

# Hardlopers en handicaps bij uitbreiding

In maart 1998 is het toetredingsproces van alle Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie (EU) van start gegaan. Ieder land in haar eigen tempo, zonder voor enig land een toetredingsdatum vast te leggen. Alle landen worden gestimuleerd een intensiever toetredingsbeleid te voeren. Aan de EU de taak om in-tussen zichzelf te hervormen zodat ze binnen enkele jaren de landen kan toelaten die hun huiswerk hebben afgemaakt. Over de hervorming heeft het Europees Parlement (EP) niet het laatste woord, over de toetreding wel. Daarom is het verstandig het EP voortdurend bij het toetredingsproces te betrekken.

## 1. Inleiding

### 1.1 Waar het eigenlijk om gaat

Tien Midden- en Oost-Europese landen en Cyprus staan te dringen om lid van de Europese Unie (EU) te mogen worden. De Unie is een uiterst begerenswaardige levens-partner, met name voor landen die, na een abrupte scheiding, terugblikken op de periode met de onderdrukkende echtgenoot van voorheen. Ongeduldig staan ze voor de poort en allemaal willen ze zo snel mogelijk naar binnen. Wat zoeken ze bij ons? Vanuit het huidige materialistische en neo-liberale denkklimaat veronderstellen velen dat het hen wel



*Dr. A.M. Oostlander*

om de welvaart te doen zal zijn. Maar bij nadere beschouwing blijkt het hen daar niet, en zeker niet in de eerste plaats, om te gaan. De Centraal- en Oost-Europeanen willen 'erbij horen' omdat ze in de Westerse staten modellen zien van rechtsorde en democratie, die dus betrouwbare veiligheid bieden voor hun burgers.

Bovendien zien ze daar waarden en normen die onontbeerlijk zijn voor de publieke orde, het arbeidsethos en de sanering van milieu en landschap. Men ziet de vrijheid die wij genieten vanwege het pluralisme in onze cultuur. Hun visie op de Europese Unie staat in dit opzicht dichterbij de christen-de-

mocratische dan bij het gangbare marktdenken van het nog steeds tamelijk monomaan op economische concepten gerichte ambtenarenapparaat van de EU. Voor hen die vanuit christelijke verantwoordelijkheid over de uitbreiding van de EU denken (en gelukkig ook voor veel anderen) is de toetreding van de nog maar kort geleden onder totalitaire dictaturen zuchtende volken zoiets als de realisatie van een droom. Nooit konden we iets doen voor die volken (althans dat meenden we) en nu is er een kans op de inlossing van een ereschuld. Wij zien de Unie als een bond van democratische rechtsstaten die door dit karakter een veilige toekomst voor volgende generaties garandeert. Overheden zijn er primair voor het recht en het algemeen welzijn, dus ook de Europese. Juist om gebreken in de rechtsorde te corrigeren hebben we de Unie opgericht. Daar hebben christen-democraten heel wat van hun waarden en normen in geïnvesteerd. Om die reden streven we ook naar een versterking van de Unie in communautaire of federale zin, conform het beginsel van de subsidiariteit. De regeringen van de toetreders hebben daarsoms weinig idee van. Zij hebben zojuist hun soevereiniteit herkregen en overschatten die dus. 'Soevereiniteit delen in een Europese Unie' trekt hen op het eerste gezicht niet aan. Specialisten, zoals de ministers van Buitenlandse of van Europese Zaken weten natuurlijk wel waarover het gaat. Maar diverse minister-presidenten verbazen ons vanwege de vaagheid van hun ideeën. 'Erbij horen', ja; maar bij wat dan? Ze denken soms dat het om een 'Europa der Vaderlanden' gaat, in gaulistische zin. Het verschil tussen EU en Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) bestaat voor hen doorgaans

alleen in de doelstellingen en in het feit dat de Verenigde Staten in de ene club wel zit en in de andere niet zit. Toch willen wij vasthouden aan een sterke Gemeenschap. Uitbreiding daarvan staat gelijk met uitbreiding van rechtvaardig bestuur over grotere delen van Europa: een zeer christelijk doel en daarom hebben we er zoveel in geïnvesteerd. Ook bij de Uitbreiding. Het komt er intussen op aan hoe we dit gaan doen. Op een democratische manier, die zelf model kan staan voor de ontluikende parlementaire democratieën ginds? Gaan we de goede accenten leggen, of zal onze onderhandelingsstrategie neerkomen op het aanpraten van kapitalistische waarden?

