

Naar een Europabrede Unie?

PIET DANKERT*

Piet Dankert beschouwt de haken en ogen die kleven aan de uitbreiding van de Europese Unie met Midden- en Oost-Europese landen. Aan de hand van het baanbrekende WRR-rapport 'Naar een Europabrede Unie' verkennt hij de beperkte manoeuvreerruimte van dit proces: 'En toch blijft de twijfel'.

'Als de Polen niet in de landen van de Unie kunnen gaan werken en de prijs van hun pakje sigaretten ook nog eens wordt verdubbeld, dan gaan ze zich wel afvragen wat ze er beter van worden', aldus in *Le Monde* een Brusselse hoge ambtenaar over het risico dat als Brussel en Warschau het al eens worden over de toetredingsvoorwaarden tot de EU het 't Poolse volk beloofde referendum roet in het eten gaat gooien. Op dit soort vragen rond de uitbreiding van de EU geeft het WRR-rapport 'Naar een Europabrede Unie' geen antwoord. Het gaat vooral over wat de EU zou kunnen doen om zonder uiteindelijke schade voor zichzelf en zonder al te hoge kosten voor de kandidaat-leden in Midden- en Oost-Europa de grootste en moeilijkste uitbreiding ooit in zo kort mogelijke tijd af te ronden. In dat verband is het de beste Nederlandse beschouwing over de uitbreidingsproblematiek van de EU die tot nog toe het licht heeft gezien. En dat ondanks de beperkingen die de rapporteurs zich hebben opgelegd: Malta en Cyprus blijven buiten beschouwing en voor een antwoord op de voor een uitbreiding met 12 nieuwe leden zeer relevante vraag of we dat met onze EU-instituties en besluitvormingsprocedures wel aan kunnen, moeten we nog even wachten. Een volgend WRR-rapport 'over de problematiek van besluitvorming na toetreding, die garandeert dat de Unie nieuwe interne en externe uitdagingen slagvaardig tegemoet kan treden' zal daar meer licht op moeten laten schijnen.

Kernacquis als wondermiddel

Al in 1993 besloot de Europese Raad van Kopenhagen dat de met de EU geassocieerde Midden- en Oost-Europese landen die dat wensen lid kunnen worden van de Unie 'zodra zij in staat zijn aan de verplichtingen van het lidmaatschap te voldoen'. Tot dan toe hoefde over die laatste eis niet te worden uit-

geweid. In de kern betekende het, ook voor kandidaten als Griekenland, Portugal en Spanje: het overnemen van het *acquis communautaire*. Er werd van uit gegaan dat ze daartoe, gezien hun economie en hun bestuurlijk en administratief bestel, in staat moesten zijn. Voor de MOE-landen, landen die tot enkele jaren daarvoor noch markt-

economie noch democratie kenden, voegde die Europese Raad de eis toe dat ze voorafgaand aan toetreding ook nog stabiele democratieën met een functionerende markteconomie moesten zien te worden en de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven om op het punt van het overnemen van het *acquis communautaire* geloofwaardig te kunnen zijn. Hoewel onzeker moet zijn of dat begrip nog gebruikt mag worden nu daar ook het GBVB- en JBZ-acquis, beide van intergouvernementele huize, dus zonder rechtsmacht van het Europese Hof van Justitie, onder vallen is er geen twijfel dat de kandidaat-lidstaten zich, ik meen, 68000 pagina's Europese wet- en regelgeving, besluitvorming en jurisprudentie eigen zullen moeten maken, dat wil zeggen nationaal in wetten en regels omzetten, de uitvoering ervan regelen en ze nationaal kunnen handhaven, voor ze voor het toetredingsexamen kunnen slagen. Dat kan moeilijk anders wil de EU een rechtsgemeenschap blijven. De WRR constateert terecht dat de MOE-landen, ook met op zich wenselijke uitgebreidere pre-toetredingssteun, nog een lange periode nodig zullen hebben om aan de vereisten voor lidmaatschap te voldoen en zoekt naar tussenoplossingen, die noch de noodzakelijke economische groei van de MOE-landen en de meest gewenste aanwending daarvan, noch het *acquis communautaire* in gevaar brengen. Het gevonden middel heet 'kernacquis'. Twijfel of het een wondermiddel is, is gerechtvaardigd.

