissie beoordeeld op de noodzakelijke en duurzame convergentie van de overheidsfinanciën.

De landen die niet aan de EURO deelnemen noch aan het EMS III - en dat zullen naast landen in Midden- en Oost-Europa ook een aantal van de huidige lidstaten zijn - beschikken over een grotere beleidsvrijheid. Deze landen zijn immers niet (geheel) onderworpen aan de strikte regels die aan deelname aan de EMU zijn gesteld. Tevens hebben deze landen (nog) een eigen munt zodat zij min of meer zelfstandig een wisselkoers-beleid kunnen voeren. *De grotere beleidsvrijheid voor de landen die niet deelnemen aan de EURO kan nadelige gevolgen hebben voor de economische/monetaire situatie in de Unie. Bij de aanvang van de derde fase van de EMU zal, zo meent de AIV, moeten worden bezien hoe met deze situatie kan worden omgegaan opdat de lidstaten, die hun eigen munt hebben opgegeven voor de EURO, geen nadeel ondervinden ten opzichte van de lidstaten die niet*

- 2 Dit betreft een verbod op directe kredietopneming bij de centrale bank alsmede een verbod voor de centrale bank om in te schrijven op emissies van overheidspapier (voor het gedrag van de centrale bank op de secundaire markt voor overheidspapier bestaat een gedragscode om ondermijning van het verbod overheidspapier met betrekking tot de primaire markt te voorkomen).
- 3 Bevoorrechte financiering houdt in dat overheden financiële instellingen verplichten in de financieringsbehoefte van de overheid te voorzien.

bereid zijn deze stap te zetten. Het treffen van sancties zal in dit verband niet erg effectief zijn. Verwacht mag worden dat het marktmechanisme in deze ook enigszins sturend kan werken. Daarnaast verdient het aanbeveling, in het kader van de toetredingsonderhandelingen, disciplinerende afspraken vast te leggen. Zo zullen landen die niet toetreden tot de EURO, zich in ieder geval bij de beleidsuitvoering dienen te gedragen overeenkomstig hetgeen in artikel 109 M van het Verdrag van Maastricht is bepaald, namelijk dat deze lidstaten hun wisselkoersbeleid beschouwen "als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang".

II.2 Institutionele capaciteit

Voor het op gang brengen van economische ontwikkeling is het een voorwaarde dat er voldoende institutionele capaciteit voorhanden is. Deze institutionele capaciteit is ook een voorwaarde voor de landen in Midden- en Oost-Europa om het acquis volledig toe te passen. Het probleem is evenwel dat toepassing van het acquis wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is. Het acquis regelt immers uitsluitend die zaken die nodig zijn om de Europese integratie tot stand te brengen. Zaken die reeds in de lidstaten aanwezig waren, zoals het bestaan van kadasters en een bevredigende rechtsgang, behoeven geen deel uit te maken van het acquis. In de landen in Midden en Oost-Europa is het bestaan van dergelijke zaken geen vanzelfsprekendheid. *Er zal in deze landen derhalve meer nodig zijn dan uitsluitend het overnemen en het toepassen van het acquis. Het is om die reden terecht dat in de op 30 maart 1998 door de Raad aangenomen 'Accession Partnerships' als één van de prioriteiten op zowel de korte als middellange termijn geïdentificeerd wordt de noodzaak om de institutionele en administratieve capaciteit van de betrokken staten te versterken. Daaronder vallen onder meer zaken als de verbetering van diverse controle-procedures en -instanties, de verbetering van het justitieel apparaat en instanties op het gebied van grenscontroles, politie, ministeries en gerechtelijke instanties, de versterking van het wetgevingsproces, alsmede de opleiding van rechters in Gemeenschapsrecht.* Met ingang van 1998 zal voor elke toetredende lidstaat omstreeks 30% van het gehele beschikbare PHARE-budget worden besteed aan 'institution building'. De voortgang en resultaten van deze werkzaamheden op dit gebied zullen een belangrijke rol moeten spelen bij het onderhandelingsproces voorafgaande aan de toetreding.

II.3 Het acquis communautaire⁴

Uitgangspunt voor de AIV is dat toetredende landen het acquis communautaire dienen over te nemen. Hiermee sluit de AIV zich aan bij (de lidstaten van) de Europese Unie, die dit uitgangspunt voor de onderhandelingen over de komende uitbreiding al in 1993 in Kopenhagen hebben ingenomen. Overname van het acquis heeft betrekking op het gehele bestand van regelgeving en administratieve praktijken dat in de Europese Unie is overeengekomen op onderscheiden gebieden, bestreken door de Europese Verdragen. Deze overname van het acquis vormde ook het uitgangspunt voor eerdere uitbreiding van de Europese Unie.⁵ Daarom kan worden gesproken van de klassieke benadering, die beoogt evenwicht te scheppen tussen rechten en plichten, zowel ten aanzien van de betrokken

4 Waar in dit advies wordt gesproken over "het acquis" wordt met name bedoeld op de economische aspecten van het acquis. In het advies *Europa Inclusief* is de AIV (op pagina 10) ingegaan op andere aspecten van het acquis zoals mensenrechten, goed bestuur en bescherming van minderheden.

5 De eerdere uitbreiding van de Europese Unie heeft plaatsgevonden in 1973 (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland), in 1981 (Griekenland), in 1986 (Spanje en Portugal) en in 1996 (Zweden, Oostenrijk en Finland).

toetredende staten, als in de verhouding tussen (oude en nieuwe) lidstaten.

De geschiedenis leert dat overname van het acquis dynamisch dient te worden opgevat. Dat wil zeggen: omdat het acquis op het moment van toetreding in veel gevallen niet volledig kan worden toegepast, is veel gewerkt met overgangsbepalingen of zijn andere beleidsinstrumenten aangewend. Gezien hun grote achterstand op tal van gebieden lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat ook in de komende 'eerste golf' van uitbreiding, met Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië, toepassing van het gehele acquis door de nieuwe lidstaten op het moment van toetreding niet haalbaar zal blijken. Dit laat de noodzaak onverlet voor de genoemde landen zich maximaal in te spannen om het acquis toe te passen. Overname van het acquis is een voortgaand en langdurig proces. In de onderhandelingen zal van geval tot geval dienen te worden afgewogen welke delen van het acquis onmiddellijk bij toetreding dienen te worden toegepast en welke zich lenen voor overgangstermijnen of andere instrumenten.

Over de overname van het acquis mag niet het misverstand rijzen dat het een eenzijdige opdracht is voor de toetredende landen van Midden- en Oost-Europa. De AIV is van oordeel dat het hier gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid van de landen die tot de Europese Unie wensen toe te treden én van de huidige lidstaten. In geen geval mag het uitgangspunt van volledige overname van het acquis ertoe leiden dat de toetreding van Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië op de lange baan wordt geschoven. Een dergelijke aanpak van de onderhandelingen zou op gespannen voet staan met bij deze landen gewekte verwachtingen omtrent toetreding op een termijn van vijf á zeven jaar en geen recht doen aan de politieke betekenis van de komende ronde van uitbreiding. Indien het streven naar overname van het acquis als een gemeenschappelijke opdracht wordt beleefd door de huidige lidstaten en de toetredende landen, biedt dat een aansporing voor de laatste om zich maximale inspanningen te blijven getroosten ten behoeve van hun politiek, maatschappelijk en economisch transformatieproces. Niet uit het oog mag worden verloren dat het uitzicht binnen afzienbare termijn te behoren tot de Europese Unie deze landen houvast biedt bij hun transformatie: tal van doorgevoerde hervormingen zijn afgestemd op (toekomstige) overname van het acquis.

Om uitdrukking te geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid van de huidige lidstaten en de toetredende landen uit Midden- en Oost-Europa voor overname van het acquis stelt de AIV voor in het kader van de pre-toetredingsstrategie meer middelen vrij te maken. In de voorstellen van de Europese Commissie is van de 45 miljard voor de toetredende staten zeven miljard bestemd voor de pre-toetredingsfase en 38 miljard voor de tijd (tot 2006) na toetreding. De Europese Commissie is er bij dit voorstel vanuit gegaan dat Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië in 2002 tot de Europese Unie zullen toetreden. Bij deze verdeling kunnen vraagtekens worden geplaatst, zeker nu er steeds meer vanuit lijkt te worden gegaan dat deze landen pas later tot de Europese Unie zullen toetreden. Het bedrag dat voor pre-toetreding is bestemd, is laag vergeleken met het bedrag dat na toetreding beschikbaar zal komen. Gezien het belang van tijdige voorbereiding op overname van het acquis door de toetredende landen uit Midden- en Oost-Europa dienen hiervoor gedurende de pre-toetreding meer middelen te worden vrijgemaakt. Hierbij kan in eerste instantie worden gedacht aan middelen uit de structuurfondsen, die kunnen worden aangewend om de bestuurlijke en administratieve capaciteit van de Midden- en Oost-Europese landen verder te ontwikkelen zodat deze landen beter worden toegerust het acquis toe te passen.

Naast de verdeling tussen de pre-toetreding en na de toetreding vraagt de AIV aandacht van de regering voor de omvang van de cohesie- en structuurfondsen voor de huidige lidstaten. De AIV geeft de regering ernstig in overweging niet met de voorstellen van de

Europese Commissie in te stemmen. Daarvoor zijn twee redenen: de eerste is dat deze fondsen sterker degressief zouden moeten worden zodat zij geen "verborgen recht" worden; de tweede is dat in de komende zeven jaar (en daarna) het accent zal moeten liggen op de integratie in de E(M)U van de landen in Midden- en Oost-Europa. Hier is een groot democratisch, sociaal en economisch belang mee gediend.

In het licht van de bovengeschetste gedeelde verantwoordelijkheid van lidstaten en toetredende landen voor overname van het acquis wordt hieronder ingegaan op de volgende vragen:

- a. Op welk tijdstip wordt de overname van het acquis verwezenlijkt, onmiddellijk bij de toetreding of eerst na verloop van een overgangsperiode, en in het laatste geval, welk regime geldt gedurende die periode?
- b. Hoe is te verzekeren dat de overname van het acquis in formele zin ook leidt tot praktische toepassing op een wijze die vergelijkbaar is met die in de huidige lidstaten?
- c. Hoe is om te gaan met uitzonderingsbepalingen die gelden voor de huidige lidstaten, waarbij met name te denken valt aan 'opt-outs' en vormen van gedifferentieerde integratie of flexibiliteit?

ad a. Overgangsperiodes

Gezien de economische en bestuurlijke achterstand die de kandidaatleden in Midden- en Oost-Europa kenmerkt is het onvermijdelijk dat op ruime schaal toevlucht zal moeten worden genomen tot het hanteren van overgangsregelingen. In dit opzicht zal de komende uitbreiding vergelijkbaar zijn met die van Spanje en Portugal en niet met die van de Scandinavische landen en Oostenrijk. Aangenomen mag worden dat de kandidaatlanden zelf met verzoeken tot de instelling van overgangsperiodes zullen komen. De Unie zal dan van geval tot geval moeten beoordelen in hoeverre zulke verzoeken gerechtvaardigd zijn en in welke mate de nadelen van dergelijke uitzonderingen - rechtsongelijkheid tussen de lidstaten; tijdelijke belemmeringen op de binnenmarkt; administratieve complicaties, en onzekerheid of de eindfase wel zal worden gehaald - opwegen tegen de voordelen van een toetreding die zonderdien op de lange baan zou moeten worden geschoven.

Ook over de lengte van de overgangsperiodes zal van geval tot geval geoordeeld moeten worden. *Er zal daarbij, naar de mening van de AIV, een evenwicht moeten worden betracht tussen enerzijds de wens de uitzonderingsposities zo beperkt mogelijk te houden en anderzijds de overweging dat een geforceerde overname van het acquis het aanpassingsvermogen van de nieuwe lidstaten te boven kan gaan.* De mogelijkheid de overgang bij een gunstig verloop tussentijds te versnellen moet steeds aanwezig zijn. In elk geval dient de eindfase te bestaan uit een volledige en onverkorte toepassing van de communautaire regelgeving.

Overgangsregelingen die belemmeringen in het intra-verkeer en derhalve verstoring van de vrije markt met zich brengen moeten zoveel mogelijk worden vermeden. Dit geldt met name voor het handelsverkeer. Op het gebied van de landbouw en het vrije verkeer van personen zal aan dit beginsel echter niet kunnen worden voldaan (zie hierna) en daar zullen tijdelijk inbreuken op het beginsel van de vrije binnenmarkt moeten worden geaccepteerd.

Verzoeken tot de instelling van overgangsregimes zullen overigens niet alleen van de toetredende lidstaten behoeven te komen. Ook van de kant van de Unie kan daaraan behoefte bestaan. Te denken valt met name aan gevallen waarbij:

- een te snelle toepassing van het *acquis communautaire* op de nieuwe lidstaten onaanvaardbare gevolgen voor het bestaande beleid met zich mee zou brengen (in casu het landbouwbeleid);
- een geforceerde overname van het *acquis* de comparatieve voordelen van de landen in Midden- en Oost-Europa overmatig zou aantasten (wellicht delen van het sociaal beleid);
- een specifiek belang om tijdelijke bescherming vraagt (in casu het personenverkeer).