## 1.2 De start van het proces van uitbreiding

### 1.2.1 *Met hoeveel?*

Acht jaar na de val van het communisme werd dan eindelijk de opening van de poort aangekondigd. De Europese Raad in Luxemburg heeft op 10 december 1997 besloten om begin 1998 het toetredingsproces te starten. Tijdens de Intergouvernementele Conferentie in Amsterdam werd nog gedacht aan een beperkt groepje (drie of vijf) landen waarmee het proces zou beginnen. Als die 'binnen' zouden zijn dan zou weer een Intergouvernementele Conferentie gehouden moeten worden om de Unie echt geschikt te maken voor uitbreiding tot meer dan twintig leden. De Europese Commissie stelde voor om een Versterkt Toetredingspartenaat (bilaterale verdragen die met elk van de tien kandidaten gesloten worden) in te stellen voor alle tien Midden- en Oost-Europese landen en om parallel daaraan met vijf Midden- en Oost-Europese landen plus Cyprus toetredingsonderhandelingen

in engere zin te openen. Het Parlement heeft met klem aangedrongen op een behandeling die een rigide tweedeling tussen de kandidaat-lidstaten zou vermijden. Die tweedeling had immers evenveel te maken met belangen van bepaalde lidstaten als met het ontwikkelingsstadium van de toetreders. Polen, Tsjechië en Hongarije fungeren als de beschermelingen van Duitsland; Estland wordt als een achtertuin van Scandinavië gezien en Oostenrijk heeft een direct belang bij Slovenië en zou, als het even kan, ook Slowakije erbij willen betrekken. Als het hierbij zou blijven dan zou Europa er bepaald onevenwichtig gaan uitzien. Niet de belangen van bepaalde lidstaten moeten het proces gaan beheersen maar het karakter van de

Unie zelf. Het is niet ondenkbaar dat sommigen een Europa van slechts 20 lidstaten allang goed vinden en weinig zin hebben om voor de achterblijvers de deur open te houden. Dan zou het tevens minder urgent zijn om de Unie te verdiepen, verder te ontwikkelen in communautaire of federale zin. Mede daarom was het nodig om te pleiten voor een zo gelijk mogelijke behandeling van de kandidaat-lidstaten. Dat heeft bepaald enig gevolg gehad. Een goed voorbeeld van parlementaire invloed op het Buitenlandse beleid van de Unie, terwijl het Europees Parlement niet eens over harde bevoegdheden op dit gebied beschikt.

#### *1.2.2 De Toppen vooraf, standpunten van de Raad*

De Unie-instellingen waren al lang bezig met het vraagstuk van de toetreding

van de ex-communistische landen in Midden- en Oost-Europa. Belangrijke momenten waren de Toppen in Kopenhagen (december 1993) en Essen (juni 1995). Daar werden de politieke en economische criteria voor het lidmaatschap gedefinieerd. De Europese Commissie heeft zich, ten behoeve van die vergaderingen van staats- en regeringsleiders, gewijd aan de opstelling van de uitbreidingsstrategieën.

Het Europees Parlement heeft zich in resoluties en rapporten daarover uitgesproken. Dat heeft, zoals de Europese Commissie stelt, tot een blijkbaar vruchtbare dialoog gevoerd. Dat moet ook wel, want het laatste woord over het al of niet toetreden tot de Unie wordt uitgesproken door het Europees Parlement. Dit is een

van het stijgende aantal zaken, zeker na de Top van Amsterdam (juni 1997), waarbij het Parlement effectief namens de Europese burgers zijn controlerende taak kan uitoefenen, volgens dezelfde rechtsbeginselen als we bij de nationale parlementen aantreffen.

#### *1.2.3 Agenda 2000, de standpunten van de Commissie*

In juli 1997 bood de Europese Commissie enkele rapporten aan over het te voeren beleid: 'Agenda 2000'. Die Agenda gaat voor een belangrijk deel over de toetreding van de kandidaat-lidstaten. Zo is voor elk van de kandidaat-lidstaten de balans opgemaakt voor wat betreft hun voortgang in de ontwikkeling naar een democratische rechtsstaat met een functionerende markteconomie. Voor een ander deel bevat Agenda 2000 een politieke visie

---

**De Centraal- en  
Oost-Europeaanen  
willen 'erbij horen'  
omdat ze in de  
Westerse staten  
modellen zien van  
rechtsorde en  
democratie.**

---

op de toekomst van de Unie. Daarbij gaat het over veranderingen in het landbouw- en structuurbeleid en in diverse andere politieke sectoren, alsmede over financiële perspectieven voor de Uniebegroting. Achteraf bezien had de Commissie die twee delen, de uitbreidingsstrategie en het hervormingsbeleid, beter moeten scheiden. Ze hebben wel met elkaar te maken, maar zijn elkaars oorzaak niet. Ook zonder uitbreiding was het noodzakelijk geweest om diverse delen van het EU-beleid te hervormen. Op die hervorming kom ik terug, maar in eerste instantie beperkt dit artikel zich tot de rol van het Europees Parlement in de uitkomsten van het uitbreidingsdebat naar aanleiding van de Commissievoorstellingen.

