

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De uitbreiding van de Europese Unie”

(98/C 19/27)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 maart 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 23 (derde alinea) van zijn Reglement van Orde een advies op te stellen over „De uitbreiding van de Europese Unie”.

De Afdeling voor externe betrekkingen, handels- en ontwikkelingsbeleid, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 oktober 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Masucci.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 349e Zitting (vergadering van 29 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht dat met 72 stemmen vóór en 21 stemmen tegen, bij 16 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. De uitbreiding van de Europese Unie behoort, samen met de herziening van het Verdrag en de totstandbrenging van een monetaire unie, tot de grootste uitdagingen waarmee de Europese Unie aan de vooravond van de 21e eeuw wordt geconfronteerd. De Unie staat op het punt een nieuwe stap te zetten in het historisch proces dat moet leiden tot de politieke, economische, sociale en culturele hereniging van het Europese continent. Die nieuwe stap zal niet alleen in grote mate bepalend zijn voor haar eigen reilen en zeilen in de komende decennia, maar zal ongetwijfeld ook een omwenteling teweegbrengen in de internationale machtsverhoudingen.

2. De voordelen die ervan worden verwacht, komen niet vanzelf: niet voor niets wordt de uitbreiding als een uitdaging bestempeld. Sommige voordelen — zoals een verbeterd concurrentievermogen en een groter politiek gewicht als gevolg van resp. de uitbreiding van de interne markt en de veranderingen in de internationale machtsverhoudingen — zijn inherent aan de toetreding van nieuwe lid-staten. Andere daarentegen — zoals voordelen op cultureel en sociaal gebied, grotere politieke invloed als gevolg van de toegenomen economische macht of een evenwichtige spreiding van welzijn en welvaart — zijn slechts in de kiem aanwezig en kunnen pas daadwerkelijk worden genoten als:

- Europa erin slaagt een eigen politieke en culturele identiteit op te bouwen;
- de politieke wereld en de sociaal-economische kringen, als vertegenwoordigers van de burgers, bereid en in staat zijn hun steentje bij te dragen;
- de politieke leiders over een strategie voor de verdere uitbouw van Europa beschikken en in staat zijn om de betrokken volkeren voor de zaak van de toetreding te winnen en hun actieve deelname daaraan te bewerkstelligen.

3. De problemen die moeten worden opgelost, zijn niet onaanzienlijk en houden verband met:

- de specifieke situatie in de diverse kandidaat-lid-staten (met name hun „democratisch gehalte”, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechten van minderheidsgroepen, de positie van vrouwen en jongeren, de werking van de instellingen en het overheidsapparaat en de vorderingen bij het overnemen van het acquis communautaire en het sociaal-economische model van de Unie);
- de verschillende opties voor het openen van onderhandelingen;
- de bij de onderhandelingen en de eerste toetredingen te volgen procedures;

- de gevolgen van de uitbreiding voor het EU-beleid;
- de middelen die in de toekomst voor dat beleid nodig zullen zijn;
- meer in het algemeen: de vraag hoe in de toekomst een tot 27 landen uitgebreide Unie zal moeten worden bestuurd en hoe de vooruitgang daarvan kan worden bevorderd.

De opening van de onderhandelingen

4. Met dit initiatiefadvies wil het Comité een bijdrage leveren aan de werkzaamheden van de Europese Raad, die zich op 10 december in Luxemburg, uitgaande van de adviezen van de Commissie, over de toetredingsverzoeken van de kandidaat-lid-staten zal moeten uitspreken.

Met het oog op die Top dient nu al een brede discussie op gang te worden gebracht, niet alleen onder degenen die — in de Unie én in de kandidaat-lid-staten — rechtstreeks bij deze problematiek betrokken zijn, maar vooral ook onder de bevolking van de kandidaat-lid-staten. Zo moet worden voorkomen dat de verdere uitbouw van de Unie uitsluitend een zaak van politici, economen en juristen wordt en de burgers er niet bij worden betrokken. Dat is de reden waarom het Comité een hoorzitting van vertegenwoordigers van de sociaal-economische organisaties van de kandidaat-lid-staten heeft georganiseerd, die daardoor in de gelegenheid zijn gesteld om hun standpunten kenbaar te maken.

5. In verband daarmee herinnert het Comité eraan dat de Europese Raad in juni 1993 in Kopenhagen heeft bepaald welke criteria zullen worden gehanteerd om uit te maken of en in hoeverre de kandidaat-lid-staten rijp zijn voor EU-lidmaatschap. De Europese Raad heeft aan die lijst van criteria evenwel de volgende belangrijke overweging toegevoegd: „Het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, is ook een belangrijke overweging in het algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-landen.”

6. Het Comité, dat in het algemeen met de in Kopenhagen vastgestelde toetredingscriteria heeft ingestemd, vindt dat ook de vorderingen bij het overnemen van het Europees sociaal-economisch model een belangrijk criterium moeten zijn bij die toetsing. Dat model staat niet alleen voor een democratisch bestel en een

efficiënt werkende economie, maar impliceert ook een breed maatschappelijk draagvlak, een permanente dialoog tussen overheid en sociale partners en maatschappelijke solidariteit met de zwakkere bevolkingsgroepen.