Vermoedelijk zullen deze overgangsregelingen in veel gevallen inhouden dat de toetredende lidstaten nog gedurende een bepaalde periode niet behoeven te voldoen aan communautaire normen op het gebied van producten, opleidingen, toezicht op dienstverlening, etc. Daarbij doemen verscheidene kwesties op waaraan bij de onderhandelingen over deze overgangsregelingen aandacht zal moeten worden besteed. Zo zal zoveel mogelijk moeten worden voorkomen dat producten en diensten, afkomstig uit de nieuwe lidstaten, die tegen verhoudingsgewijs lagere kosten kunnen worden geproduceerd, c.q. verleend omdat de betrokken staat nog niet aan communautaire regels hoeft te voldoen, een concurrentievoordeel genieten ten opzichte van producten en diensten afkomstig uit de huidige lidstaten. Voorts zouden de betrokken staten gedurende de overgangsperiode niet het recht behoren te hebben producten, diensten, etc. die afkomstig zijn uit de huidige lidstaten en die wel voldoen aan de communautaire normen te weigeren. Ook dienen zogenaamde U-bocht-constructies (producten die naar voormalige Oostblok-landen worden geëxporteerd en vervolgens opnieuw worden geïmporteerd om de strengere communautaire normen te omzeilen) zoveel mogelijk te worden voorkomen.

ad b. Feitelijke toepassing van het formeel overgenomen *acquis*

Naar algemene verwachting zal het zwakke punt van de overname van het *acquis* door de kandidaatleden gelegen zijn in de bestuurlijke en administratieve toepassing daarvan. Formele overname in de nationale wetgeving zal onvoldoende garantie bieden dat een situatie zal ontstaan die voor economische participanten en burgers vergelijkbaar zal zijn met die welke in de huidige Europese Unie bestaat. Ook daar zijn nog talrijke tekortkomingen en hoeveel te meer zal dat niet het geval zijn in de nieuwe lidstaten waarvan de institutionele structuur erkend gebrekkig is. Ook om die reden stelt de onderhavige uitbreiding bijzondere eisen aan de toetredende landen.

Aan dit probleem zal niet alleen aandacht moeten worden besteed in de loop van de onderhandelingen, maar het zal ook een voorwerp van overleg en assistentie moeten zijn in het kader van de pre-toetredingsstrategie. Aannemend dat de feitelijke toetreding niet zal kunnen geschieden vóór het midden van het eerste decennium van de volgende eeuw is er nog tijd om zwakheden op dit gebied weg te werken. *Zoals gezegd stelt de AIV zich op het standpunt dat dient te worden gestreefd naar overname van het *acquis* door nieuwe lidstaten.* De vraag is echter wat dient te geschieden op het moment dat duidelijk wordt dat dit niet lukt en dat substantiële onderdelen van het *acquis* ook na de overgangsperioden niet zullen worden toegepast. Mocht zulks het geval zijn, dan zal de Unie voor de moeilijke vraag staan of de toetreding van het betreffende land om die reden moet worden uitgesteld. *De AIV is van mening dat het belang van de (uitgebreide) Unie niet is gediend met een uitstel (en mogelijk een afstel) op grond van het feit dat de landen in Midden- en Oost-Europa niet kunnen voldoen aan het gehele *acquis*. De Unie zal derhalve uiteindelijk dienen te accepteren dat landen volwaardig lid van de Unie gaan worden, terwijl deze nog niet het gehele *acquis* toepassen. De AIV is van mening dat - met het oog op het verminderen van deze problematiek - het nastrevenswaardig is te bezien of de omvang van het *acquis*, overeenkomstig het beginsel van de subsidiariteit, kan worden verminderd (derhalve ten behoeve van de toetredende landen en de huidige lidstaten).*

ad c. 'Opt-outs' en vormen van gedifferentieerde integratie

Bestaande 'opt-outs' in de Verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn toegekend voor specifieke situaties. De AIV heeft zich gebogen over de vraag hoe ter zake in de toekomst gehandeld zou moeten worden. Er zijn goede argumenten die een meer flexibele benadering zouden kunnen rechtvaardigen zoals nagenoeg blijvend of tenminste zeer langdurig onvermogen om onderdelen van het acquis te accepteren tegenover de volstreekte verbondenheid om tot de Unie te willen behoren. Keuzemogelijkheden voor toetredende landen om meer invloed op de eigen bestemming te hebben zouden bijdragen aan een versterking van het draagvlak voor de uitbreiding. Vanzelfsprekend zouden die delen van het acquis voor niet toepassing uitgesloten moeten zijn, die essentieel zijn voor het functioneren van de markt zoals concurrentiebeleid en handelspolitiek. Alles afwegende heeft de AIV per saldo gemeend geen aanbeveling in algemene zin voor de mogelijkheid van 'opt-out' te moeten doen. Eventuele verzoeken in die richting zullen van geval tot geval moeten worden gezien. Duidelijk is dat vanuit een algemeen communautair gezichtspunt terughoudendheid geboden is. Uiteindelijk valt naar het oordeel van de AIV echter niet uit te sluiten dat in de toetredingsonderhandelingen ook toetredende landen - zoals dit ook voor de huidige lidstaten geldt - op onderdelen van het acquis 'opt-outs' zullen bedingen.

Denkbaar is dat van de zijde van de Unie een 'opt-out' wenselijk wordt geacht en dat die dan aan de toetredende lidstaten als het ware zou worden opgelegd. Erg fraai lijkt dit niet, maar het zou een mogelijkheid kunnen zijn in het specifieke geval van de toepassing van het Schengen-acquis.

Wat betreft de in het Verdrag van Amsterdam opgenomen flexibiliteitsclausule geldt dat deze alleen in positieve zin, dat wil zeggen als regeling voor lidstaten die snellere voortgang willen maken dan andere, is ontworpen en niet als een optie tot achterblijven. De directe toepassing van die clausule op de Midden- en Oost-Europese landen is momenteel gering. Denkbaar is overigens wel dat deze clausule soelaas zou kunnen bieden, wanneer gedurende de overgangperiode de huidige lidstaten verdere voortgang willen maken bij de harmonisatie van de wetgeving en de eenwording van de markten en zij de aanpassingslast van de nieuwe lidstaten niet nog zwaarder zouden willen maken dan hij reeds zal zijn. In zo'n geval zou het gesanctioneerde vooruitlopen, onder de in het Verdrag voorziene waarborgen, uitkomst kunnen bieden.

II.4 De overneming van het acquis

Hiervoor zijn de uitgangspunten geschetst die voor het brede terrein van de communautaire regelgeving en administratieve praktijk zouden dienen te gelden. De uitwerking moet uiteraard geschieden per beleidsgebied, rekening houdend met de specifieke kenmerken daarvan. Pas in het verloop van de onderhandelingen zal op de onderscheiden terreinen grotere duidelijkheid ontstaan, naarmate de toetredende landen hun verlangens op tafel leggen en de Unie ook haar posities formuleert. Vooruitlopend daarop kunnen reeds de volgende voorlopige kanttekeningen worden geplaatst.

II.4.1 Douane-unie: industrieproducten en diensten

Op het gebied van het vrije goederenverkeer mag worden verwacht dat als gevolg van het verstrijken van de overgangstermijnen in de Europa-akkoorden alle kwantitatieve beperkingen en heffingen op het moment van toetreding van de nieuwe lidstaten zullen zijn afgeschaft (met uitzondering van enkele tussentijds overeengekomen regelingen op het gebied van het handelsverkeer tussen de EU en de betrokken landen). Ten aanzien van het dienstenverkeer verplichten de Europa-akkoorden ertoe stappen te ondernemen om te komen tot een geleidelijke liberalisatie.

Het regime met betrekking tot maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen van het vrije verkeer van goederen van het EG-Verdrag heeft tot gevolg dat lidstaten moeten uitgaan van het beginsel van de wederzijdse erkenning van normen: produkten die voldoen aan de regelgeving in de lidstaat van oorsprong moeten in beginsel door andere lidstaten worden aanvaard, tenzij de ontvangende lidstaat zich kan beroepen op dwingende redenen van algemeen belang, die een handelsbelemmerende maatregel rechtvaardigen. De Europa-akkoorden bevatten bepalingen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen in het EG-Verdrag betreffende de wederzijdse erkenning van normen. Gezien de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie over dergelijke bepalingen in associatieovereenkomsten is het echter afhankelijk van het doel en de strekking van de associatieovereenkomst en de betrokken bepalingen of aan de bedoelde bepalingen eenzelfde werking moet worden toegekend als aan de bepalingen uit het Verdrag.

Vanaf het moment van toetreding zullen evenwel de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten en alle harmonisatierichtlijnen en overige regelgeving op dit gebied ten volle moeten gelden voor de nieuw toetredende lidstaten. Met het oog daarop zal de pre-toetredingsstrategie zich erop moeten richten dat de toetredende landen zoveel mogelijk in staat zijn te voldoen aan zowel de inhoudelijke normen als de controle- en procedurevoorschriften die zijn vastgelegd in de bestaande Europese regelgeving op het gebied van industrieprodukten en diensten. Met het oog daarop zijn terecht als prioriteiten op korte en middellange termijn in de 'Pre-Accession Strategy' aangeduid de noodzaak tot het instellen van certificatie- en standaardisatie-instellingen en de aanpassing van wetgeving met betrekking tot industrieprodukten. Een belangrijk punt van aandacht in de toetredingsonderhandelingen zal moeten zijn de vraag of controle- en monitoring-procedures zodanig functioneren dat produkten en diensten afkomstig uit de toetredende landen niet alleen formeel, maar ook materieel aan de daaraan gestelde Europese normen voldoen. Zo niet, dan zal wellicht in het kader van bijvoorbeeld de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid van de consument of de stabiliteit van de financiële markten moeten worden overgegaan tot het instellen van overgangstermijnen. Meer in het algemeen moet ernaar gestreefd worden dat de industrie en het bedrijfsleven in de toetredende landen op het moment van toetreding in staat is produkten en diensten te leveren die op voet van gelijkheid kunnen concurreren met de produkten en diensten in de huidige Europese Unie.

Douane-tarief

Op het ogenblik van toetreding dienen deze landen zich te houden aan het 'gemeenschappelijk douane-tarief' en tevens de handelsbelemmeringen ten opzichte van mede-toetredende landen op te heffen. In gevallen waarin toetredende landen ten opzichte van nog niet toetredende buurlanden, waarmee wel reeds onderhandelingen gaande zijn, handelsbarrières zouden moeten instellen, die dan vervolgens weer afgebroken zouden moeten worden, moet een aangepast regime gelden.

II.4.2 Interne Markt: landbouwprodukten

De regering ondersteunt in grote lijnen het streven van de Europese Commissie tot het verder doorvoeren van hervormingen van het GLB. Sinds 1993 vindt er een hervorming van het GLB plaats op een zodanige wijze dat prijsondersteuning plaats moet gaan maken voor inkomenssteun. *De AIV acht een verdere verdieping (binnen sectoren) en verbreding (naar andere sectoren) van de hervormingen om de volgende redenen noodzakelijk:*

- *ter voorkoming van mogelijk dreigende overschotten van met name granen en rundvlees;*
- *het streven reeds nu rekening te houden met handelsliberalisatie die voortkomt uit de komende besprekingen in het kader van de wereldhandels-organisatie (WTO);*

- *het vergemakkelijken van de integratie van nieuwe lidstaten;*
- *het behouden van toegang tot de wereldmarkt.*

De Europese Commissie is van mening dat het huidige beleid aanvulling behoeft, namelijk door ook de nodige aandacht te geven aan de ontwikkeling van het platteland. *De AIV is echter van oordeel dat bij een correcte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel het bevorderen van plattelandsontwikkeling niet een zaak is die tot de taak van de Europese Unie moet worden gerekend maar tot de taak van de lidstaten.*

Wat betreft de regelgeving in het kader van het GLB is de AIV van mening dat nagegaan zou kunnen worden in hoeverre de landbouwregelingen op communautair niveau kunnen worden vereenvoudigd. Te denken valt aan de mogelijkheid dat lidstaten - binnen communautair vastgestelde kaders - de mogelijkheid krijgen om op basis van nationaal vastgestelde regels beter in te kunnen spelen op de regionale omstandigheden.

In de Midden- en Oost-Europese landen neemt de landbouwsector een belangrijke plaats in de economie in. In de Unie is de landbouw één van de sectoren waarvan het beleid vooral op het niveau van de Unie wordt gevoerd. Gezien de grote verschillen wat betreft de landbouw, met inbegrip van het prijsniveau, tussen de Unie en de landen in Midden- en Oost-Europa zullen lange overgangperiodes noodzakelijk zijn. Voor de inhoudelijke overname van het beleid zullen, althans in die sectoren waar institutionele prijzen worden gehanteerd, in wederzijds belang lange overgangperiodes moeten worden overeengekomen. Dit impliceert dat tijdelijke invoerbepalingen (niet in de vorm van kwantitatieve restricties maar in de vorm van heffingen) noodzakelijk zullen zijn, deze dienen te worden afgebroken parallel met de overname van het (prijs)beleid. Tevens impliceert het dat grenscontroles voorlopig dienen te worden gehandhaafd en betalingen uit hoofde van de prijsgaranties gedurende de overgangperiode op een lager niveau zullen plaatsvinden. Deze beperking geldt overigens niet voor uitgaven in de sfeer van de structuurverbetering.

Wat de bijdrage van de landbouwbegroting aan het beleid in de toetredende landen betreft, komt het de AIV voor dat de Commissie een wel erg bescheiden aandeel voor landbouwstructuurverbetering in die landen heeft voorzien (in 2006 2,1 miljard, naast 1,2 miljard voor afzetmaatregelen, op een totaal van 45,8 miljard ECU voor de hele GLB-begroting). Het lijkt wenselijk de steun voor de landbouw in de kandidaat-lidstaten sterker te richten op versterking van de landbouwstructuur (plattelandsinfrastructuur, verwerking van landbouwproducten, veterinaire en physosanitaire controles) en administratieve capaciteit voor toepassing van het GLB-instrumentarium. Een dergelijk proportioneel grotere bijdrage aan structuurversterking van de landbouwsector in de toetredende landen kan een compensatie vormen voor de afwezigheid van inkomenssteun en hun geringere profijt van de afzetmaatregelen van het GLB.