Er is steeds meer 'acquis'. Vanaf 1987 is over de interne markt onderhandeld en waagde de, toen nog, EEG zich aan milieubeleid, na 1992 kwam de Economische en Monetaire Unie en werd een begin gemaakt met het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, terwijl ook het beleid op het stuk Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), de laatste jaren steeds minder moeizaam, en intussen met inbegrip van Schengen, van de grond kwam. De Midden- en Oost-Europese landen moeten dus het tot nog toe zwaarste toelatingsexamen doen terwijl ze daar het minst op zijn voorbereid. Uitzonderingen op het 'acquis' zijn niet mogelijk vanwege dat EU-karakter van rechtsgemeenschap. Te onderhandelen valt er alleen over overgangperiodes voor een zo beperkt mogelijk aantal regelingen en voor een van te voren bepaald aantal jaren. Tegen die achtergrond moeten we de WRR-voorstellen zien om bij een drietal beleidsterreinen, waar de volledige overname van het 'acquis' nu voor de verdere ontwikkeling van de kandidaat-lidstaten welhaast prohibatieve lasten met zich mee zou brengen, een onderscheid te maken tussen een kernacquis, dat niet alleen bij toetreding moet zijn overgenomen, maar waarvan ook implementatie en handhaving zijn gewaarborgd en een restacquis, dat na een overgangperiode aanvaard moet zijn. Die beleidsterreinen zijn: de interne markt, het milieubeleid en het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Het WRR-streven is sympathiek, de verwezenlijking zal een stuk problematischer zijn. De eis van *level playing field* voor de operateurs op de interne markt – bij concurrentievervalsing zal onmiddellijk met de rechter worden bedreigd – beperkt de mogelijkheden voor dat soort regelingen met betrekking tot die interne markt aanzienlijk. In hoeverre bijvoorbeeld, en voor hoe lang, kunnen de Midden- en Oost-Europeanen worden vrijgesteld van toepassing van de EU-wetgeving op het terrein van veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats of van de gelijke behandeling van man en vrouw? Van de regelgeving met betrekking tot financiële diensten? Het definiëren van een acceptabel kernacquis op dit terrein is een bijna onmogelijke opgave. Een binnenmarkt zonder grenzen kan niet zonder deugdelijke regelgeving op fyto-sanitair gebied of dat van voedselveiligheid in het algemeen. Deugen de Poolse slachthuizen niet, dan heb je binnengrenzen nodig. Einde interne markt als je controles met betrekking tot het vrije verkeer van goederen weer naar de binnengrens moet verplaatsen! Het WRR-pleidooi om een kernacquis te formule-

ren voor het milieu, en met name de grote investeringen vergende sectoren daarvan uit te zonderen, is evenmin zonder problemen, zij het dat die minder groot lijken dan die met betrekking tot de interne markt. Wel dreigt bijvoorbeeld een tijdelijk voordeel voor de Oosteuropese staalindustrie waar Corus en anderen het moeilijk mee zullen hebben, ook als oude installaties niet en nieuwe vanaf de toetreding wel onder het over te nemen acquis vallen. En wat zal de Westeuropese milieubeweging vinden van bijvoorbeeld het voor langere tijd uitzonderen van onveilige kerncentrals als die in Litouwen of de iets minder onveilige in Slowakije? Het is makkelijker mogelijk de door de EU van Schengen overgenomen gemeenschappelijke buitengrens en het daarbij horende visabeleid, ook trouwens om praktische redenen – niet alle MOE-landen zullen gelijktijdig toetreden en de buitengrens zal daardoor merkwaardig kunnen kronkelen – buiten de eerste fase na toetreding te houden. Maar het is geen hoogstandje van politieke psychologie, zelfs al gaat het om het beperken van de kosten voor de Midden- en Oost-Europeanen, om voor een waarschijnlijk lange overgangperiode de buitengrens van de huidige vijftien voor het personenverkeer (van alleen derde landers?) op zijn plaats te laten en voor de EU geldige visa tot diezelfde huidige EU beperkt te houden.

Zelfs als het restacquis op bovengenoemde beleidsterreinen bij toetreding tijdelijk wordt uitgesloten dan blijft de vraag of de rest van het acquis, waarvan de WRR terecht vindt dat het niet alleen overgenomen maar ook geïmplementeerd en gehandhaafd moet kunnen worden geïmplementeerd en gehandhaafd zal worden. Het aantal regelingen waarvoor een overgangperiode is gevraagd is groot en kan van kandidaat tot kandidaat aanmerkelijk verschillen. Probleem is daarnaast dat aspirant-leden door op tal van punten geen bezwaar tegen het 'acquis' te maken en niet om overgangperiodes te vragen in feite bezig zijn met *window dressing* die, als ze eenmaal zijn toegetreden, tot serieuze interne EU-problemen kan leiden. En eenmaal binnen hebben ze een sterkere onderhandelingspositie dan als kandidaat-lid. Kenmerk van de EU is dat de EU-regelgeving zwaar leunt op uitvoering en handhaving door de lidstaten en op wederzijds vertrouwen op dit punt. Zelfs een land als Nederland met een goed ontwikkelde, uit meerdere lagen bestaande bestuursstructuur, een modern administratief apparaat en een onafhankelijke, met Europese regelge-