## 2. Standpunten van Commissie en Raad en de invloed van het Europees Parlement

We onderscheiden hier vier aspecten van het debat inzake de uitbreiding, waarop het Parlement zijn stempel heeft willen drukken.

Ten eerste is dat de keuze voor de rechtsstaat, als het fundamentele criterium voor de toetreding van nieuwe lidstaten, boven dat van de economische vooruitgang.

Ten tweede betreft dat de manier waarop het toetredingsproces concreet wordt: de Versterkte Toetredingspartenariaten en de 'toetredingsonderhandelingen-in-engere-zin'.

Ten derde ging het debat over de multilaterale betrekkingen met de kandidaat-lidstaten: de Europaconferentie.

Ten vierde kregen de kosten veel aandacht. Zij zijn een controversieel punt geweest, met name in Nederland.

Tenslotte is er het pijnlijke punt van het eigen Europese huiswerk: de EU moet

immers zelf klaar zijn voor de uitbreiding. Dat betreft het eigen beleid (het andere deel van Agenda 2000) en de institutionele hervormingen.

### 2.1 De fundamentele keuze voor de rechtsstaat

#### 2.1.1 'Kopenhagen' en Artikel 6

De Top van Kopenhagen heeft destijds een reeks belangrijke criteria voor toetreding geformuleerd en wel in de juiste volgorde:

\* Politieke criteria: stabiele instellingen die een garantie zijn voor democratie, rechtsstaat, mensenrechten en de bescherming van minderheden;

\* Economische criteria: een functionerende en levensvatbare markteconomie; opgewassen zijn tegen de concurrentie van de marktkrachten binnen de Unie;

\* Aanvaarding van de *acquis communautaire*, inclusief de toewijding aan de doeleinden van de politieke, economische en monetaire Unie;

De EU moet klaar zijn voor de uitbreiding.

Bij vorige onderzoeken en bij werkbezoeken aan de Midden- en Oost-Europese landen bleek me al snel dat het Witboek voor de Aanpassing aan de Interne Markt (1995) weliswaar belangrijke voorwaarden voor toetreding onder de aandacht bracht, maar een fundamentele gebrek van de kandidaten verwaarloosde. Namelijk de rechtsstatelijke tekorten van de geassocieerde landen. In de eerste plaats was deze verwaarlozing een miskennis van de principiële betekenis van het feit dat de Unie een bond van solidaire democratische rechtsstaten is, die zijn motieven vindt in de waarden van de joods-christelijke cultuur. Op basis daarvan stellen we dat de overheid het recht en het algemeen belang moet bevorderen en dat

de overheidsmacht daaraan dienstbaar dient te zijn. We hechten veel waarde aan de ethiek van het economisch handelen. Vanuit deze cultuur onderstrepen we de waardigheid van de mens, de sociale en ethische verantwoordelijkheid van de persoon, het respect voor het persoonlijk geweten en de levensovertuigingen, gelijkheid en vrijheid, de eigen bevoegdheden van de samenlevingsverbanden in hun verscheidenheid, het respect voor de schepping, etcetera. In Artikel 6 van het Verdrag van Amsterdam is dat in beknopte vorm vastgelegd.

Deze stellingen sluiten, zoals gezegd, aan bij de belangrijkste reden waarom in Centraal- en Oost-Europa werd en wordt uitgezien naar vereniging met de Unie. Zij die nochtans in het primaat van de economie geloven kunnen eenvoudig inzien dat zonder rechtsstaat geen stabiele economische ontwikkeling te verwachten is, geen vertrouwen bij potentiële investeerders, geen adequate aanwending van eigen fondsen noch van buitenlandse hulp. Het streven naar de rechtsstaat is van principiële betekenis en dat is ook van groot praktisch belang. Vandaar dat nieuwe hoop is gegroeid in Roemenië en Bulgarije, waar de regeringen zo krachtig de strijd hebben aangebonden tegen corruptie en nepotisme. Vandaar, anderzijds, de aarzelingen over Slowakije, waar door het ontbreken van voldoende rechtsstatelijke kwaliteiten, de transparantie van de economie te wensen overlaat. De buitenlandse investeringen willen er maar

niet toenemen. Het bijzonder grote succes van Hongarije bij het aantrekken van investeringen weerspiegelt het vertrouwen in de daar gevestigde democratie en rechtsorde.