Na toetreding ontstaat het probleem dat er op korte termijn geen convergentie tot stand valt te brengen tussen de situatie in de huidige lidstaten en de situatie in de toetredende landen, en er ook geen synthese tot stand kan worden gebracht. Momenteel wordt de landbouwsector in de Midden- en Oost-Europese landen gekenmerkt door een lage productiviteit en relatief lage prijzen. Het op korte termijn optrekken van het prijsniveau in het Oosten tot het EU-niveau is vanuit de optiek van de welvaart in die landen niet acceptabel. Dit zou vraagtuitval en sociale onrust in deze landen tot gevolg kunnen hebben. Reden hiervoor is dat de uitgaven voor voedingsmiddelen 40 à 60 procent van het gezinsinkomen bedragen (voor de Unie is dit 19 procent). Om deze redenen zal het noodzakelijk zijn lange overgangstermijnen te hanteren die het mogelijk maken de landbouwsector in de toetredende landen aan te passen aan het EU-beleid. Daling van de prijzen in de huidige Unie-staten zal naar verwachting alleen haalbaar blijken bij realisering van de Commissie-

voorstellen in het kader van Agenda 2000, dan wel bij een volgende WTO-ronde. In de voorstellen die de Commissie recentelijk heeft gepresenteerd als vervolg op *Agenda 2000* wordt daarom voorgesteld te komen tot een voortzetting van het huidige beleid gericht op daling van de prijzen naar een meer markt-conform niveau⁶. Indien in de EU verdere prijsdaling gepaard gaat met inkomenssteun - en daar ziet het er vooralsnog naar uit - dan zou het gevolg zijn dat in de huidige EU inkomenssteun wordt verstrekt en in de toetredende landen vooralsnog niet. Tijdens de noodzakelijke overgangperiode zullen de prijzen in deze landen overigens op den duur wel stijgen als gevolg van de meer naar elkaar toegroeïende landbouwmarkten.

Voor de verdere toekomst en zeker na afloop van de overgangperiode, ziet de AIV slechts één uitweg uit deze situatie en dat is het verminderen van de inkomenssteun tot een EU-basis inkomenssteun, welke binnen vastgestelde EU-randvoorwaarden door de nationale lidstaten tot een bepaald niveau kan worden aangevuld. Bij deze nationale aanvulling wordt rekening gehouden met het welvaartspeil alsmede het kostenniveau in de betreffende lidstaat.

II.4.3 Mededingingsbeleid

Mededingingsbepurende afspraken en gedragingen

Strikt genomen hebben de huidige lidstaten van de Europese Unie geen verplichting een nationaal mededingingsbeleid te voeren dat aansluit bij dat van de Unie, of hun al bestaande mededingingsbeleid daarmee in lijn te brengen. De mededingingsregels van het EG-Verdrag zijn zelf rechtstreeks van toepassing op gedragingen van ondernemingen die effect hebben binnen de Unie, voor zover daardoor de handel tussen de lidstaten kan worden beïnvloed. Niettemin hebben vrijwel alle EU-lidstaten, waaronder recentelijk ook Nederland, gedurende de afgelopen jaren hetzij nieuwe nationale mededingingsregels aangenomen welke zijn afgestemd op de Europese mededingingsregels, hetzij hun bestaande regels daaraan aangepast.

De Europa-akkoorden bevatten bepalingen welke vergelijkbaar zijn met de mededingingsregels van het EG-Verdrag, die mededingingsbepurende overeenkomsten en gedragingen verbieden voor zover deze de handel tussen het betrokken land en de Unie ongunstig kunnen beïnvloeden. Ook de Centraal- en Oost-Europese landen hebben de laatste jaren, veelal met steun van de Europese Unie, mededingingsregels aangenomen, c.q. gewijzigd die geënt zijn op de Europese mededingingsregels.

Het is van groot belang dat ondernemingen na de uitbreiding kunnen concurreren op één interne markt waarop een werkzame mededinging heerst opdat ook in de toetredende landen de optimale resultaten van een vrije markteconomie tot stand kunnen worden gebracht. Daartoe moeten ondernemingen (en consumenten) zich bij belemmering van die mededinging kunnen wenden tot adequaat toegeruste en competente instanties. Om die reden moet de totstandkoming van nationale kartelregels die analoog zijn aan de Europese regels worden voortgezet en ondersteund in het kader van de 'pre-accession strategy'. Problemen die daarbij nog een rol spelen zijn, blijkens de in juli 1997 door de Commissie uitgebrachte 'avis', onder meer het feit dat de voor de toepassing van het beleid aangewezen instanties nog onvoldoende sanctiebevoegdheden hebben om erop toe te zien dat het beleid daadwerkelijk effectief wordt nageleefd, alsmede het feit dat zij beschikken over onvoldoende of onvoldoende gekwalificeerde staf.

6 De Commissie stelt voor de interventieprijzen voor rundvlees, granen en zuivel met respectievelijk 30, 20 en 15 procent te verlagen.

Afgezien van de beoogde werking van nationale mededingingsregels zullen de Europese mededingingsregels na de toetreding rechtstreeks van toepassing zijn in de toegetreden lidstaten. Op dat beginsel dienen naar de mening van de AIV geen uitzonderingen te worden toegestaan. De onmiddellijke toepasselijkheid van de mededingingsbepalingen heeft tot gevolg dat de Europese Commissie eventueel in geval van inbreuken zelf actie kan ondernemen. Ondernemingen kunnen echter ook voor hun nationale rechterlijke instanties een beroep doen op deze bepalingen. Om een werkzame toepassing van de bepalingen te waarborgen is het noodzakelijk dat de rechterlijke macht in de betrokken landen opgeleid wordt in de toepassing van de Europese mededingingsregels.

Milieurichtlijnen

Overgangsregelingen voor milieu-wetgeving dienen in principe beperkt te blijven tot regelingen die een hoofdzakelijk lokale werking hebben. Belangrijke grensoverschrijdende milieuproblemen dienen zo veel mogelijk bij de toetreding onder het gemeenschapsrecht te vallen. *De AIV acht het noodzakelijk hierbij enige soepelheid in acht te nemen.* Een te stringente toepassing van het gemeenschapsrecht zou de toetredende landen voor grote problemen plaatsen. Het hanteren van internationale afspraken, gemaakt in het kader van de WTO en Kyoto, dwingt daar ook niet toe.

Ondernemingsrecht

Voor het op juiste wijze functioneren van de interne markt is het noodzakelijk dat direct na de toetreding in de nieuwe lidstaten de richtlijnen voor het vennootschapsrecht in corresponderende nationale wetgeving zijn omgezet en de naleving daarvan wordt verzekerd. Ook de bijbehorende juridische infrastructuur dient dan aanwezig te zijn, zoals adequate economische rechtspraak, een degelijke faillissementregeling, een betrouwbaar kadaster, etc.

Ondernemingen met bijzondere rechten

Een bijzonder probleem in dat verband vormt de toepassing van artikel 90 EG-Verdrag op ondernemingen met overheidsmonopolies of andere bijzondere of exclusieve rechten. De nog maar recent geëindigde periode waarin de landen in Midden- en Oost-Europa te maken hadden met een door de staat geleide economie laat ook in het heden zijn sporen na. Het probleem is niet het bestaan van monopolies (ook in de huidige lidstaten komen, in overeenstemming met de Europese regelgeving, monopolies voor), maar de nog steeds bestaande verwevenheid tussen staat en bedrijfsleven. Aan dat probleem wordt deels tegemoetgekomen door de onmiddellijke en effectieve toepassing van de bestaande Europese regels op het gebied van de transparantie van de betrekkingen tussen lidstaten en overheidsbedrijven. Niettemin zal het noodzakelijk zijn in het kader van de voorbereiding van de toetreding aandacht te besteden aan de negatieve gevolgen van deze verwevenheid voor een effectieve mededinging. Zo zal de bestaande situatie geïnventariseerd moeten worden en zullen de noodzakelijke wijzigingen moeten worden aangebracht.

Staatssteun

Op het gebied van staatssteun verplichten de Europa-akkoorden alle steunmaatregelen die de mededinging vervalsen en de handel tussen de betrokken staat en de Europese Unie vervalsen af te schaffen. De landen zijn tevens verplicht een systeem op te zetten waarbij zij de toekenning van staatssteun aan 'monitoring' onderwerpen. Tot dusver is op dat gebied nog niet veel vooruitgang geboekt. Om te waarborgen dat de - eveneens na toetreding rechtstreeks werkende - bepalingen uit het EG-Verdrag betreffende staatssteun effectief zijn, is het noodzakelijk dat ook in dit verband adequate procedures worden opgesteld, die bewerkstelligen dat regelingen op het gebied van staatssteun worden geïdentificeerd en aangemeld bij de Europese Commissie.

II.4.4 Sociale regelgeving

De sociale regelgeving in de Unie is bij uitstek een beleidsterrein waar het beginsel van de subsidiariteit op ruime schaal wordt toegepast. Een reden daarvoor is dat voor het bereiken van een bepaalde graad van harmonisatie niet alleen regelgeving binnen de Unie doorslaggevend is maar meer nog de voorbeeldwerking die van bestaande regelingen in lidstaten uitgaat op de sociale regelgeving in andere lidstaten. Agenda 2000 besteedt weinig aandacht aan sociaal beleid of aan sociale aspecten van de uitbreiding. Wel merkt de Commissie op dat de normen voor sociaal beleid in de kandidaat-lidstaten meestal laag zijn, met name op het gebied van volksgezondheid, werkloosheid en arbeidsomstandigheden. De situatie is echter niet alarmerend: er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat de Oost-Europese lidstaten op het moment van toetreding niet in staat zullen zijn te voldoen aan het acquis. Bij de verantwoording van de keuze voor de landen die als eerste in aanmerking komen voor toetredingsonderhandelingen wordt alleen in het geval van Slovenië melding gemaakt van sociale zaken en werkgelegenheid als terreinen waar vooruitgang nodig is. Voor andere landen, zo valt aan te nemen, worden geen noemenswaardige moeilijkheden verwacht. Voor zover er problemen zijn moeten ze met pre-toetredingssteun opgelost worden.

Het is om verschillende redenen opmerkelijk dat analyses van de sociale aspecten van de uitbreiding nagenoeg ontbreken. Ten eerste is werkgelegenheid door de Europese Raad uitgeroepen tot topprioriteit van de Europese Unie. De toetreding van Oost-Europese landen heeft onmiskenbaar effecten op de werkgelegenheid, zowel in de huidige als in de nieuwe lidstaten. Een analyse van de voorziene, mogelijke of te verwachten effecten zou niet misstaan, te meer omdat de uitbreiding nogal eens geassocieerd wordt met bedrijfsverplaatsingen, bedrijfssluitingen en toestroom van goedkope Oost-Europese producten op de West-Europese markten. Voor zover er weerstand tegen de uitbreiding te verwachten is, dan zal deze waarschijnlijk de effecten op de werkgelegenheid betreffen. De Unie staat daarmee voor de vraag of beleid ter compensatie van mogelijk negatieve effecten op de werkgelegenheid zinvol en gewenst is. Een goede afweging vereist een diepgaande studie van de werkgelegenheidseffecten en een analyse per sector. De uitbreiding heeft overigens ook belangrijke positieve werkgelegenheidseffecten door de vergroting van de markt.

Een tweede reden om meer aandacht te schenken aan de sociale aspecten van de uitbreiding betreft de politieke discussie over het vrij verkeer van werknemers en de gevolgen voor de arbeidsmarkten in de huidige lidstaten. Er gaan vooral in Duitsland stemmen op om een overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten in te stellen om de huidige lidstaten te beschermen tegen toestroom van Oost-Europese werknemers. Voor Nederland lijkt een dergelijke 'bescherming' niet nodig: het is niet aanmerkelijk dat er op de Nederlandse arbeidsmarkt een verdringing ontstaat door goedkope Oost-Europese arbeidskrachten. Kern van het vrij verkeer van werknemers is immers dat een werknemer uit een andere lidstaat niet gediscrimineerd mag worden op de arbeidsmarkt en recht heeft op dezelfde beloning als autochtone werknemers. (N.B. Om deze reden is de verwachte stroom Spanjaarden en Portugezen na toetreding van deze landen tot de Unie ook niet gekomen.) Sinds kort geldt de gelijke behandeling ook voor kortdurende detacheringen naar een andere lidstaat. Oost-Europeanen die in Nederland een baan vinden, hebben dus recht op hetzelfde loon en dezelfde arbeidsvoorwaarden als Nederlandse werknemers. De situatie in Duitsland is wellicht verschillend omdat daar geen wettelijk minimumloon bestaat (behalve een beperkt minimumloon voor de bouwsector) en de cao-lonen doorgaans niet algemeen verbindend verklaard worden. Ondanks begrijpelijke bezwaren in Duitsland lijkt het beter te streven naar duidelijke wetgeving op het terrein van minimumlonen in alle lidstaten, waarbij het de primaire verantwoordelijkheid is van de lidstaten zelf om verstoring van de arbeidsmarkt te voorkomen.

Een derde reden waarom sociale aspecten meer nadruk verdienen houdt verband met de finaliteit: juist de Europese hoge levensstandaard en het Europese sociale model worden als wezenskenmerk ten opzichte van Japan en de VS genoemd. Het Europese model bestaat uit nationale stelsels aangevuld met Europese coördinatieregels ten behoeve van het vrij verkeer van werknemers, met normen omtrent de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, met beleid ten aanzien van de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers en met een aantal voorzieningen dat onder andere informatie en raadpleging van werknemers betreft. De uitbreiding zal onmiskenbaar een weerslag op de ontwikkeling van het Europese sociale model hebben. Enerzijds wordt het moeilijker om binnen de Unie tot politieke overeenstemming te komen omdat de verschillen in levensstandaard tussen Oost en West groot zijn. Snelle gelijkschakeling van arbeidsvoorwaarden of sociale zekerheid zou leiden tot grote werkloosheid in de nieuwe lidstaten. Anderzijds scheppen de toenemende verschillen in welvaartsniveau ook een toenemende behoefte aan duidelijke normen. Door de uitbreiding neemt de concurrentie toe. Gelet op het feit dat het opleidingspeil van de bevolkingen ongeveer hetzelfde is als het West-Europese, zal concurrentie de komende jaren plaatsvinden op basis van loonkosten (arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheidsbijdragen en belasting). Dat zet de sociale normen in alle lidstaten onder druk en creëert dus een behoefte aan normen die binnen de hele Unie gelden. De conclusie kan zijn dat de uitbreiding de vraag naar Europese sociale normen vergroot maar dat het moeilijker zal zijn het Europese sociale model vorm te geven. Wil de EU haar sociale model handhaven dan zijn verschillende wegen denkbaar:

- Doorgaan op het vertrouwde pad: sociaal beleid, bescherming tegen ongelijke concurrentie en werkgelegenheidsbeleid blijven – op onderdelen na – een nationale verantwoordelijkheid. Onderlinge beleidsconcurrentie zal evenwel een zekere harmonisatie van de nationale stelsels bevorderen.
- Nationale stelsels aanvullen met een Europees werkgelegenheidsbeleid om negatieve effecten van de uitbreiding te compenseren: gerichte steun aan regio's en landen om omschakeling mogelijk te maken en/of schokken op te vangen. Uiteraard kan de effectiviteit van dergelijke steun betwist worden.
- Een gedifferentieerd sociaal model: de EU stelt normen, maar deze zijn relatief. Uitkeringsnormen bijvoorbeeld worden gerelateerd aan het laatste verdiende loon, aan het gemiddeld inkomen dan wel aan de gemiddelde levensstandaard of het bestaansminimum.
- Een combinatie van a, b en c: een flexibel sociaal model. De EU biedt een mogelijkheid tot onderlinge coördinatie aan door normen te stellen; aan lidstaten blijft echter de keus of ze al dan niet hieraan deel willen nemen. Een voordeel is ook dat het op deze wijze mogelijk is hoge – zij het gedifferentieerde – normen te stellen die in alle lidstaten maatschappelijke en politieke betekenis hebben.