ving bekende, rechterlijke macht heeft daar, zoals we nog onlangs met onregelmatigheden in bestedingen uit het Europees Sociaal Fonds zagen, nog wel eens moeite mee. De toestand in Midden- en Oost-Europa? Het communistisch verleden, schat de WRR, is men intussen te boven en een aantal landen heeft aanzienlijk vorderingen gemaakt richting systemen zoals wij die kennen, maar overal blijft sprake van meer of minder ernstige tekorten. Versterkte, op dit soort problemen gerichte, pretoetredingssteun – onder meer door uitwisseling en detachering van ambtenaren – het instellen, onder het Luxemburgse Hof, van een Europees Gerechtshof per lidstaat, het zijn op zich aardige suggesties. Het is echter uitgesloten dat die in de twee, drie jaar voor het afsluiten van de toetredingsonderhandelingen die ons volgens de Europese Raad van Nice nog resten, voldoende zoden aan de dijk zetten.

'Poor democracies'

Er waren natuurlijk goede redenen voor de Europese Raden van Luxemburg, Helsinki en Nice om toetredingsonderhandelingen op gang te brengen, het aantal kandidaten met wie onderhandeld werd uit te breiden en de eerste Oost- of Midden-Europeanen al in 2004 aan Europese verkiezingen mee te willen laten doen. Maar feit blijft dat ook los van vragen over bestuurbaarheid en besluitkracht van de EU na uitbreiding de risico's van zo'n uitbreiding voor de EU ook aanzienlijk blijven zolang aan de voorwaarden van de Europese Raad van Kopenhagen niet is voldaan. Die bepaalden dat een toetredend land moest beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Stabiele democratieën? *Poor democracies*, daar houdt de WRR het voorlopig op: de *civil society* is zwak ontwikkeld, al gaat in een aantal gevallen de vergelijking met het Griekenland van vlak voor de toetreding al op; 'de destijds (i.e. voor 1989) ontstane attitudes nopen tot een 'genezingsproces' dat generaties in beslag kan nemen'; ... [er] kan moeilijk verwacht worden dat de publieke zaak in enkele jaren tijd weer hoog op de agenda van de individuele burger komt'. Roemenië kent nog geen volledige scheiding van machten; Roemenië en Slowakije beschikken over vrijwel ongecontroleerde geheime diensten; de minderhedenproblemen in Estland en Letland zijn niet opgelost; in Roemenië en Slowakijë wordt met betrekking tot de Hongaarse minderheid enige voortgang geboekt; met de

positie en de rechten van de Roma is het in vrijwel heel Midden- en Oost-Europa droevig gesteld. Rechtsstaat? De WRR acht de handhaving van het Europees recht door nationale rechterlijke instanties op korte termijn 'onwaarschijnlijk' en sluit niet uit dat het decennia duurt voor de daarvoor gekwalificeerde juristen er zijn. Bestuurlijke en administratieve kwaliteiten (de laatste eis is in 1995 in Madrid aan de voorwaarden van Kopenhagen toegevoegd)? Het legalisme, dat de administratie in Midden- en Oost-Europa vaak kenmerkt, leidt gemakkelijk tot gebrek aan aandacht voor wat werkelijk van belang is: de implementatie. Die implementatie wordt ook al niet bevorderd door het gebrek aan of het verloop onder goede ambtenaren. En dan is er nog, samenhangend met het geringe welvaartsniveau en de relatief lage beloning in de publieke sector het probleem van de corruptie. Het is allemaal niet bevorderlijk voor het noodzakelijke 'wederzijds vertrouwen in elkaars bestuurlijk vermogen' dat, ook volgens de WRR, voor de interne markt 'essentieel' is. En dan is er nog artikel 6, lid 1 van het EU-verdrag: 'De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens, en de fundamentele vrijheden, en van de rechtstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.' Omdat de WRR een terugval in één of meer Midden- en Oost-Europese landen niet uitsluit is het aan de EU ervoor te waken dat zo'n terugval zich niet na toetreding alsnog kan voordoen.