De Europese Commissie heeft goede nota genomen van de opvatting van het Europese Parlement over het weer in

---

**Het Europees  
Parlement heeft  
met kracht  
aangedrongen op  
een behandeling  
die een rigide  
tweedeling tussen  
de kandidaat-  
lidstaten zou  
vermijden.**

---

ere herstellen van het politieke toetredingscriterium, zoals vastgesteld in Kopenhagen. Ze heeft experts van de Raad van Europa om vakkundige bijstand gevraagd bij de beoordeling van de rechtsstatelijke kwaliteiten van de kandidaat-lidstaten. Dankzij het genoemde nieuwe artikel in het Verdrag van Amsterdam kunnen in de toekomst lidstaten die (opnieuw) vervallen tot ondemocratische praktijken worden

geschorst. Daarmee is eveneens een wens die in het Parlement leefde in vervulling gegaan. Zo krijgt de Unie het karakter dat bij haar past en wordt de maniakale economische eenzijdigheid doorbroken.

Duidelijker nog dan in de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie heeft de Europese Raad in Luxemburg een onderscheid gemaakt tussen rechtsstaten en niet-rechtsstaten. Slowakije gaat wel meedoen aan de partenariaten, maar de Raad stelt dat ze met gekwalificeerde meerderheid van stemmen maatregelen zal treffen "wanneer in een kandidaat-lidstaat een essentieel element voor het voortzetten van de pre-toetredingshulp ontbreekt". Dat slaat met name op voortdurende gebreken wat

betreft het werken aan de kwaliteit van de rechtsstaat. Dan is er nog Turkije dat, afgezien van het feit dat het tot een andere categorie dan de Midden- en Oost-Europese landen behoort, zich bepaald niet dezelfde moeite als de Midden- en Oost-Europese landen heeft getroost om aan de politieke toetredingscriteria te voldoen. Het Europees Parlement heeft krachtig bijgedragen aan het onderscheid tussen rechtsstaten en niet-rechtsstaten. Dat was een broodnodige correctie op de eerste Commissiedocumenten.

De Commissie had namelijk al in de eerste pagina's van Agenda 2000 haar conclusie getrokken: de landen die het verst gevorderd waren bij het voldoen aan de economische criteria mochten al direct over de modaliteiten van hun toetreding onderhandelen. De anderen nog niet. Dat betekende een scheiding van, in de terminologie van de Commissie, 'ins' (Estland, Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië en Cyprus) en 'pre-ins', de rest (Letland, Litouwen, Slowakije, Roemenië en Bulgarije). Voor de laatsten was dat bepaald geen geruststellende gedachte. Het Parlement besefte dat voor de 'pre-ins' een extra barrière zou bestaan in de vorm van een Intergouvernementele Conferentie (IGC). In de voorstellen van de Raad zou die namelijk pas gehouden moeten worden nadat de eerste vijf landen zouden zijn toegetreden. Het Europees Parlement heeft zich daarom steeds sterk gemaakt voor de zogenaamde 'regatta-benadering': allemaal op hetzelfde moment beginnen met hetzelfde toetredingsproces, maar dan vanuit de eigen situatie en op eigen snelheid verder. Het moment van toetreding zou geheel moeten afhangen van de inspanningen van de kandidaat-lidstaten zelf.

Daarmee werden democratische laatbloeiers als Roemenië en Bulgarije aangemoedigd om op de ingeslagen weg door te gaan. Zonder perspectief op toetreding zouden ze, zeker in de ogen van investeerders, weer achter een soort van ijzeren gordijn beland zijn.