Welke weg ook gekozen wordt, de overleving van het Europese sociale model is niet vanzelfsprekend. Daarom is het noodzakelijk sociale aspecten nadrukkelijk op de agenda te plaatsen. Dit zou ook consequenties moeten hebben voor de werkwijze tijdens de toetredingsonderhandelingen. Het is van groot belang een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor het lidmaatschap van de EU. Sociale problemen en sociale gevolgen moeten ook binnen de kandidaat-lidstaten volop onderwerp van gesprek zijn. Om dat te garanderen is het van belang sociale partners of andere NGO's in de toetredende landen te betrekken bij het onderhandelingsproces.

II.4.5 Vrij verkeer van Personen

Verbod op discriminatie naar nationaliteit en het vrij verkeer van werknemers.

Het vrij verkeer van werknemers kan problemen opleveren zowel voor de huidige lidstaten van de EU alsook voor de toetredende landen. De publieke belangstelling gaat echter

eerder uit naar de migratie van Oost naar West: grote stromen Oost-Europeanen die concurreren met de huidige werklozen zijn een populair schrikbeeld. In par. II.4.4 werd er op gewezen dat het de vraag is of er veel redenen zijn om aan te nemen dat dergelijke migratiestromen zich voor zullen doen. Het beginsel van de non-discriminatie heeft betrekking op de legale migratie en laat onverlet het bestaan van illegale migratie. Wanneer wel (illegaal) discriminatie plaatsvindt, ontstaan gemakkelijk 'incentives' die illegale migratie veroorzaken. Voor veel werknemers in de toetredende landen is het loonniveau dat maar een gedeelte is van het regulier betaalde loon in de huidige lidstaten ruimschoots meer dan de lonen die in de toetredende landen worden betaald. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ontstaan van een dergelijke situatie niet is verbonden aan de uitbreiding. Ook momenteel zijn reeds de factoren aanwezig die illegale migratie op gang kunnen brengen. Het al of niet toetreden van landen maakt deze situatie niet wezenlijk anders. De conclusie kan dan ook zijn dat de uitbreiding van de Unie als zodanig weinig effect zal sorteren op de (illegale) migratiestromen.

Anders is het gesteld met het personenverkeer uit hoofde van Schengen. Dat regime kan pas op de landen in Midden- en Oost-Europa worden toegepast, nadat de controle aan de buitengrenzen van die landen verzekerd is. De controle aan de binnengrenzen dient zolang te worden gehandhaafd. Wel is het wenselijk hieraan een termijn te verbinden waarin de controle aan de buitengrenzen moet zijn verwezenlijkt en niet te voorzien in een blijvende 'opt-out'.

II.5 Overname van het acquis en institutionele bepalingen

Uit de instelling van overgangsperioden vloeien, voorzover nu te voorzien, geen institutionele gevolgen voort, conform vorige toetredingen en de overgangsregelingen die vroeger tussen de lidstaten onderling gegolden hebben. Het is ook niet gemakkelijk voorstelbaar dat een nieuw toetredende lidstaat verdragsmatig vastgelegde beperkingen van zijn medebeslissingsrecht zou willen aanvaarden.

Een bijzonder aspect vormt de beslissing over toekomstige uitbreidingen van de Unie (mede gezien in het licht van de houding van Griekenland tegenover de samenwerking tussen de Europese Unie en Turkije). Aangezien de toelating van nieuwe leden een constitutioneel besluit vergt dat met unanimiteit moet worden genomen en parlementaire goedkeuring behoeft, is een formele inperking van de rechtspositie van één of meer nieuwe lidstaten ondenkbaar. Om het gevaar van toekomstige blokkades te vermijden zullen, in die gevallen waar dat nodig is, politieke afspraken moeten worden gemaakt. Deze kunnen bijvoorbeeld in de vorm worden gegoten van verklaringen van goede wil op het ogenblik van toetreding.

III De cohesie- en structuurfondsen

Eén van de doelstellingen van de Unie is, door middel van een structuurbeleid, het bevorderen van de economische en sociale samenhang tussen de lidstaten om zodoende de sociaal-economische verschillen te verkleinen door het verhogen van het BNP in de armere lidstaten (dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 130 A van het Verdrag van Amsterdam). Om dit te bereiken vindt er een overdracht van financiële middelen plaats naar armere lidstaten in het algemeen en achtergebleven regio's in het bijzonder. De Unie kent voor het vervullen van deze taak sinds 1975 de 'structuurfondsen' en daarnaast sinds het Verdrag van Maastricht het 'cohesiefonds'. Deze stroom van financiële middelen zal ook van bijzondere betekenis zijn voor de uitbreiding en voor het bereiken van het acquis (zie ook paragraaf II.3).

III.1 De fondsen en de uitbreiding

De uitbreiding van de Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa maakt het vraagstuk van de overdrachten in het kader van de structuurfondsen en het cohesiefonds meer complex. Deze landen komen, met een BNP van circa 32 procent van het gemiddelde BNP in de Unie, alle in aanmerking voor financiële middelen uit de structuurfondsen.

III.2 Voorstellen van de Commissie

In *Agenda 2000* heeft de Commissie voorgesteld de huidige financiële afspraken (die een looptijd hebben tot 1999) te extrapoleren voor de periode 2000-2006. Dit houdt in dat de totale financiële middelen die ter beschikking komen maximaal 1,27 procent van het BNP van de Unie blijven bedragen. Aangaande de structuurfondsen stelt de Commissie voor deze voor de periode 2000-2006 te maximeren op 0,46 procent van het BNP. Dit voorstel komt er op neer dat in de onderhavige periode 275 miljard ECU beschikbaar is. De Commissie stelt voor aan deze gelden de volgende bestemming te geven:

- 230 mld ECU voor de huidige lidstaten (waarvan 20 mld via het cohesiefonds);
- 45 mld ECU voor de toetredende landen (waarvan 7 mld als pre-toetredingssteun).

De Commissie stelt voor, gegeven de beperkte absorptiecapaciteit in de landen in Midden- en Oost-Europa, de overdracht van financiële middelen te maximeren tot 4 procent per jaar van het BNP van deze landen. Tevens stelt de Commissie voor in plaats van de huidige zeven, de volgende drie doelstellingen te hanteren:

1. steun aan de achtergebleven regio's (de huidige doelstelling 1);
2. steun aan economische en sociale herstructurering (huidige doelstelling 2 en 5a);
3. steun aan de ontwikkeling van 'human resources', gericht op de modernisering van het onderwijssysteem, training en werkgelegenheid.

III.3 Beoordeling van de voorstellen van de Commissie

Wat opvalt in de voorstellen van de Commissie is dat bij de besteding van de fondsen, ook na de toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa, de nadruk blijft liggen bij de huidige lidstaten. Voor deze lidstaten zou 84 procent van de fondsen ter beschikking komen terwijl de Midden- en Oost-Europese staten genoeg zouden moeten nemen met de resterende 16 procent. *Deze verdeling vindt, naar het oordeel van de AIV, geen rechtvaardiging in de economische achterstand die de landen in Midden- en Oost-Europa hebben ten opzichte van de huidige lidstaten. De AIV raadt de regering dan ook aan niet in te stemmen met de voorstellen van de Europese Commissie ter zake, doch om aan te*

dringen op scherpere degressie bij de huidige lidstaten naar welke de fondsen in de praktijk vloeien, zodat, spiegelbeeldig, deze worden vrijgemaakt voor in aanmerking komende regio's in de toetredende landen. Op deze wijze kunnen deze fondsen geloofwaardig worden ingezet ten behoeve van de inspanningen om werkelijk overname van het acquis communautaire te bereiken. Het gemiddelde BNP per hoofd van de bevolking van de Midden- en Oost-Europese landen bedraagt 32 procent terwijl het overeenkomstige cijfer voor Griekenland op 64 procent ligt, voor Portugal op 68 procent, Spanje op 76 procent en voor Ierland zelfs al bijna op 90 procent. Op grond van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat de verdeling van de fondsen niet lijkt te zijn gebaseerd op economische achterstand. Veeleer lijken de voorstellen ingegeven - ten onrechte dus - door het streven de steun van de huidige lidstaten voor de uitbreiding niet in gevaar te brengen door een substantiële verschuiving van de gelden naar de landen in Midden- en Oost-Europa te bewerkstelligen. De Commissie beroept zich evenwel op de beperkte absorptiecapaciteit in de Midden- en Oost-Europese landen. Onder verwijzing naar deze beperkte capaciteit stelt de Commissie voor de hulp te beperken tot maximaal 4 procent per jaar. De AIV is van mening dat deze limitering te statisch is en te zeer ingegeven door budgettaire- en verdelings-overwegingen. Een meer dynamische benadering is gewenst. Deze zou er juist op moeten zijn gericht de absorptiecapaciteit te vergroten door het versterken van de institutionele capaciteit. Indien meer geld gaat naar het versterken van de institutionele capaciteit kan bijvoorbeeld overeengekomen worden de gelden bestemd voor de landen in Midden- en Oost-Europa in de periode 2000 tot 2006 elk jaar met 10 procent te laten stijgen. Een tweeledig doel kan daarmee worden gediend: enerzijds het vergroten van de absorptiecapaciteit waardoor de economische achterstand van deze landen sneller kan worden verkleind; en anderzijds kan een versterkte institutionele capaciteit bijdragen aan een snellere toepassing van het acquis, waarvan de noodzaak in hoofdstuk II werd aangegeven.

Een aparte plaats wordt ingenomen door het cohesiefonds. Dit fonds is bedoeld om de armere lidstaten in staat te stellen de benodigde convergentie tot stand te brengen om deel te kunnen nemen aan de derde fase van de EMU en de gemeenschappelijke munt. Een dergelijke convergentie dient op den duur ook tot stand te worden gebracht voor toetredende landen. *Er is derhalve alle reden de landen in Midden- en Oost-Europa voor een groter deel uit het cohesiefonds, op degressieve wijze, in aanmerking te laten komen dan de huidige lidstaten uit dit fonds ontvangen.*

De AIV wil bij het bovenstaande nog de kanttekening maken dat het aanwenden van financiële middelen ten behoeve van de landen in Midden- en Oost-Europa niet ten koste mag gaan van de hulpverlening aan ontwikkelingslanden waartoe het Verdrag in artikel 130 U verplicht.

Samenvattend acht de AIV het dus van grote betekenis in Agenda 2000 tot andere besluitvorming te komen dan de Europese Commissie voorstelt door een fasegewijze afbouw van de middenstroom en door, bij de fundamentele herziening, beduidend meer ruimte te scheppen voor in aanmerking komende regio's van de toetredende landen. Op deze wijze wordt geloofwaardig uitzicht geboden op de toetreding en op overname van het acquis. De AIV pleit hiervoor niet alleen uit principiële politieke motieven, maar ook omdat dit zal leiden tot nieuwe economische dynamiek en groei in de Europese Unie.

III.4 De bijdrage van Nederland in de financiering van de Unie

De Nederlandse netto-betalingspositie gaat in opgaande lijn en - hoewel ten principale losstaand van de uitbreiding - wordt in de voorstellen van de Europese Commissie verder verslechterd. Uit de discussie dienaangaande blijkt dat deze problematiek niet moet worden onderschat. Toch dient niet uit het oog te worden verloren, dat Nederland met een relatief

gemiddelde welvaartspositie gedurende vele jaren een netto-ontvangerspositie heeft ingenomen en zulks ondanks een relatief groot aandeel in bijvoorbeeld douaneheffingen. De financiële problematiek is té fundamenteel en té omvangrijk dan dat zij in het kader van dit advies uitputtend kan worden behandeld. Anderzijds weegt zij zo zwaar in de standpuntbepaling van de regering, dat de AIV meent ook in dit kader de problematiek niet onbesproken te mogen laten. Te meer daar in het regeerakkoord 1998 wordt uitgegaan van grotere bijdragen uit de fondsen voor Nederland onder gelijktijdige verlaging van de Nederlandse bijdrage oplopend tot 1,3 miljard in 2002, welke slechts het resultaat van onderhandelingen kan zijn, die op onderdelen eenstemmigheid zouden vereisen. De vooronderstelling, dat die onderhandelingen met zekerheid tot het gewenste kwantitatieve resultaat zullen leiden, is op zijn minst zeer twijfelachtig.

De AIV meent dat de door de Europese Commissie gepresenteerde becijferingen van de kosten van de uitbreiding en de financiering daarvan binnen de bestaande maximale begrenzungen (1.27 % BNP) geen aanleiding geven tot beredeneerde twijfel, uitgaande van de veronderstellingen waarop zij zijn gebaseerd. De AIV gaat er dan ook vanuit, dat macro de uitbreiding financieel geen externe problemen met zich mee zal brengen. De bestaande macrokaders lijken voldoende ruimte te bieden om de financiële consequenties op te vangen.