7. Op grond van de analyse in Agenda 2000 komt de Commissie tot de conclusie dat de onderhandelingen met een eerste groep kandidaat-lid-staten — Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië — van start kunnen gaan.

8. In de Raad gaan echter steeds meer stemmen op om tegelijkertijd met alle kandidaat-lid-staten aan de onderhandelingstafel te gaan zitten, omdat moet worden voorkomen dat de bevolking van sommige kandidaat-lid-staten zich buitengesloten gaat voelen en zich tegen de Unie gaat keren.

Volgens het Comité valt hier wel wat voor te zeggen, omdat de Unie op die manier duidelijk te kennen geeft dat alle kandidaat-lid-staten evenveel aandacht krijgen en de kandidaat-lid-staten daardoor worden gestimuleerd om ook de grootste achterstanden weg te werken en netelige politieke knopen door te hakken, ook al gaat het hier slechts om het tijdstip waarop de onderhandelingen beginnen. Gelijktijdige opening van de onderhandelingen betekent overigens nog niet dat alle onderhandelingen even snel zullen vorderen en dus ook gelijktijdig zullen worden afgerond.

9. Als er in Cyprus vóór de onderhandelingen, die volgens het desbetreffende besluit van de Raad al 6 maanden na de IGC moeten beginnen, nog geen interne politieke overeenstemming is bereikt, zal volgens de Commissie alleen de regering van de Republiek Cyprus daaraan kunnen deelnemen, omdat alleen die door de internationale gemeenschap is erkend.

Het Comité is van mening dat alle besluiten over het openen van toetredingsonderhandelingen erop moeten zijn gericht om de voorwaarden te creëren die een dergelijk akkoord dichterbij kunnen brengen, omdat het uiteindelijke doel is dat het gehele eiland op vreedzame wijze in de EU wordt geïntegreerd.

10. Veel complexer is de kwestie Turkije. De op 31 december 1995 in werking getreden douane-unie met de EU werkt naar behoren, maar de politieke omstandigheden maken het vooralsnog onmogelijk verdere vooruitgang te boeken. Het grootste struikelblok voor toetreding is in dit geval dus de politieke situatie, maar ook de eerbiediging van de mensenrechten laat nog steeds te wensen over. Bovendien baart de instabiele macro-economische situatie nog steeds de nodige zorg.

Het Comité is van oordeel dat de Unie Turkije moet blijven helpen bij het oplossen van zijn problemen, met name door de in het financiële protocol toegezegde middelen eindelijk eens te verstrekken. Daarvoor moeten de banden met Turkije verder worden aangehaald en de interne ontwikkelingen in dit land op de voet worden gevolgd.

In dit verband wordt al nuttig werk verricht door het Gemengd Raadgevend Comité EU/Turkije, dat eind

1995 in het leven is geroepen en uit achttien leden van het ESC en evenveel vertegenwoordigers van de Turkse sociaal-economische kringen is samengesteld.

De Unie dient zich bij de onderhandelingen met Turkije echter wel te laten leiden door de mate waarin het land tastbare vorderingen heeft gemaakt op het vlak van democratisering en eerbiediging van de mensenrechten en de rechten van minderheidsgroepen.

Impact van de uitbreiding

11. Uit de analyse van de gevolgen van de uitbreiding voor het EU-beleid blijkt dat de toetreding van de nieuwe lid-staten heel wat problemen met zich zal brengen, waarvoor niet gemakkelijk een oplossing te vinden zal zijn. Bovendien zal een en ander de Unie handenvol geld kosten en ook van de (beroeps)bevolking van de kandidaat-lid-staten een grote inzet en aanzienlijke offers vergen.

12. Het in Agenda 2000 voorgestelde nieuwe financiële kader weerspiegelt duidelijk het huidige klimaat van bezuinigingen en de tegenzin van de lid-staten om de Unie meer middelen te verschaffen.

Het Comité deelt de mening van de Commissie dat het noodzakelijk zal zijn om veel nationaal en extern kapitaal aan te trekken, vooral uit de particuliere sector.

13. Volgens het Comité moeten daarom zowel de lid-staten als de burgers ervan worden overtuigd dat het de moeite waard én in het algemeen belang is om voor de uitbreiding een financiële inspanning te leveren. Dit zal minder moeite kosten zijn als iedereen terdege beseft dat de uitbreiding alle lid-staten ten goede komt en dat de baten van de toenemende handel en van de arbeidsverdeling met de Midden- en Oost-Europese landen gelijkmatiger verdeeld zullen zijn dan nu het geval is.

14. Het Comité is van mening dat dit gemakkelijker te verwezenlijken is als een belangrijke lacune in de in Essen uitgewerkte toetredingsstrategie, nl. het ontbreken van de overname van het sociaal-economische model van de Unie in de lijst van doelstellingen, wordt opgevuld.

15. De uitbreiding zal ook ingrijpende gevolgen hebben voor het institutionele bestel, de besluitvorming en het interne evenwicht van de Unie.