## 2.2 Het toetredingsproces

### 2.2.1 De Toetredingspartenariaten

De toetreding is een zeer veelomvattend proces. Het echte voorbereidingswerk zal plaatsvinden in de 'Partenariaten'. Dat zijn bilaterale verdragen die met elk van de tien kandidaten gesloten worden. Pas als het werk daarin zover gevorderd is dat aansluiting op middellange termijn (dat wil zeggen 3 à 5 jaar) in het verschiet ligt, wordt begonnen aan toetredingsonderhandelingen-in-engere-zin; het 'laatste hoofdstuk' kun je zeggen. De tweedeling is aanzienlijk verzacht: Wie voldoende gevorderd is kan automatisch, zonder nader politiek besluit, aan toetredingsonderhandelingen beginnen. Commissie en Parlement streven beide naar een IGC die aan de eerstvolgende toetreding voorafgaat. Op 30 maart heeft de EU met de Midden- en Oost-Europese landen de genoemde bilaterale Toetredingspartnerschappen afgesloten. Dat is de belangrijkste etappe: het gereedmaken voor het lidmaatschap. Doel van al dit voorwerk is om de overgangperiodes bij toetreding zo kort beperkt en kort mogelijk te houden. De interne markt moet zo min mogelijk belemmeringen ondervinden.

Maart '98 werd door zittend Raadsvoorzitter Robin Cook tot de Maand van de Uitbreiding uitgeroepen. Daarmee neemt de Unie de leiding van de bilaterale toetredingsprocessen stevig in handen. Alle instrumenten die de

toenadering tot de Unie kunnen bevorderen worden in één plan samengevoegd. Bij de hulp aan de geassocieerde landen gaat het nu voluit en ondubbelzinnig om versnelling van de toetreding voor alle landen met een 'Europa-overeenkomst' (het type akkoorden waarin de deelname aan de Unie wordt toegezegd). Het is logisch dat tempo en intensiteit van de werkvergaderingen in het kader van de Partenariaten bepaald worden door wat de kandidaten aankunnen. Dat betekent, zoals door het Parlement beklemtoond en door de Raad overgenomen, een op maat gemaakte strategie voor ieder individueel land afzonderlijk. Sommige landen zullen vlugger opschieten dan andere, maar dat rechtvaardigt niet de tweedeling die Raad en Commissie oorspronkelijk beoogden tussen de zes economisch verstgevorderden (vijf Midden- en Oost-Europese landen plus Cyprus) en de vijf achterblijvers.

In de Partenariaten worden voor elke kandidaat de hoofdlijnen en prioriteiten vastgesteld met betrekking tot de overname van het EU-*acquis* en worden de bijbehorende financiële middelen samengebracht (met name uit het bestaande hulpprogramma PHARE). In overleg met de kandidaten worden de doelstellingen geformuleerd en de termijn bepaald waarin ze moeten worden gehaald. De Commissie toetst vervolgens de resultaten en financiert het proces. De pre-toetredingssteun zal worden geconcentreerd op het versterken van de bestuurlijke capaciteit en de rechtsstatelijke aspecten (30% van het totaalbedrag) alsmede op investeringen in verband met de overname en toepassing van het *acquis* (70%).

De Raad neemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten

over de beginselen, prioriteiten, tussen-tijdse doelstellingen, belangrijke aanpassingen en de conditionaliteit van elk afzonderlijk partnerschap. Wanneer gebreken worden geconstateerd voor wat betreft democratie en rechtsstaat, kan de Raad 'passende maatregelen' nemen, als het moet snel.

Onder druk van het Parlement, dat de verdeling tussen '*ins*' en '*pre-ins*' verwierp, kwam de Commissie al in de herfst van 1997 met een speciaal 'inhaalfonds' voor de dag ten behoeve van die landen, die vooreerst nog niet rijp zijn voor toetredingsonderhandelingen-in-engere-zin. Bovendien worden voor hen die onderhandelingen versneld voorbereid. Op 8 december keurde de Algemene Raad dat goed. Het gaat om een bedrag van 100 miljoen ECU voor 1998 en 1999, speciaal bedoeld voor de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, privatisering van de economie en het scheppen van een gunstig kader voor directe buitenlandse investeringen. De Commissie plant vanaf het jaar 2000 nog extra financiële steun voor alle Midden- en Oost-Europese landen, op de wijze van de Cohesiefondsen, om landbouwhervormingen door te voeren.

Cyprus krijgt, als enige niet-Midden- en Oost-Europese kandidaat, een bijzondere toetredingsstrategie. Dit land is dan ook een categorie apart.

### 2.2.2 *Partenariats-werkzaamheden: wat is onderhandelbaar?*

Wanneer een kandidaat-lidstaat, blijkens de jaarlijks door de Commissie uit te brengen toetsingsrapporten, voldoende vooruitgang heeft geboekt en klaar is voor toetreding op middellange termijn, dan kan het beginnen met toetredingsonderhandelingen-in-engere-

zin. Er wordt dus niet zeven of negen jaar gepraat -eventueel onderbroken door lange pauzes- zoals destijds met Spanje en Portugal. De Europese Raad neemt alleen het formele besluit over de start van de partnersaatswerkzaamheden. Hiermee is het het Parlement gelukt om het woord 'onderhandelingen' van zijn magische, politieke lading te beroven. Terecht, want als men het partnersaatswerk goed volbrengt volgt de rest, volgens de opzet van het Parlement, automatisch.