Dat kan echter niet worden gezegd over de micro-posities van de onderscheiden lidstaten, resp. groepen van lidstaten. Hier dient de controverse tussen netto-betalers en netto-ontvangers zich aan, een controverse die naar het zich laat aanzien, ingewikkelde en moeilijk oplosbare problemen met zich mee zal brengen. *Voor de AIV geldt dat de problematiek van meer moeten afdragen of minder netto ontvangen voor alle 15 huidige lidstaten geen belemmering mag worden voor een evenwichtige voortzetting van het onderhandelingsproces en de uiteindelijke toetreding.* Deze positiebepaling ligt in het verlengde van het standpunt; dat de AIV in zijn eerste interimadvies heeft ingenomen ten aanzien van het oplossen van de institutionele problematiek en die rond het kunnen accepteren van het acquis. Niettemin moet men zich rekenschap geven van een fors impliciet politiek probleem, dat zich ook reeds heeft aangekondigd in verklaringen van netto-ontvangers (bijvoorbeeld Spanje) en netto-betalers (bijvoorbeeld Nederland).

Analyse van de positie van de Europese Commissie brengt de AIV tot de conclusie, dat de Commissie een grotere wissel trekt op de toegeeflijkheid van de netto-betalers dan die van de netto-ontvangers. Objectief gesproken is dit op het eerste gezicht vreemd, tenzij de algemeen economische en welvaartspositie van de netto-ontvangers inderdaad zo significant slechter is dan die van de netto-betalers, dat deze laatste deze benadering zonder al te grote moeite aan hun publieke opinie zouden kunnen slijten. De Nederlandse regering meent kennelijk dat dit niet het geval is en kiest dan ook voor een weg die de Europese Commissie volstrekt niet wil gaan, nl. wijziging in de relatieve afdracht aan het Uniebudget, hetgeen openbreken van het 'eigen middelen besluit' impliceert. De Europese Commissie wil de weg van een meer fundamentele benadering van de financiering niet volgen. Dit is inderdaad het openen van de doos van Pandora, maar dat zou niet de eerste keer zijn. Ook in 1988 is dit geschied, weliswaar met grote inspanning, maar niet zonder succes. De AIV is dan ook niet van mening dat de Europese Commissie deze weg terecht heeft gekozen. Men moet vrezen dat de problematiek van de financiering van de Unie met een groeiend aantal financieel minder draagkrachtige leden van de Unie in de toekomst niet gemakkelijker maar eerder moeilijker oplosbaar wordt. Het zou beter zijn als de Commissie, evenals in 1988, leiding zou geven aan dit proces. Zonder die leiding van de Commissie vallen nauwelijks bevredigende resultaten te verwachten.

IV Institutionele aspecten

De structuur van de Unie, ooit ontworpen voor zes lidstaten, is in de loop van de tijd niet fundamenteel herzien. Bij de respectieve uitbreidingen werd de bestaande situatie geëxtrapoleerd, hetgeen leidde tot een uitbreiding van de Raad, een vergroting van de Commissie en een toenemend aantal parlementariërs. Door steeds voort te bouwen op het bestaande zijn noodzakelijke hervormingen uitgesteld. Momenteel heeft de huidige Unie, met 15 lidstaten, haar grenzen bereikt. Extrapolatie van de huidige structuur op een Unie van 20 of 25 lidstaten zou de slagvaardigheid van de Unie aantasten en de voortgang van het integratieproces sterk belemmeren zo niet tot stilstand brengen. Uitbreiding op eenzelfde wijze als in het verleden zou - sterker nog dan nu reeds het geval is - leiden tot een te omvangrijk Parlement, een te grote Commissie en tot stagnatie van de besluitvorming in de Raad.

De grote verschillen van inzicht tussen de lidstaten over de vraag hoe de institutionele hervormingen tot stand moeten worden gebracht maken duidelijk dat overeenstemming hierover niet makkelijk zal zijn te bereiken. De geringe resultaten die het Verdrag van Amsterdam op dit punt heeft opgeleverd wijzen ook in deze richting. Volgens het verdrag komen institutionele herzieningen pas aan de orde bij de eerstvolgende uitbreiding⁷. België, Frankrijk en Italië hebben een verklaring aan het verdrag toegevoegd, volgens welke een poging zou moeten worden gedaan om nog voor de uitbreiding een 'intergouvernementele conferentie' aan de institutionele hervorming te wijden. Als deze opzet zou kunnen slagen, zou dit naar de mening van de AIV de voorkeur verdienen. De AIV wil in dit advies een aantal aanbevelingen doen voor wijziging van de institutionele structuur van de Unie. Het gaat daarbij met name om de samenstelling van de Commissie, de stemmenweging in de Raad, de bevoegdheden van het EP en het functioneren van het Voorzitterschap.

IV.1 De Commissie

Tot nu toe gold voor de samenstelling van de Commissie het uitgangspunt dat elke lidstaat één commissaris leverde en de grote lidstaten twee. Bij 25 lidstaten zou de Commissie, op basis van dit uitgangspunt, al gauw meer dan 30 commissarissen tellen. Dit zou leiden tot een veel minder slagvaardige Commissie, immers er zou een versnippering

⁷ Het probleem werd middels het volgende protocol doorgeschoven naar de toekomst: "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.

van het takenpakket optreden van de commissarissen in de zin dat er te veel commissarissen zouden zijn voor het aantal te vervullen taken. *De AIV is van mening dat, met het oog op het behoud van de slagvaardigheid van de Commissie, het aantal commissarissen beperkt dient te worden en wel tot 10 à 15. Het gevolg hiervan zal zijn dat in de toekomst niet langer elke lidstaat permanent een onderdaan in de Commissie zal hebben. De AIV is van oordeel dat dit ook dient te gelden voor de grote lidstaten en dat deze landen geen recht dienen te krijgen op permanente basis een onderdaan in de Commissie zitting te laten nemen. Een permanente zetel voor grote lidstaten verdient geen voorkeur omdat de mogelijkheid voor kleine lidstaten een onderdaan in de Commissie te hebben dan al te sterk wordt beperkt. Naar het oordeel van de AIV zal de Commissie zelf ook wegens dienen te vinden er voor zorg te dragen dat ook de standpunten uit lidstaten, die geen onderdaan in de Commissie hebben, in de meningsvorming worden betrokken.*

Het jaar 1999 is voor de Unie een belangrijk jaar. Er treedt een nieuwe Commissie aan en er wordt een nieuw Parlement gekozen. Tegelijkertijd staat de Unie voor de uitdaging van de uitbreiding en de introductie van de EURO. Terwijl de ontwikkelingen in de Unie steeds meer ingrijpen in het dagelijks leven van de bevolking doet zich het verschijnsel voor dat de afstand van de burger tot de Unie eerder wordt vergroot dan verkleind, waarmee zich in toenemende mate een democratisch tekort in de Unie manifesteert. Het onlangs door 'Notre Europe' (het instituut van Jacques Delors) gedane voorstel⁸ om de benoeming van de voorzitter van de Commissie een meer politiek karakter te geven past in het streven de democratische legitimiteit van de Unie te versterken en haar een duidelijk gezicht te geven.

Op de vragen rond het roulerend voorzitterschap van de Raad, wordt later teruggekomen.

IV.2 De Raad

Wil de beperking van het aantal Commissarissen mogelijk zijn dan is het noodzakelijk dat de stemmenweging in de Raad afdoende is geregeld. De Raad is de instelling waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd. Gezien de grote verschillen in economisch en in geografisch opzicht en qua bevolkingsomvang tussen de lidstaten is de verdeling van de stemmen gevarieerd⁹. De uitbreiding van de Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa zal er toe leiden dat de positie van de grote lidstaten verder relatief verslechtert. Immers de

8 Dit voorstel houdt in dat de Europese (samenwerkingsverbanden van) politieke partijen ieder voor de verkiezingen voor het EP een persoon aanwijzen waarvan zij vinden dat hij of zij voorzitter van de Europese Commissie zou moeten worden. De kiezer kan vervolgens door zijn stem uit te brengen ook zijn voorkeur kenbaar maken voor de persoon die wordt voorgesteld als voorzitter van de Commissie. De gedachte is dat de Europese Raad bij de werkelijke benoeming van de voorzitter van de Commissie niet heen zal kunnen om die kandidaat, wiens 'partij' de grootste is geworden in het EP. Dit te meer daar de voorzitter van de Commissie ook het vertrouwen van (de meerderheid van) het EP moet genieten. Dit voorstel van 'Notre Europe' kan worden uitgevoerd zonder verdragswijziging en vormt een eerste stap op weg naar een gekozen voorzitter van de Europese Commissie.

9 De stemverhouding in de Raad is als volgt:

- 10 stemmen Duitsland, Frankrijk, Italië, het VK;
- 8 stemmen Spanje;
- 5 stemmen België, Griekenland, Nederland, Portugal;
- 4 stemmen Zweden, Oostenrijk;
- 3 stemmen Denemarken, Finland, Ierland;
- 2 stemmen Luxemburg.

toetredende landen zijn alle - met uitzondering van Polen - relatief klein. Het aantal kleine lidstaten in de Raad neemt daardoor toe waardoor de invloed van de grote lidstaten vermindert. De afgelopen decennia is er bij de besluitvorming in de Raad, door de stemmenweging, sprake geweest van een zekere balans tussen de lidstaten. Tot nog toe kunnen twee grote en één kleine lidstaat een blokkerende minderheid vormen en zo besluitvorming tegenhouden¹⁰. In een Unie met 20 lidstaten - uitgaande van de huidige systematiek van de stemverdeling - zouden, door het toenemend aantal kleine lidstaten, drie grote lidstaten niet langer in staat zijn een blokkerende meerderheid te vormen.

De AIV pleit met betrekking tot de stemmenweging in de Raad voor het behoud van de bestaande zes clusters (opgesomd in voetnoot 9) aangaande de indeling van de lidstaten. Op deze wijze kunnen de stabiele verhoudingen tussen de lidstaten, zoals deze de laatste decennia hebben gegolden, behouden blijven. Voorkomen moet worden dat het streven rekening te willen houden met geringe verschillen tussen lidstaten er toe leidt dat de clustering van lidstaten wordt verlaten met als gevolg vergaande onenigheid tussen de lidstaten over de verdeling van de stemmen. Landen als Frankrijk en Duitsland dienen met het oog op de stabiliteit binnen de Unie eenzelfde aantal stemmen te hebben, zoals ook in het verleden het geval was. Maar ook België en Nederland dienen in hetzelfde cluster te worden ingedeeld, ter voorkoming van de grote meningsverschillen zoals deze bij het totstandbrengen van het Verdrag van Amsterdam ontstond toen Nederland voorstelde België minder stemmen toe te bedelen dan Nederland. Naar het oordeel van de AIV dienen ook de toetredende lidstaten op basis van hun bevolkingsomvang in deze clusters te worden ondergebracht. In een dergelijke opzet krijgt Polen (vergelijkbaar met Spanje) 8 stemmen en zouden Tsjechië en Hongarije 5 stemmen krijgen en Estland en Slovenië 3 stemmen. Wanneer we de clusters ook betrekken op de landen die in een later stadium vermoedelijk gaan toetreden dan zullen Letland, Litouwen en Slowakije 3 stemmen krijgen en Bulgarije 4¹¹.

Ter voorkoming dat de relatief kleinere lidstaten een te zware stem in de besluitvorming zouden krijgen, omdat hun aantal in de Unie toeneemt, zou het aantal stemmen dat de grote lidstaten hebben kunnen worden uitgebreid. Hierdoor blijft de systematiek van de blokkerende minderheid zoals deze momenteel geldt bestaan waarmee de stabiliteit in de verhoudingen tussen de lidstaten wordt gewaarborgd. Een tweede verdeelsleutel, bijvoorbeeld naar bevolkingsomvang, wordt daarmee overbodig.

IV.3 Het Europees Parlement

Met betrekking tot de bevoegdheden van het EP dient een onderscheid gemaakt te worden tussen bevoegdheden op het gebied van regelgeving, budget en controle. De bevoegdheden die het EP op deze terreinen heeft zijn, hoewel in het Verdrag van Amsterdam uitgebreid, tot nog toe beperkt. Het belangrijkste middel bij de besluitvorming over regelgeving is de 'codecisie'-procedure. Deze procedure maakt het voor het EP mogelijk amenderingen aan te brengen in de Europese regelgeving. Het budget-recht geeft het EP

10 Het totale aantal stemmen bedraagt momenteel 87. Voor een gekwalificeerde meerderheid zijn 62 stemmen nodig. De blokkerende minderheid bedraagt 26 stemmen. Met het akkoord van Ioannina is hierbij bepaald dat indien een minderheid van tussen 23 en 25 stemmen zich niet achter een Commissie-voorstel kan scharen de Raad al het mogelijke zal doen om binnen redelijke tijd tot een compromis te komen dat kan rekenen op de steun van 65 stemmen.

11 Roemenië telt 23 miljoen inwoners, op het moment van toetreding zal moeten worden gezien in welk cluster dit land wordt ingedeeld.

de bevoegdheid de begroting goed te keuren danwel te verwerpen. Hierbij moet echter een onderscheid gemaakt worden tussen 'verplichte' en 'niet-verplichte' uitgaven. Verplichte uitgaven zijn uitgaven die voortvloeien uit de Europese verdragen (of de op grond van de verdragen genomen besluiten). Het gaat hier met name om uitgaven voor het GLB. Met betrekking tot de verplichte uitgaven mag het EP slechts wijzigingsvoorstellen indienen terwijl het EP bij de niet-verplichte uitgaven het recht van amendement heeft. De controlerende functie van het EP bestaat met name uit de bevoegdheid de Commissie naar huis te sturen.