Politiek onhaalbaar

Terecht stelt de WRR dat de EU ook in eigen huis het nodige zou kunnen doen om de toetreding te vergemakkelijken of het succes ervan beter te verzekeren. Voor het advies het vrij personenverkeer/werknemersverkeer bij toetreding in te laten gaan lijkt het inmiddels te laat. Duitsland en Oostenrijk zijn fel tegen. Het is desalniettemin van belang dat in het rapport nog eens gewezen is op het feit dat van een legale immigratiedreiging geen sprake kan zijn om de eenvoudige reden dat de (tijdelijke) immigrant voor zijn arbeidsvoorwaarden valt onder de bepalingen van het gastland. Dat is ook acquis. Illegale immigratie is een reële dreiging, maar omdat die illegaal blijft, is er toetreding of geen toetreding, weinig over af te spreken. Interessant, maar dat is iets anders dan politiek haalbaar, zijn de voorstellen met betrekking tot hervorming van het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en van het cohesiebeleid, dat het Europees Fonds voor Regio-

nale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en, in de benadering van de WRR, ook het Fonds voor Plattelandsontwikkeling, dat nu onder het GLB valt, omvat. Kernstuk met betrekking tot de hervorming van het GLB voorafgaand aan toetreding, en wel vanaf de voorziene midterm review in 2002, is het tijdelijk en degressief maken van de inkomensvoorslagen die al weer zo'n tien jaar – toen zouden ze volgens de toenmalige minister van Landbouw Bukman ook tijdelijk en degressief worden – wat de kosten betreft de kern van dat GLB vormen.

De Europese Raad van Berlijn (1999) heeft de onderhandelingen over de uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa ernstig belast door onder andere de Nederlandse regering op het punt van de financiële afdrachten tegemoet te komen en geen voorziening te treffen voor Midden- en Oost-Europese participatie in de inkomensvoorslag in de landbouw. Dat laatste wordt in landen als Polen en Hongarije als discriminatie opgevat. De WRR bepleit die inkomensvoorslagen maar af te schaffen na ze eerst tijdelijk verhoogd te hebben. Dit ter compensatie van een in Wereldhandelsorganisatie-verband af te spreken aanpassing aan wereldmarktprijzen van bijvoorbeeld graan waarvoor nu zowel prijssteun, steun bij uitvoer als steun in de vorm van heffingen bij invoer – naast de inkomensvoorslag voor de boer – wordt ontvangen.

Op termijn zou dat niet alleen gunstig zijn voor de perspectieven van de moderne landbouw in Midden- en Oost-Europa, ook de Nederlandse betalingen aan de EU (de WRR gaat daar ondanks de rol die die betalingen in Berlijn speelden niet erg op in) zouden er sterk door afnemen. Frankrijk en Spanje zullen om precies tegenovergestelde redenen minder enthousiast dan Nederland zijn. Het WRR-voorstel het plattelandsbeleid ten dele te nationaliseren maakt het voor die twee EU-leden, die anders dan ons land niet bekend staan als warme voorstanders van uitbreiding, alleen nog maar erger. We moeten er dan ook van uit gaan dat de aan de Europese Commissie toegeschreven gedachte van geleidelijke invoering van inkomensvoorslag in Midden- en Oost-Europa, gekoppeld aan productieplafonds, een reëlere kans maakt dan het WRR-voorstel. De voorstellen met betrekking tot de toekomst van het cohesiebeleid kunnen eveneens vanwege hun gunstige effect op de Nederlandse afdrachten warm verwelkomd worden. Ze zijn alleen niet realistisch. Het is bovendien zeer de vraag of de rijkere EU-lidstaten

niet langer in aanmerking moeten komen voor EU-cohesiefonds. Ondanks alle bezwaren tegen het rondpompen van middelen scheppen ze nu eenmaal meer draagvlak voor de EU dan de aflopende steun aan de landbouw doet, terwijl het met alleen maar belastingmiddelen aan Brussel overdragende regeringen Europees gesproken over het algemeen kwaad kersen eten is, onverschillig wat hun belangen bij die EU verder zijn. De voorstellen dragen er overigens ook niet toe bij om bijvoorbeeld op het vlak van de inkomenssubsidies in de landbouw Spanje, dat in de WRR-gedachte alle cohesiegeld ontnomen zou kunnen worden, van Frankrijk los te weken. Overigens, zoals ook de WRR vaststelt, dank zij het in Nice behouden vetorecht met betrekking tot de structuurfondsen kan Madrid – dus ook voor Portugal, Griekenland en wie al niet – tot 2013 veiligstellen dat het op punt van cohesiegeld aan zijn trekken komt, ook al valt het dan in de categorie van landen die meer dan 75 procent van het gemiddelde Gemeenschapsinkomen genieten. Spanje zal dat zeker ook doen.