Voor een aantal landen is het nog veel te vroeg om nu al te praten over details als overgangperiodes en de constitutionele positie binnen de EU, ook als ze het economisch heel goed doen. Want daar wordt echt over onderhandeld in die laatste fase. Voor de meeste andere onderwerpen, namelijk die welke binnen het Partnersaats aan de orde zijn, geldt de regel 'graag of niet'. Dat geldt uiteraard, zoals gezegd, voor de rechtstatelijke criteria. Bezoeken aan bepaalde kandidaat-lidstaten laten voor 'tolerant' cultuurrelativisme weinig ruimte. Maar ook over de economische orde is discussie vrijwel uitgesloten. Aan de geassocieerde landen wordt een reeks van eisen gesteld, om te zorgen dat de interne markt na een uitbreiding goed blijft functioneren. Daarom moeten de Midden- en Oost-Europese landen de aanwijzingen van het Witboek over de aanpassing aan de interne markt opvolgen en dienen zij het doel van een economische, monetaire en politieke Unie te onderschrijven. Dat is allemaal niet onderhandelbaar. Wie zich wat anders voorstelt zou mijns inziens eventueel een plaats in de Europese Economische Ruimte kunnen worden aangeboden, of een douane-unie, zoals in het geval van Turkije. Waarom ook

niet? Met IJsland en Noorwegen zijn we toch de beste vrienden gebleven?

Soms ontmoet men politici of diplomaten uit de Midden- en Oost-Europese landen die doen alsof de toetreding van hun land een afdwingbaar recht is. Soms ook maken ze de indruk alsof de Unie met de pet is rondgegaan, op zoek naar toetredingswillige kandidaten. Zo is het natuurlijk niet. Het zijn de Midden- en Oost-Europese landen die tot de EU willen toetreden en niet andersom. En evenals de huidige lidstaten destijds deden toen de interne markt moest worden voorbereid, zullen ook nu de nieuwelingen gewoon aan het werk moeten.

### 2.2.3 *De Europaconferentie*

Een duidelijk signaal dat alle Midden- en Oost-Europese landen in het uitbreidingsproces betrokken zijn, vormt de Europaconferentie, die op 15 maart maart in Londen van start ging. Op gelijke, intergouvernementele voet zullen de staats- en regeringsleiders en vakministers van de Vijftien en van alle Europese kandidaat-lidstaten die het EU-lidmaatschap (in eerste instantie de Midden- en Oost-Europese landen, Cyprus en Turkije) nastreven, éénmaal per jaar spreken over buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (Tweede Pijler), justitie en binnenlandse zaken (Derde Pijler), maar ook over gezamenlijke deelname aan bestaande programma's (zoals die op onderwijsgebied). In de lijn van de politieke criteria van Kopenhagen zijn er voorwaarden gesteld aan deelname aan de conferentie. Zo verbinden deelnemers zich er onder andere toe om territoriale geschillen langs vreedzame weg te regelen, met name via de jurisdictie van het Internationaal Gerechtshof.



In eerste instantie leefde er in het Parlement de opinie dat de Europaconferentie meer moest zijn dan een jaarlijkse 'familiefoto', een permanente conferentie waar men sericus gezamenlijk beleid zou kunnen maken, bijvoorbeeld voor wat betreft drugstransporten of Balkan-vredesinitiatieven. In dat geval zouden grote vraagtekens bij deelname van Slowakije of Turkije moeten worden gezet. Die landen zijn immers zelf eerder deel van de problemen dan van de oplossingen. Kortom, moest de Conferentie groot, maar vooral symbolisch, of klein, maar sterk inhoudelijk worden? Met niet-rechtsstaten ga je niet om de tafel zitten om te praten over het op poten zetten van een gezamenlijk binnenlands veiligheidsbeleid. Dat deze landen toch uitgenodigd werden, onder voorwaarde van respect voor de integriteit en onschendbaarheid van de buitengrenzen van de EU, pleit er alleen maar voor dat de Europaconferentie niet al te zeer geïnstitutionaliseerd moet worden. Ook daarin schijnt het Parlement zijn zin te krijgen. In het Europees Parlement werd nog een alternatieve optie in de vorm van een 'uitbreidingsdialoog' aangedragen. Dat zou een intensieve conferentie binnen de Europaconferentie moeten zijn, waar de multilaterale aspecten van het uitbreidingsproces konden worden besproken. Zover is het niet gekomen en dat komt wellicht de duidelijkheid ten goede. In ieder geval is het een misverstand te menen dat de Europaconferentie aan betekenis inboet als Turkije niet deelneemt. Het tegendeel is waar. Het valt mijns inziens zelfs te betreuren dat Slowakije wél deelneemt. Daardoor kan de Conferentie niet het forum worden waar de EU-leden de toetredingskandidaten op gelijk niveau ontmoeten. En dat zou toch een