De AIV is van mening dat met betrekking tot de besluitvorming als regel dient te gelden dat het EP het recht van codecisie heeft, ook bijvoorbeeld ten aanzien van de kaderreglementen van het landbouwbeleid. Slechts in uitzonderlijke gevallen zou van deze regel mogen worden afgeweken. Wat betreft de financiering van de Unie is de AIV van mening dat het onderscheid 'verplichte' versus 'niet-verplichte' uitgaven dient te worden opgeheven, met als gevolg dat het EP ook ten aanzien van de uitgaven voor het GLB het recht van amendement krijgt. Om de controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen is de AIV van mening dat het EP niet alleen het recht dient te hebben de Commissie in haar geheel heen te zenden, maar ook individuele commissarissen, hetgeen voor de hand ligt zodra de Commissie niet meer uit onderdanen van alle lidstaten bestaat. Met deze laatste bevoegdheid zal het EP meer mogelijkheden hebben te functioneren als een parlement in de ware zin van het woord.

Ter voorkoming dat het Parlement te omvangrijk wordt en daarmee een onwerkbaar situatie zou ontstaan is het aantal leden van het EP in het Verdrag van Amsterdam aan een maximum gebonden. In dit verdrag is namelijk een aanvullend artikel opgenomen dat stelt dat het aantal leden niet meer dan 700 mag bedragen. Wanneer de uitbreiding zou plaatsvinden met vijf lidstaten zou, uitgaande van de huidige systematiek, het aantal leden van het Parlement toenemen tot circa 760. Dit betekent dat het aantal parlementsleden na de uitbreiding met circa 60 moet worden teruggebracht. De vraag die beantwoord moet worden is welke lidstaten hoeveel minder zetels zullen krijgen. De AIV is van mening dat niet de omvang van het EP het grootste probleem vormt maar de wijze waarop het parlement wordt gekozen. Tot nu toe is er geen communautair Europees kiesstelsel. De manier van kiezen is gerelateerd aan de wijze waarop in de verschillende lidstaten het kiessysteem is vormgegeven. Dit leidt tot grote verschillen in de wijze van kiezen van de leden van het EP. Zo worden de Nederlandse parlementsleden gekozen volgen het systeem van evenredige vertegenwoordiging terwijl het VK een districtenstelsel hanteert, waarbij de kandidaat met de meeste stemmen - niet noodzakelijker wijze de meerderheid - in de eerste ronde wordt gekozen. Het EP zelf is van oordeel dat de verkiezing van het parlement op een meer uniforme wijze zou moeten plaatsvinden. Het EP nam daartoe in juli 1998 een ontwerpakte aan waarin wordt voorgesteld de verkiezingen in 2004 te doen plaatsvinden via een systeem van evenredige vertegenwoordiging gekoppeld aan een quota-regeling. Het EP stelt voor bij de verkiezingen in het jaar 2009 een stap verder te zetten door een deel van het parlement via Europese lijsten te laten kiezen. *Naar het oordeel van de AIV verdienen de voorstellen van het EP ondersteuning en zou de Nederlandse regering zich in dienen te spannen om er voor te zorgen dat deze voorstellen worden verwezenlijkt.*

De afgelopen jaren is het Parlement een aantal malen in opspraak geraakt door het gedrag van individuele parlementsleden onder meer aangaande het gebruik van financiële vergoedingen. Tot nu toe wordt het systeem gehanteerd dat de parlementsleden vallen onder de rechtspositie van de lidstaten die zij vertegenwoordigen. *Met het oog op de geloofwaardigheid van het functioneren van het EP dient naar de mening van de AIV een*

uniforme Europese rechtspositie voor de leden van het EP te worden geïntroduceerd en verdienen de pogingen van het Parlement om misbruik van vergoedingen tegen te gaan ondersteuning.

IV.4 Het voorzitterschap

Het voorzitterschap van de Unie wordt bij toerbeurt door een lidstaat voor een half jaar uitgeoefend. Dit betekent dat momenteel met 15 leden elke lidstaat om de zeven en half jaar het voorzitterschap vervult. De uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten zal deze termijn nog verder verlengen indien vast wordt gehouden aan een roulerend halfjaarlijks voorzitterschap. Vanuit een oogpunt van het op deskundige wijze uitoefenen van het voorzitterschap is dit een ongewenste ontwikkeling. *Naar de mening van de AIV is het systeem van een roulerend voorzitterschap in een Unie van 20 à 25 lidstaten verouderd. De AIV pleit er daarom voor te komen tot een voorzitterschap voor een langere periode (van minimaal twee jaar), dat wordt ondersteund door het Raadssecretariaat.*

De voorbereidingen van de Raad van ministers vindt plaats in het Comité van PV's. Tot nu toe wordt dit Comité voorgezeten door één van de leden van het Comité, namelijk de vertegenwoordiger van de lidstaat die het voorzitterschap bekleedt. In een nieuwe opzet, met een meer permanente voorzitter verdient het aanbeveling het Comité van PV's te laten voorzitten door de Secretaris-Generaal van de Raad¹².

12 De noodzaak voor een herkenbaar meer permanent voorzitterschap van de Raad van ministers vervalt, naar het oordeel van de AIV, indien het in paragraaf IV.1 behandelde voorstel van 'Notre Europe' wordt overgenomen.

V Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid

In de ontwikkeling van de Europese integratie is er aanvankelijk geen sprake van een buitenlands politiek beleid. Dit verandert aan het einde van de jaren zestig: er ontstaat dan tussen de lidstaten overleg over buitenlands beleid, dat in 1970 de vorm krijgt van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Met het verdwijnen van de oost-west-tegenstelling ontstaat een verdergaande samenwerking op buitenlands politiek terrein, die haar weerslag vindt in het Verdrag van Maastricht. Bij de onderhandelingen over dit Verdrag blijken de meeste lidstaten echter niet bereid bevoegdheden op het terrein van het buitenlands beleid onder te brengen in een communautaire structuur. Het resultaat is een intergouvernementele opzet van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), in de zogenoemde 'tweede pijler' van het Unie-verdrag.

V.1 Het GBVB in de praktijk

Bij het in praktijk brengen van het GBVB zijn belangrijke zwaktes aan het licht gekomen. De moeizame besluitvorming (met unanimiteit) leidde er toe dat de Unie bij ernstige problemen verdeeld bleek en nauwelijks in staat activiteiten te ondernemen. Het zou echter onjuist zijn deze zwaktes te wijten aan de wijze van besluitvorming. Veeleer is het gegeven dat voor het GBVB in het Verdrag van Maastricht werd gekozen voor besluitvorming met unanimiteit - en niet met gekwalificeerde meerderheid - een uiting van het gebrek aan bereidheid op dit belangrijke terrein te komen tot verdere integratie in Unie-kader. Een belangrijke reden hiervoor is dat veel lidstaten de buitenlandse politiek zien als de ultieme expressie van de nationale soevereiniteit die zij niet wensen af te staan aan de Unie. Voor de lidstaten Frankrijk en het VK komt deze soevereiniteit ook tot uiting in het permanent lidmaatschap van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, een lidmaatschap dat deze landen niet bereid zijn op te geven ten behoeve van een Unie-lidmaatschap. *De AIV is van oordeel dat Frankrijk en het VK zich meer in dienen te spannen om te komen tot coördinatie van beleid en meer informatie-verstrekking aan andere lidstaten en de Unie over zaken die in de Veiligheidsraad aan de orde komen.*

Een tweede reden voor het niet op juiste wijze functioneren van het GBVB is dat, door verschillende belangen, of verschillende zienswijzen op de belangen, de meningen van de lidstaten over de inhoud van het buitenlands beleid nogal uiteenlopen en lidstaten voorkeur hebben voor besluitvorming met unanimiteit om zo hun belangen veilig te stellen.

Een reden van andere aard, die heeft bijgedragen aan het niet echt van de grond komen van het GBVB, is dat juist op dit beleidsterrein een geprononceerd optreden in Unieverband minder noodzakelijk wordt gevonden. De noodzaak tot economische integratie (bijvoorbeeld de voltooiing van de interne markt) heeft de afgelopen decennia gefungeerd als een stimulans voor verdergaande Europese samenwerking tussen de lidstaten. Hierbij speelde het streven op economisch terrein in de mondiale verhoudingen niet verder achterop te raken bij landen als Japan en de Verenigde Staten een belangrijke rol. In tegenstelling tot de economische integratie wordt de noodzaak tot verdergaande integratie van het buitenlandse beleid minder sterk ervaren. Dit standpunt wordt mede ingegeven door de dominante rol die een land als de Verenigde Staten veelvuldig vervult in internationale (potentiële) conflicten.

Om bovenstaande redenen heeft de Unie tot nu toe in veel gevallen op het terrein van het buitenlands beleid nauwelijks een rol van betekenis kunnen spelen (voorbeelden zijn

de crisis op de Balkan en het vredes-proces in het Midden-Oosten). *Alhoewel het ontbreken van een geregeld optreden tot op heden geen catastrofale gevolgen heeft gehad voor de Unie moet het, naar de mening van de AIV, tegen de achtergrond van de te vervullen politieke rol in de wereld, worden betreurd dat tot dusverre weinig inhoud aan het GBVB is gegeven.* Dit temeer daar er een grote samenhang bestaat tussen het GBVB en beleids-terreinen als de handelspolitiek, het economisch en monetair beleid, het landbouwbeleid en de ontwikkelingssamenwerking.

Een belangrijk aspect voor het GBVB de komende jaren zal de uitbreiding van de Unie zijn. De uitbreiding brengt een lotsverbondenheid tot stand tussen landen die zich tot aan het einde van de Koude Oorlog in tegengestelde kampen bevonden. *Het is naar de opvatting van de AIV nastrevenswaardig een verklaring van deze lotsverbondenheid tussen de oude en de nieuwe leden van de Europese Unie in de toetredingsverdragen op te nemen.*

V.2 Buitenlands beleid

Het is de afgelopen jaren, veelal door tegengestelde belangen en opvattingen, in een aantal gevallen uiterst moeizaam gebleken met vijftien lidstaten eensgezindheid te bereiken over het buitenlandse beleid. Een voorbeeld hiervan is de onenigheid over de mensenrechtensituatie in China in de Commissie voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties. *Naar het oordeel van de AIV is er alle reden voor de Unie om in de toekomst een actief en breed buitenlands beleid te voeren, dat zich niet alleen richt op politieke relaties maar ook op het beleidsterrein van de mensenrechten en de politieke relaties met ontwikkelingslanden.*

In het Verdrag van Amsterdam is, mede in het licht van de uitbreiding, een aantal artikelen opgenomen dat tot doel heeft de besluitvorming te vergemakkelijken. Gold in het verleden voor de besluitvorming unanimité als regel, artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam maakt het mogelijk voor 'gemeenschappelijke optredens' en 'gemeenschappelijke standpunten' te besluiten met gekwalificeerde meerderheid, indien de lidstaten van de EU het vooraf over een 'gemeenschappelijke strategie' eens zijn geworden. Het betreft hier echter een geclausuleerde meerderheid in de zin dat ook tweederde van de lidstaten voor een besluit moet zijn wil het doorgang vinden. Hierbij moet worden aangetekend dat in hetzelfde artikel is bepaald dat lidstaten besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kunnen tegenhouden in die gevallen dat 'redenen van nationaal beleid' zich zouden verzetten tegen een bepaald besluit. Afgewacht moet worden of de regel om met gekwalificeerde meerderheid te besluiten tot een actiever GBVB zal leiden of dat het 'veto-recht' dat de lidstaten nu formeel hebben gekregen juist zal leiden tot blijvende verlamming van het GBVB.

Een andere poging om de buitenlandse politiek van de Unie meer inhoud te geven is het beginsel van de 'constructieve onthouding'. In artikel 13 is de bepaling opgenomen dat onthouding door een lidstaat geen beletsel vormt voor het nemen van besluiten. Deze bepaling maakt het mogelijk besluiten te nemen ook indien een aantal lidstaten een dergelijk besluit niet steunt en aan de uitvoering niet mee doet. Dit maakt 'coalitions of the able and the willing' mogelijk: lidstaten die beleid willen voeren dat verder gaat dan het GBVB kunnen, in het kader van de tweede pijler van het Verdrag, hierover afspraken maken. Deze bepaling krijgt een extra dimensie in het licht van de uitbreiding van de Unie met landen in Midden- en Oost-Europa.

Naast de bovenstaande zaken, die middels wijzigingen van de procedures de totstandkoming van een effectief GBVB pogen te bevorderen, kan ook worden gewezen op het besluit de Secretaris-Generaal van de Raad de functie te laten uitoefenen van 'Hoge

Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid'. De 'Hoge Vertegenwoordiger' zal de beschikking krijgen over een 'Eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing'. *Wat betreft de werkzaamheden is de AIV van mening dat één van de taken van deze eenheid beleidsplanning de komende jaren dient te zijn de externe dimensie van de uitbreiding van de Unie, waaronder ook moet worden gerekend het bijdragen aan het scheppen van de voorwaarden voor goede betrekkingen met de buurstaten van de uitgebreide Unie.*

V.3 De rol van de voorzitter van de Europese Commissie met betrekking tot het GBVB

Hierboven zijn in V.1 enkele aanbevelingen gedaan in relatie met de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de verklaring van lotsverbondenheid. In V.2 is gewezen op het verband tussen de verschillende onderdelen van het buitenlands beleid en zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van de 'Eenheid voor beleidsplanning' en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB. Het geheel van deze aanbevelingen zal naar het oordeel van de AIV beter uit de verf komen indien een praktijk wordt ontwikkeld waarin de voorzitter van de Europese Commissie wordt geïnformeerd en geconsulteerd bij het innemen van standpunten in de Veiligheidsraad, en in organisaties als de WEU en de NAVO. Deze systematiek bestaat uiteraard al met betrekking tot het GBVB van en in de Europese Unie zelf. Op deze wijze zal de voorzitter van de Europese Commissie beter in staat zijn publieke uitleg te geven aan de verhouding tussen de rol van de Europese Unie en die van de lidstaten in hun eigen verantwoordelijkheid.