Risico's blijven

Er is dus nogal wat aan te merken op de door de WRR gedane voorstellen voor het vergemakkelijken van de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de EU. Tegelijk: de analyse van de problemen waarmee ze kampen waar het gaat om toetreding tot de EU is overtuigend. Er is ook geen reden met de WRR van mening te verschillen over het belang van het EU-lidmaatschap voor die landen en voor onszelf. En toch blijft de twijfel.

De Europese Raad is er verantwoordelijk voor dat die twijfel, die aarzeling de toelatingskraan open te draaien, groter is dan nodig was. Het Commissie-voorstel, door de ER van Luxemburg overgenomen, om de onderhandelingen te beginnen met Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië was zo gek nog niet. Op het stuk 'criteria van Kopenhagen' presteren ze alle vijf verhoudingsgewijs redelijk, al blijft de Russische minderheid in Estland een probleem en mogen ook de Roma in Tsjechië en Hongarije niet vergeten worden. 'Poor democracies', maar al redelijk stabiel. Of ze in staat geacht mogen worden, zoals de WRR terecht eist, dat het 'acquis' dat bij toetreding is overgenomen ook bevredigend wordt geïmplementeerd en gehandhaafd, het mag betwijfeld worden. En niet alleen voor wat Polen betreft. Er is een serieuze inspanning – financiën, mankracht – van de kant van de EU nodig om de

twee, drie jaar die de Europese Raad van Nice ons gelaten heeft voor wat betreft het afsluiten van de onderhandelingen, om bij deze groep van kandidaten de implementatie en handhaving van het over te nemen acquis veilig te stellen. Omdat dat laatste essentieel is mag het ook wat langer duren. Dat kan ook omdat niet verwacht moet worden dat de EU, anders dan de WRR wenst, het Europees landbouwbeleid op het punt van de inkomenssteun voor 2004, om van de in Berlijn doorgeschoven melkquota nog maar te zwijgen, voldoende herzien heeft om met name met Polen, met welk land de gesprekken al uiterst moeizaam verlopen – ze hebben volgens persberichten zelfs langere tijd feitelijk stil gelegen – de toetredingsonderhandelingen succesvol af te kunnen sluiten. En zonder Polen is uitbreiding politiek ondenkbaar, zeker in Berlijn. Met Polen zou dan die in Luxemburg vastgestelde eerste groep van Midden- en Oost-Europese landen – met uitzondering van Estland zolang dat land de kwestie van de Russische minderheid niet bevredigend geregeld heeft – op relatief korte termijn, maar niet voordat het landbouwbeleid herzien is, toetreding tegemoet kunnen zien.

Het gevaar is reëel, en dat is zowel een gevaar voor de EU als voor de Midden- en Oost-Europese landen, dat niet die vier of vijf MOE-landen maar de hele groep van tien waarmee de Europese Raad van Helsinki de onderhandelingen heeft willen openen, misschien met Roemenië en Bulgarije enkele jaren later, maar zelfs dat wordt betwijfeld, ongeveer

gelijktijdig voor toetreding gereed wordt verklaard. Een groep van vier, misschien vijf kandidaten gaat, mede gezien de vooruitgang die sinds 1989 in Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië – en mogelijk Estland – gemaakt is met betrekking tot de criteria van Kopenhagen, hopen we, het vermogen van de EU niet te boven nieuwe leden zodanig in te passen dat de ongetwijfeld resterende tekorten overwonnen kunnen worden en het kenmerk van de EU, het wederzijds vertrouwen dat gebaseerd is op de capaciteit van de lidstaten de Europese regelgeving te implementeren en te handhaven, overeind blijft. Er is, ook los van de conclusies van het door de WRR beloofde volgende rapport, een aantal jaren nodig om de tweede groep – en dan ook nog zonder de echte achterliggers Roemenië en Bulgarije – op te nemen. Intussen zal de EU, zoals ook de WRR suggereert, zich aanzienlijk meer moeten inspannen om voor de EU relevante tekorten met betrekking tot de voorwaarden van Kopenhagen en het 'acquis' op te heffen en de economische ontwikkeling bij de wachenden te stimuleren.

PIET DANKERT

lid Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

* Deze beschouwing is geschreven naar aanleiding van de publicatie van een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: WRR, *Naar een Europese Unie*, rapporten aan de regering 59, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2001