menselijk evenwicht scheppen tegenover de Parteneriaten waar de Unie directief optreedt.

### 2.3 De kosten

In het Europees Parlement is destijds gestreden over de vraag of de uitbreiding van de Unie niet erg veel zou gaan kosten. De vraag was opgeworpen door de Begrotingscommissie, die hiermee tegenover de Commissie Buitenlandse Zaken kwam te staan. Er deden, net als in de discussie over de NAVO-uitbreiding, de wildste schattingen de ronde. Inmiddels hebben diverse onderzoeksinstellingen berekend dat de kosten stellig niet prohibitief zijn. De totale begroting van de EU kostte in 1997 slechts 1,15% van het BNP van de lidstaten. Dat wil zeggen 2<sup>1/2</sup> cent van iedere belastinggulden. Omdat de Unie onder haar limiet begroot, kan zonder nadere afspraak nog 1/4 cent opge maakt worden. De Raad steunt de mening van de Commissie en de bovenvermelde researchinstututen, dat de uitbreiding daaruit inderdaad betaald kan worden, mits bovendien de -vanwege de economische groei te verwachten- reële stijging van het toebedeelde budget eveneens voor de uitbreiding opzij gelegd wordt. Het Parlement heeft naar aanleiding van de Top van Luxemburg de Raad gevraagd om de precieze kosten van de uitbreiding duidelijk aan te geven in de volgende financiële perspectieven, die in 1999 op de Raadsagenda staan en door de Commissie zullen worden voorgesteld.

In ieder geval staat vast dat de uitbreiding in etappes plaatsvindt. Ieder land onderhandelt in zijn eigen tempo en treedt pas toe wanneer het daar zelf rijp voor is, onafhankelijk van de stand van

zaken in andere kandidaat-lidstaten. Het Parlement heeft benadrukt dat voor geen enkel land bij voorbaat een toetredingsdatum kan worden genoemd. Dat geleidelijk aan uitbreiden is een belangrijke factor in het financieel beheersbaar houden van de operatie.

Zonder nog diep in te gaan op de discussie over de zogenaamde netto-bijdrage van Nederland aan de EU, moet worden gezegd dat achtereenvolgens staatssecretaris Patijn en minister Zalm een erg eenzijdig beeld hebben geschetst van Nederland als de betaler van de uitbreiding. Ook de Sociaal-Economische Raad heeft onlangs nog dat verwijt geuit: "Over de redelijkheid van een bepaalde netto-lastenverdeling is lastig te oordelen zonder de onderliggende stromen van uitgaven en inkomsten afzonderlijk te analyseren". De betreffende bewindslieden hebben te weinig oog voor de veelomvattende handels- en investeringsrelaties van Nederlandse ondernemingen met de Midden- en Oost-Europese landen, die steeds intensiever zullen worden. In de toekomst zullen het, bijvoorbeeld, nauwelijks Spaanse of Portugese transport- en zuivelbedrijven en *consultancybureaus* zijn, die profiteren van Polen's toetreding tot de interne markt, maar Nederlandse en Duitse. Vooral ondernemende handelslanden als Nederland profiteren van de integratie van Oost en West. Het Nederlandse bedrijfsleven behoort nu al tot de top-drie van buitenlandse investeerders in Rusland, Polen en Roemenië. Trouwens, wat zei premier Kok ook al weer bij de herdenking van het Marshallplan in mei vorig jaar? Hij constateerde dat Midden- en Oost-Europa op grote schaal hulp nodig hebben en sprak van benodigde

fondsen van honderd miljard dollar, die gebruikt moeten worden voor wegen, vliegvelden, spoorlijnen en waterwegen. Mocht dat een kwart centje meer zijn?