V.4 Het veiligheidsbeleid

Een hoofdmotief voor de uitbreiding van de Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa is het bijdragen aan de stabiliteit in Europa. Vanuit de optiek van het veiligheidsbeleid dient de uitbreiding daarom positief te worden beoordeeld. Eén van de belangrijkste vraagstukken op het terrein van het GBVB, bij de toetreding van landen in Midden- en Oost-Europa, is op welke wijze de veiligheid van de Unie en de toetredende landen vorm krijgt en wel op een zodanige wijze dat stabiliteit in de betrekkingen met de landen die zullen grenzen aan de uitgebreide Unie (zoals de Russische Federatie, Wit-Rusland en Oekraïne) gehandhaafd blijft. Een belangrijk vraagstuk hierbij is de verhouding tussen de lidmaatschappen van de landen in Midden- en Oost-Europa van de verschillende samenwerkingsverbanden, te weten de EU, de WEU en de NAVO. In het eerdere advies *Europa Inclusief* werd hieromtrent opgemerkt: "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". Daarbij werd evenwel opgemerkt: "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".

Momenteel bestaat er geen convergentie, noch tussen de EU en de WEU, noch tussen de EU en de NAVO (zie bijlage II). Niet alle leden van de Unie zijn lid van de WEU en de NAVO. Momenteel zijn wel alle 'volle' WEU-leden 'volle' leden van de NAVO. *Naar de mening van de AIV dient een lidmaatschap van de WEU gepaard te gaan met een lidmaatschap van de NAVO.* Reden hiervoor is dat de uitvoering van de veiligheidsgarantie die in het kader van de WEU is overeengekomen is opgedragen aan de NAVO (op grond van art. 5 van het WEU-verdrag). Zonder de NAVO kan de WEU de veiligheidsgarantie geen inhoud geven. Kandidaat-leden, die (nog) geen lid van de NAVO zijn, dienen dan ook (nog) geen 'vol' lid van de WEU te worden.

Binnen de NAVO bestaat er overeenstemming tot toetreding tot deze organisatie van Hongarije, Polen en Tsjechië. De toetreding van deze landen tot de NAVO zal eerder zijn beslag krijgen dan de toetreding tot de Unie. Uitbreiding van de NAVO gaat vooraf aan uitbreiding van de Unie. Omdat de veiligheid van de staten in het kader van de WEU en NAVO wordt gegarandeerd is de veiligheid van deze toekomstige lidstaten verzekerd. Anders ligt het met de toetreding van Estland. Nu dit land behoort tot de groep die toe gaat treden tot de Unie maar vooralsnog niet hoort bij de landen die gaan toetreden tot de NAVO rijst de vraag hoe de veiligheid van dit land kan worden gewaarborgd. Zolang Estland (en ook Slovenië, hoewel de toetreding van dit land tot organisaties als de Unie, WEU en NAVO minder controversieel is) geen deel uitmaakt van de WEU en de NAVO kan de veiligheid van dit land niet worden gewaarborgd op een wijze die geldt voor andere lidstaten. *De AIV is van oordeel, gezien ook de hiervoor genoemde lotsverbondenheid, dat daarom alle politieke middelen moeten worden ingezet om te voorkomen dat de veiligheid van een lidstaat van de Europese Unie zou worden bedreigd. Het beleid dat daarop is gericht dient eveneens te zorgen voor het op constructieve en systematische wijze onderhouden van goed overleg met buurlanden.*

De AIV is van oordeel dat het wenselijk is dat toekomstige leden van de NAVO wanneer zij lid worden van de EU ook toetreden tot de WEU. In eerste instantie gaat het hierbij om de landen die een toezegging hebben voor een lidmaatschap van de NAVO, te weten: Hongarije, Polen en Tsjechië. Wil worden voorkomen dat de institutionele structuur verder uiteen loopt dan nu al het geval is, dan dienen deze drie landen ook lid te worden van de WEU. Het precedent van Denemarken, dat geen lid is van de WEU maar wel van de NAVO, verdient geen navolging. Het streven zou er op gericht dienen te zijn van toekomstige leden van de Unie te verlangen dat zij de intentie hebben toe te willen treden tot de WEU indien zij lid worden van de NAVO.

Ten slotte moet worden erkend dat het GBVB ook in een uitgebreide Unie nog lange tijd een intergouvernementeel karakter zal houden. Hoewel dit de slagvaardigheid niet ten goede komt, beantwoordt het aan een wezenlijk gewortelde behoefte in vele lidstaten aan dit zo zichtbare deel van de soevereiniteit nog gestalte te geven. Dat neemt niet weg dat alleen al van het lidmaatschap van de Unie voor nieuwe leden een stabiliserende werking op sociaal-economisch en politiek terrein zal uitgaan.

Gelet op de flexibiliteitsclausule in het Verdrag van Amsterdam verdient het ook aanbeveling te onderzoeken of een coalitie van 'the able and the willing' binnen de Unie een hechtere eenheid op het terrein van het GBVB kan smeden¹³.

13 De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hebben in een gesprek met de AIV op 27 oktober 1998 aangekondigd advies te zullen vragen over de veiligheidssituatie, in verband met de voorbereidingen van de op te stellen Defensienota. In dit verband kan de AIV ingaan op de relatie tussen het GBVB en de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid, mede in het licht van de recente Britse gedachten dienaangaande.

VI Conclusies en aanbevelingen

Op 12 juni 1997 kreeg de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het verzoek in twee fases te adviseren over de uitbreiding van de Europese Unie. In oktober 1997 heeft de AIV het interim-advies *Europa Inclusief* uitgebracht. Met dit advies *Europa Inclusief II* gaat de AIV nader in op een aantal met de uitbreiding verbonden aspecten.

Aangaande de *Europese Monetaire Unie* kan naar het oordeel van de AIV het hanteren van een overgangsregime stimulerend werken om de nodige convergentie tot stand te brengen. In het geval van een overgangsregime op dit gebied dient wel een tijdschema te worden opgesteld waarin de loslating van de kapitaalrestricties zijn opgenomen. De voorwaarde voor het verbod van monetaire financiering en voor het verbod van bevoorrechte financiering¹⁴ dient in ieder geval strikt te worden gehanteerd omdat gezonde overheidsfinanciën tezamen met het voorkomen van buitensporige tekorten een belangrijk element vormen voor de convergentie ter voorbereiding van toetreding tot de EMU.

De grotere beleidsvrijheid voor de landen die niet deelnemen aan de EURO kan nadelige gevolgen hebben voor de economische/monetaire situatie in de Unie. Bij de aanvang van de derde fase van de EMU zal, zo meent de AIV, moeten worden bezien hoe met deze situatie kan worden omgegaan opdat de lidstaten, die hun eigen munt hebben opgegeven voor de EURO, geen nadeel ondervinden ten opzichte van de lidstaten die niet bereid zijn deze stap te zetten.

Met betrekking tot de *institutionele capaciteit* zal er in de landen in Midden en Oost-Europa meer nodig zijn dan uitsluitend het overnemen en het toepassen van het acquis. Het is om die reden terecht dat in de op 30 maart 1998 door de Raad aangenomen 'Accession Partnerships' als één van de prioriteiten op zowel de korte als middellange termijn wordt geïdentificeerd de noodzaak om de institutionele en administratieve capaciteit van de betrokken staten te versterken. Daaronder vallen onder meer zaken als de verbetering van diverse controle-procedures en -instanties, de verbetering van het justitieel apparaat en instanties op het gebied van grenscontroles, politie, ministeries en gerechtelijke instanties, de versterking van het wetgevingsproces, alsmede de opleiding van rechters in Gemeenschapsrecht.

Uitgangspunt voor de AIV is dat toetredende landen het *acquis communautaire* dienen over te nemen. Om uitdrukking te geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid van de huidige lidstaten en de toetredende landen uit Midden- en Oost-Europa voor overname van het acquis stelt de AIV voor in het kader van de pre-toetredingsstrategie meer middelen vrij te maken. In de voorstellen van de Europese Commissie is van de 45 miljard voor de toetredende staten zeven miljard bestemd voor de pre-toetredingsfase en 38 miljard voor de tijd (tot 2006) na toetreding. De Europese Commissie is er bij dit voorstel vanuit gegaan dat Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië in 2002 tot de Europese Unie zullen toetreden. Bij deze verdeling kunnen vraagtekens worden geplaatst, zeker nu er steeds meer vanuit lijkt te worden gegaan dat deze landen pas later tot de Europese Unie zullen toetreden. Het bedrag dat voor pre-toetreding is bestemd, is laag vergeleken met het bedrag dat na toetreding beschikbaar zal komen. Gezien het belang van tijdige voorbereiding op overname van het acquis door de toetredende landen uit Midden- en Oost-Euro-

14 Bevoorrechte financiering houdt in dat overheden financiële instellingen verplichten in de financieringsbehoefte van de overheid te voorzien.

pa dienen hiervoor gedurende de pre-toetreding meer middelen te worden vrijgemaakt. Hierbij kan in eerste instantie worden gedacht aan middelen uit de structuurfondsen, die kunnen worden aangewend om de bestuurlijke en administratieve capaciteit van de Midden- en Oost-Europese landen verder te ontwikkelen zodat deze landen beter worden toegerust het acquis toe te passen.

De geschiedenis leert dat overname van het acquis dynamisch dient te worden opgevat. Gezien de economische en bestuurlijke achterstand die de kandidaatleden in Midden- en Oost-Europa kenmerkt is het onvermijdelijk dat op ruime schaal toevlucht zal moeten worden genomen tot het hanteren van overgangsregelingen. Over de lengte van de overgangsperioden zal van geval tot geval geoordeeld moeten worden. Er zal naar de mening van de AIV daarbij een evenwicht moeten worden betracht tussen enerzijds de wens de uitzonderingsposities zo beperkt mogelijk te houden en anderzijds de overweging dat een geforceerde overname van het acquis het aanpassingsvermogen van de nieuwe lidstaten te boven kan gaan.

Over de overname van het acquis mag niet het misverstand rijzen dat het een eenzijdige opdracht is voor de toetredende landen van Midden- en Oost-Europa. De AIV is van oordeel dat het hier gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid van de landen die tot de Europese Unie wensen toe te treden én van de huidige lidstaten. In geen geval mag het uitgangspunt van volledige overname van het acquis ertoe leiden dat de toetreding van Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië op de lange baan wordt geschoven. Een dergelijke aanpak van de onderhandelingen zou op gespannen voet staan met bij deze landen gewekte verwachtingen omtrent toetreding op een termijn van vijf á zeven jaar en geen recht doen aan de politieke betekenis van de komende ronde van uitbreiding.

De AIV is van mening dat het belang van de (uitgebreide) Unie niet is gediend met een uitstel (en mogelijk een afstel) op grond van het feit dat de landen in Midden- en Oost-Europa niet kunnen voldoen aan het gehele acquis. De Unie zal derhalve uiteindelijk dienen te accepteren dat landen volwaardig lid van de Unie gaan worden, terwijl deze nog niet het gehele acquis toepassen.

Bestaande 'opt-outs' in de Verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn toegekend voor specifieke situaties. De AIV heeft zich gebogen over de vraag hoe ter zake in de toekomst gehandeld zou moeten worden. Er zijn goede argumenten die een meer flexibele benadering zouden kunnen rechtvaardigen zoals nagenoeg blijvend of tenminste zeer langdurig onvermogen om onderdelen van het acquis te accepteren tegenover de volstreekte verbondenheid om tot de Unie te willen behoren. Keuzemogelijkheden voor toetredende landen om meer invloed op de eigen bestemming te hebben zouden bijdragen aan een versterking van het draagvlak voor de uitbreiding. Vanzelfsprekend zouden die delen van het acquis voor niet toepassing uitgesloten moeten zijn, die essentieel zijn voor het functioneren van de markt zoals concurrentiebeleid en handelspolitiek. Alles afwegende heeft de AIV per saldo gemeend geen aanbeveling in algemene zin voor de mogelijkheid van 'opt-out' te moeten doen. Eventuele verzoeken in die richting zullen van geval tot geval moeten worden bezien. Duidelijk is dat vanuit een algemeen communautair gezichtspunt terughoudendheid geboden is.

Aangaande het *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid* (GLB) acht de AIV een verdere verdieping (binnen sectoren) en verbreding (naar andere sectoren) van de hervormingen om de volgende redenen noodzakelijk:

- ter voorkoming van mogelijk dreigende overschotten van met name granen en rundvlees;
- het streven reeds nu rekening te houden met handelsliberalisatie die voortkomt uit de

- komende besprekingen in het kader van de wereldhandels-organisatie (WTO);
- het vergemakkelijken van de integratie van nieuwe lidstaten;
 - het behouden van toegang tot de wereldmarkt.

De Europese Commissie is van mening dat het huidige beleid aanvulling behoeft, namelijk door ook de nodige aandacht te geven aan de ontwikkeling van het platteland. De AIV is echter van oordeel dat bij een correcte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel het bevorderen van plattelandsontwikkeling niet een zaak is die tot de taak van de Europese Unie moet worden gerekend maar tot de taak van de lidstaten.

Voor de verdere toekomst en zeker na afloop van de overgangsperiode, ziet de AIV slechts één uitweg en dat is het verminderen van de inkomenssteun tot een EU-basisinkomenssteun, welke binnen vastgestelde EU-randvoorwaarden door de nationale lidstaten tot een bepaald niveau kan worden aangevuld. Bij deze nationale aanvulling wordt rekening gehouden met het welvaartspeil alsmede het kostenniveau in de betreffende lidstaat.

Het is om verschillende redenen opmerkelijk dat analyses van de *sociale aspecten* van de uitbreiding nagenoeg ontbreken. Ten eerste is werkgelegenheid door de Europese Raad uitgeroepen tot topprioriteit van de Europese Unie. De toetreding van Oost-Europese landen heeft onmiskenbaar effecten op de werkgelegenheid, zowel in de huidige als in de nieuwe lidstaten. Een tweede reden om meer aandacht te schenken aan de sociale aspecten van de uitbreiding betreft de politieke discussie over het vrij verkeer van werknemers en de gevolgen voor de arbeidsmarkten in de huidige lidstaten. Er gaan vooral in Duitsland stemmen op om een overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten in te stellen om de huidige lidstaten te beschermen tegen toestroom van Oost-Europese werknemers. Voor Nederland lijkt een dergelijke 'bescherming' niet nodig: het is niet aannemelijk dat er op de Nederlandse arbeidsmarkt een verdringing ontstaat door goedkope Oost-Europese arbeidskrachten. Kern van het vrij verkeer van werknemers is immers dat een werknemer uit een andere lidstaat niet gediscrimineerd mag worden op de arbeidsmarkt en recht heeft op dezelfde beloning als autochtone werknemers. Ondanks begrijpelijke bezwaren in Duitsland lijkt het beter te streven naar duidelijke wetgeving op het terrein van minimumlonen in alle lidstaten, waarbij het de primaire verantwoordelijkheid is van de lidstaten zelf om verstoring van de arbeidsmarkt te voorkomen. Een derde reden waarom sociale aspecten meer nadruk verdienen houdt verband met de finaliteit: juist de Europese hoge levensstandaard en het Europese sociale model worden als wezenskenmerk ten opzichte van Japan en de VS genoemd. Het Europese model bestaat uit nationale stelsels aangevuld met Europese coördinatieregels ten behoeve van het vrij verkeer van werknemers, met normen omtrent de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, met beleid ten aanzien van de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers en met een aantal voorzieningen dat onder andere informatie en raadpleging van werknemers betreft. De uitbreiding zal onmiskenbaar een weerslag op de ontwikkeling van het Europese sociale model hebben.

Bij de voorstellen van de Commissie voor de verdeling van de *Cohesie- en structuurfondsen* valt op dat de nadruk blijft liggen bij de huidige lidstaten. Deze verdeling vindt, naar het oordeel van de AIV, geen rechtvaardiging in de economische achterstand die de landen in Midden- en Oost-Europa hebben ten opzichte van de huidige lidstaten. De AIV raadt de regering dan ook aan niet in te stemmen met de voorstellen van de Europese Commissie ter zake, doch om aan te dringen op scherpere degressie bij de huidige lidstaten naar welke de fondsen in de praktijk vloeien, zodat, spiegelbeeldig, deze worden vrijgemaakt voor in aanmerking komende regio's in de toetredende landen. Op deze wijze kunnen deze fondsen geloofwaardig worden ingezet ten behoeve van de inspanningen om

werkelijk overname van het *acquis communautaire* te bereiken. Onder verwijzing naar de beperkte capaciteit stelt de Commissie voor de hulp te beperken tot maximaal 4 procent per jaar. De AIV is van mening dat deze limitering te statisch is en te zeer ingegeven door budgettaire- en verdelings-overwegingen. Een meer dynamische benadering is gewenst. Deze zou er juist op moeten zijn gericht de absorptiecapaciteit te vergroten door het versterken van de institutionele capaciteit. Indien meer geld gaat naar het versterken van de institutionele capaciteit kan bijvoorbeeld overeengekomen worden de gelden bestemd voor de landen in Midden- en Oost-Europa in de periode 2000 tot 2006 elk jaar met 10 procent te laten stijgen.

Er is derhalve alle reden de landen in Midden- en Oost-Europa voor een groter deel uit het cohesiefonds, op degressieve wijze, in aanmerking te laten komen dan de huidige lidstaten uit dit fonds ontvangen.

Samenvattend acht de AIV het dus van grote betekenis in Agenda 2000 tot andere besluitvorming te komen dan de Europese Commissie voorstelt door een fasegewijze afbouw van de middelenstroom en door, bij de fundamentele herziening, beduidend meer ruimte te scheppen voor in aanmerking komende regio's van de toetredende landen. Op deze wijze wordt geloofwaardig uitzicht geboden op de toetreding en op overname van het *acquis*. De AIV pleit hiervoor niet alleen uit principiële politieke motieven, maar ook omdat dit zal leiden tot nieuwe economische dynamiek en groei in de Europese Unie.

Wat betreft de *financiering* van de Unie wordt in het regeerakkoord 1998 uitgegaan van grotere bijdragen uit de fondsen voor Nederland onder gelijktijdige verlaging van de Nederlandse bijdrage oplopend tot 1,3 miljard in 2002, welke slechts het resultaat van onderhandelingen kan zijn, die op onderdelen eenstemmigheid zouden vereisen. De vooronderstelling, dat die onderhandelingen met zekerheid tot het gewenste kwantitatieve resultaat zullen leiden, is op zijn minst zeer twijfelachtig. Voor de AIV geldt dat de problematiek van meer moeten afdragen of minder netto ontvangen voor alle 15 huidige lidstaten geen belemmering mag worden voor een evenwichtige voortzetting van het onderhandelingsproces en de uiteindelijke toetreding van nieuwe lidstaten.

De uitbreiding heeft ook gevolgen voor de *Institutionele aspecten* van de Unie. De AIV is van mening dat, met het oog op het behoud van de slagvaardigheid van de Commissie, het aantal commissarissen beperkt dient te worden en wel tot 10 à 15. Het gevolg hiervan zal zijn dat in de toekomst niet langer elke lidstaat permanent een onderdaan in de Commissie zal hebben. De AIV is van oordeel dat dit ook dient te gelden voor de grote lidstaten en dat deze landen geen recht dienen te krijgen op permanente basis een onderdaan in de Commissie zitting te laten nemen.

Het onlangs door 'Notre Europe' (het instituut van Jacques Delors) gedane voorstel¹⁵ om de benoeming van de voorzitter van de Commissie een meer politiek karakter te geven

15 Dit voorstel houdt in dat de Europese (samenwerkingsverbanden van) politieke partijen ieder voor de verkiezingen voor het EP een persoon aanwijzen waarvan zij vinden dat hij of zij voorzitter van de Europese Commissie zou moeten worden. De kiezer kan vervolgens door zijn stem uit te brengen ook zijn voorkeur kenbaar maken voor de persoon die wordt voorgesteld als voorzitter van de Commissie. De gedachte is dat de Europese Raad bij de werkelijke benoeming van de voorzitter van de Commissie niet heen zal kunnen om die kandidaat, wiens 'partij' de grootste is geworden in het EP. Dit te meer daar de voorzitter van de Commissie ook het vertrouwen van (de meerderheid van) het EP moet genieten. Dit voorstel van 'Notre Europe' kan worden uitgevoerd zonder verdragwijziging en vormt een eerste stap op weg naar een gekozen voorzitter van de Europese Commissie.

past in het streven de democratische legitimiteit van de Unie te versterken en haar een duidelijk gezicht te geven.

De AIV pleit met betrekking tot de stemmenweging in de Raad voor het behoud van de bestaande zes clusters¹⁶ aangaande de indeling van de lidstaten. Op deze wijze kunnen de stabiele verhoudingen tussen de lidstaten, zoals deze de laatste decennia hebben gegolden, behouden blijven. Naar het oordeel van de AIV dienen ook de toetredende lidstaten op basis van hun bevolkingsomvang in deze clusters te worden ondergebracht. In een dergelijke opzet krijgt Polen (vergelijkbaar met Spanje) 8 stemmen en zouden Tsjechië en Hongarije 5 stemmen krijgen en Estland en Slovenië 3 stemmen. Ter voorkoming dat de relatief kleinere lidstaten een te zware stem in de besluitvorming zouden krijgen, omdat hun aantal in de Unie toeneemt, zou het aantal stemmen dat de grote lidstaten hebben kunnen worden uitgebreid.

De AIV is van mening dat met betrekking tot de besluitvorming als regel dient te gelden dat het EP het recht van codecisie heeft, ook bijvoorbeeld ten aanzien van de kaderreglementen van het landbouwbeleid. Slechts in uitzonderlijke gevallen zou van deze regel mogen worden afgeweken. Wat betreft de financiering van de Unie is de AIV van mening dat het onderscheid 'verplichte' versus 'niet-verplichte' uitgaven dient te worden opgeheven, met als gevolg dat het EP ook ten aanzien van de uitgaven voor het GLB het recht van amendement krijgt. Om de controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen is de AIV van mening dat het EP niet alleen het recht dient te hebben de Commissie in haar geheel heen te zenden, maar ook individuele commissarissen, hetgeen voor de hand ligt zodra de Commissie niet meer uit onderdanen van alle lidstaten bestaat.

Met het oog op de geloofwaardigheid van het functioneren van het EP dient naar de mening van de AIV een uniforme Europese rechtspositie voor de leden van het EP te worden geïntroduceerd en verdienen de pogingen van het Parlement om misbruik van vergoedingen tegen te gaan ondersteuning.

Het voorzitterschap van de Unie wordt bij toerbeurt door een lidstaat voor een half jaar uitgeoefend. Dit betekent dat momenteel met 15 leden elke lidstaat om de zeven en half jaar het voorzitterschap vervult. De uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten zal deze termijn nog verder verlengen indien vast wordt gehouden aan een roulerend halfjaarlijks voorzitterschap. Vanuit een oogpunt van het op deskundige wijze uitoefenen van het voorzitterschap is dit een ongewenste ontwikkeling. Naar de mening van de AIV is het systeem van een roulerend voorzitterschap in een Unie van 20 à 25 lidstaten verouderd. De AIV pleit er daarom voor te komen tot een voorzitterschap voor een langere periode (van minimaal twee jaar), dat wordt ondersteund door het Raadssecretariaat.

De voorbereidingen van de Raad van ministers vindt plaats in het Comité van PV's. Tot nu toe wordt dit Comité voorgezeten door één van de leden van het Comité, namelijk de vertegenwoordiger van de lidstaat die het voorzitterschap bekleedt. In een nieuwe opzet,

16 De stemverhouding in de Raad is als volgt:

- 10 stemmen Duitsland, Frankrijk, Italië, het VK;
- 8 stemmen Spanje;
- 5 stemmen België, Griekenland, Nederland, Portugal;
- 4 stemmen Zweden, Oostenrijk;
- 3 stemmen Denemarken, Finland, Ierland;
- 2 stemmen Luxemburg.

met een meer permanente voorzitter verdient het aanbeveling het Comité van PV's te laten voorzitten door de Secretaris-Generaal van de Raad¹⁷.

Met betrekking tot het *Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)* is de AIV is van oordeel dat, alhoewel het ontbreken van een geregeld optreden tot op heden geen catastrofale gevolgen heeft gehad voor de Unie, het tegen de achtergrond van de te vervullen politieke rol in de wereld, moet worden betreurd dat tot dusverre weinig inhoud aan het GBVB is gegeven. Naar het oordeel van de AIV is er alle reden voor de Unie om in de toekomst een actiever en breder buitenlands beleid te voeren, dat zich niet alleen richt op politieke relaties maar ook op het beleidsterrein van de mensenrechten en de politieke relaties met ontwikkelingslanden.

De AIV is van oordeel dat het wenselijk is dat toekomstige leden van de NAVO wanneer zij lid worden van de EU ook toetreden tot de WEU. In eerste instantie gaat het hierbij om de landen die een toezegging hebben voor een lidmaatschap van de NAVO, te weten: Hongarije, Polen en Tsjechië. Wil worden voorkomen dat de institutionele structuur verder uiteen loopt dan nu al het geval is, dan dienen deze drie landen ook lid te worden van de WEU. Het precedent van Denemarken, dat geen lid is van de WEU maar wel van de NAVO, verdient geen navolging. Het streven zou er op gericht dienen te zijn van toekomstige leden van de Unie te verlangen dat zij de intentie hebben toe te willen treden tot de WEU indien zij lid worden van de NAVO.

Gelet op de flexibiliteitsclausule in het Verdrag van Amsterdam verdient het ook aanbeveling te onderzoeken of een coalitie van 'the able and the willing' binnen de Unie een hechtere eenheid op het terrein van het GBVB kan smeden¹⁸.

17 De noodzaak voor een herkenbaar meer permanent voorzitterschap van de Raad van ministers vervalt, naar het oordeel van de AIV, indien het in paragraaf IV.1 behandelde voorstel van 'Notre Europe' wordt overgenomen.

18 De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hebben in een gesprek met de AIV op 27 oktober 1998 aangekondigd advies te zullen vragen over de veiligheidssituatie, in verband met de voorbereidingen van de op te stellen Defensienota. In dit verband kan de AIV ingaan op de relatie tussen het GBVB en de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid, mede in het licht van de recente Britse gedachten dienaangaande.

Bijlage I

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

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

De Nederlandse regering zou de Adviesraad willen verzoeken haar 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, audiovisuala, telecom, energie, consumentenbescherming?
 - * Extern: Hoe kan de Unie voorkomen dat spanningen rond grensoverschrijdende minderhedenkwesties 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 de 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

Bijlage II

Leden van EU, WEU (niet volledig) en NAVO (niet volledig).

land	EU	WEU	NAVO
België	■	■	■
Denemarken	■	□	■
Duitsland	■	■	■
Griekenland	■	■	■
Spanje	■	■	■
Frankrijk	■	■	■
Ierland	■	□	
Italië	■	■	■
Luxemburg	■	■	■
Nederland	■	■	■
Oostenrijk	■	□	○
Portugal	■	■	■
Finland	■	□	○
Zweden	■	□	○
Ver. Koninkrijk	■	■	■
Estland	24-11-'95	*	○
Hongarije	31-3-'94	*	○
Tsjechië	17-1-'96	*	○
Polen	5-4-'94	*	○
Slovenië	10-6-'96	*	○

- = lid
- = waarnemer
- datum = aanvraag lidmaatschap
- * = geassocieerd partner
- = partnership for peace

Bijlage III

Gebruikte afkortingen

Acquis	Acquis Communautaire
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BNP	Bruto Nationaal Produkt
ECB	Europese Centrale Bank
ECU	European Currency Unit
EG	Europese Gemeenschap
EMS	Europees Monetair Stelsel
EMU	Economische- en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EPS	Europese Politieke Samenwerking
EU	Europese Unie
EURO	Gemeenschappelijke Europese Munt
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
NAVO	Noordatlantische Verdragsorganisatie
NGO's	Niet-Gouvernementele Organisaties
PHARE	EU-hulpprogramma voor Midden- en Oost-Europa
PV	Permanente Vertegenwoordiger
Unie	Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk van Groot Brittannië en Noord-Ierland
VS	Verenigde Staten van Amerika
WEU	West-Europese Unie
WTO	World Trade Organization

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*

* *Deze adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*