## 2.4 Verdieping van de EU

Bij zijn aantreden heeft het Britse voorzitterschap aangekondigd aan beleids- en institutionele hervormingen te gaan werken. Premier Blair en de zijnen zullen nadenken over een herziening van het landbouwbeleid, waar ze het nut totaal niet van inzien. En ook willen ze nadenken over hoe het moet met de stemmenverdeling in een uitgebreide Raad. Parlementaire vragen over een nieuwe Intergouvernementele Conferentie worden, ook door huidige raadsvoorzitter Cook, steevast ontwijkend beantwoord. Commissie en Parlement zijn beide overtuigd dat doorvoering van slechts beleids- en institutionele hervormingen door de Raad niet voldoende is om de EU klaar te maken voor de uitbreiding. Een nieuwe IGC met verdragswijziging is nodig en wel zo spoedig mogelijk, bijvoorbeeld tussen 2000 en 2002. In ieder geval voordat de eerste toetreding plaatsvindt (de ratificatieprocedure neemt zo'n 3 jaar in beslag).

Volgens het document van Luxemburg (december 1997) zullen de afsluiting van de onderhandelingen en de aansluitende toetredingen mede afhangen "van het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen". Dit kan worden gelezen als een belijdenis omtrent de prioriteit die de Europese Raad aan hervormingen hecht. Maar het kan ook duiden op een verborgen wens om,

---

**Ook zonder uitbreiding was het noodzakelijk geweest om diverse delen van het EU-beleid te hervormen.**

---

zonder ICC, te berusten in een EU met maximaal 20 leden. Gezien een desbetreffend protocol in het Verdrag van Amsterdam kan dat technisch nog net. Het aantal commissarissen blijft dan op 20 staan, doordat de grote landen hun tweede commissaris inleveren. Het is op zichzelf al twijfelachtig hoe men met 20 lidstaten nog tot een hervorming zou kunnen komen, die de EU doeltreffend en democratisch genoeg maakt voor 26 leden. Met vijftien was dat in Amsterdam al moeilijk genoeg.

### 3. Conclusie: gehoor bij de Commissie

Tussen Amsterdam en Luxemburg, tussen juli en december 1997 heeft zich een debat afgespeeld, waarvan de begin- en eindposities nogal verschilden. Dat uitte zich vooral in de reacties van landen als Letland, Litouwen, Roemenië en Bulgarije. Waren die landen in juli naar aanleiding van de Commissievoorstellen nog zeer teleurgesteld, in december was dat omgeslagen in hoop en dankbaarheid. In maart 1998 is het toetredingsproces met alle Midden- en Oost-Europese landen van start gegaan, maar met ieder land in eigen tempo, zonder voor enig land een toetredingsdatum vast te leggen. Dit resultaat is een compromis tussen de positie van de Top van Amsterdam, waar nog sprake was van een start met drie, de aanvankelijke bedoeling van de Commissie om met slechts vijf Midden- en Oost-Europese landen serieus te beginnen en de wens van het Europees Parlement om een op maat gemaakt toetredingsproces aan te vangen voor alle kandidaat-lidstaten. Alle worden zij nu gestimuleerd om een intensiever, door de Commissie goed begeleid, toetredingsbeleid te voeren. En de achterblijvers worden bemoedigd door de stelling dat

eventuele successen, die nu nog niet voorzien worden, hun plaats in de rangorde kunnen wijzigen (het zogenaamde principe van de flexibiliteit). Aan de EU de taak om intussen zichzelf te hervormen, zodat ze binnen enkele jaren die landen kan toelaten die hun huiswerk hebben afgemaakt.

Wat die hervorming betreft, daartoe kan het Europees Parlement de Raad alleen maar oproepen, maar over de toetreding zelf heeft het EP het laatste woord. Vandaar dat Commissie en Raad er wijs aan doen om het Parlement voortdurend bij het proces te betrekken. Het EP heeft bij de behandeling van mijn laatste twee rapporten (11 maart 1998) aan het Britse voorzitterschap een recht op advies afgedwongen dat qua procedure geheel overeenkomt met het formeel bestaande recht, echter zonder dat het die naam mag dragen. Tot in de plenaire vergadering is daarover het gevecht gevoerd, en met succes. Dit is niet alleen van belang voor de controlerechten van de Europese Volksvertegenwoordiging maar ook als voorbeeldfunctie naar de parlementen in de kandidaat-lidstaten. Zoals gezegd, de Uitbreiding is van groot belang, maar ook de manier waarop die plaatsvindt.

*Arie M. Oostlander is lid van het Europees Parlement en rapporteur voor de Uitbreiding van de Europese Unie.*

*Hij heeft dit artikel in samenwerking met beleidsmedewerker Jelle Bakker geschreven.*