De te verwachten veranderingen zullen van invloed zijn op het complexe geheel van regelingen en procedures van de Unie en zullen problemen van de meest uiteenlopende aard doen rijzen, gaande van het gebruik van de verschillende talen tot de wezenlijke kwestie van de besluitvormingsprocedures.

16. De Intergouvernementele Conferentie heeft op tal van punten belangwekkende resultaten opgeleverd, behalve uitgerekend dáár waar veranderingen met het oog op de geplande uitbreiding beslist noodzakelijk zijn. De IGC heeft namelijk niet de institutionele hervormingen opgeleverd die de EU in staat moeten stellen om — conform de in Maastricht gemaakte afspraken — een politieke unie te vormen en ook met 27 lid-staten behoorlijk te blijven functioneren.

Het Comité is van mening dat de kwestie van de efficiëntie van de besluitvorming en de werking van de Instellingen al speelt vóórdat het aantal lid-staten boven de twintig uitkomt. Daarom dringt het erop aan dat tegelijk met het besluit om onderhandelingen te openen een nieuwe IGC wordt bijeengeroepen. De opdracht daarvan zou dan moeten zijn, oplossingen te zoeken voor de problemen waarover de Top van Amsterdam geen uitsluitsel heeft kunnen geven.

De nog resterende moeilijkheden en weerstanden kunnen wellicht sneller en gemakkelijker worden overwonnen als de besluitvorming op een meer democratische leest wordt geschoeid, d.w.z. als de politieke instemming van het Europees Parlement en de inschakeling van de sociaal-economische organisaties tot de vereisten gaan behoren.

17. De uitbreiding zal ook gevolgen hebben voor de samenstelling en werking van het Comité. Het Comité moet zich daar nú al op bezinnen en moet zich alvast beraden op mogelijke oplossingen voor de problemen die de uitbreiding met zich zal brengen.

Die bezinning moet onderdeel zijn van een eigen toetredingsstrategie van het Comité, die moet worden uitgestippeld en ten uitvoer gelegd aan de hand van een jaarlijks verslag van de Afdeling voor externe betrekkingen, waarvoor eventueel hoorzittingen van sociale en beroepsorganisaties kunnen worden georganiseerd.

18. Voor een bespreking van de gevolgen voor het GLB verwijst het Comité naar het initiatiefadvies dat het aan dit belangrijke vraagstuk heeft gewijd. Daarin vestigt het er de aandacht op dat moeilijk kan worden voorspeld hoeveel het GLB na de uitbreiding daadwerkelijk gaat kosten, maar dat kostenoverwegingen de geplande uitbreiding niet in de weg mogen staan.

Hoewel de eerste toetredingen pas vanaf 2002 — dus ná het aflopen van de komende begrotingsperiode — te verwachten zijn, verdient het aanbeveling om spoed te zetten achter de voorgenomen hervorming van het GLB.

Wat de toekomst van het GLB betreft, zal het Comité binnenkort een initiatiefadvies over de landbouwaspecten van Agenda 2000 uitbrengen.

19. T.a.v. het structuurbeleid wijst het Comité erop dat de steunverlening aan de nieuwe lid-staten averechts zou kunnen werken als de landen in kwestie niet over de vereiste economische en financiële structuren beschikken om al die middelen ook daadwerkelijk ten nutte te kunnen maken. In dat geval blijft veel geld ongebruikt liggen, stijgt de vraag tot onbeheersbare hoogten, kan het productie-apparaat de vraag niet meer aan, wordt het bestuurlijke toezicht steeds moeilijker en neemt de fraude toe.

Het komt er dus op aan de gulden middenweg te vinden tussen enerzijds de dringende noodzaak om de kandidaat-lid-staten structurele steun te verlenen en anderzijds de wenselijkheid om de overdracht van de benodigde middelen geleidelijk te laten verlopen.

Het Comité sluit zich dan ook volledig aan bij het voorstel van de Commissie om de overdracht van die middelen tot maximaal 4 % van het BBP te beperken.

Sociaal-economisch model en sociale dialoog

20. Het Comité heeft er al herhaaldelijk op gewezen dat het Europees sociaal model een belangrijke plaats inneemt in het *acquis communautaire*. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat de toetredende lid-staten in staat zijn dat model onverkort over te nemen.

De Commissie heeft het evenwel niet nodig geacht — hoewel het Comité daarop had aangedrongen — een „witboek” op te stellen om hen daarbij te helpen (zoals met het oog op hun integratie in de interne markt wel is gedaan). Dit is des te merkwaardiger omdat de herzieningen van de EG-Verdragen steeds zijn aangegrepen om dit model verder te stroomlijnen (ook in het Verdrag van Amsterdam is dit gebeurd) en er in de Unie momenteel een discussie over de hervorming en uitbouw van de verzorgingsstaat aan de gang is.

Ook in haar in Agenda 2000 opgenomen adviezen over de kandidaat-lid-staten besteedt de Commissie nauwelijks aandacht aan deze problematiek en de weinige opmerkingen over deze kwestie zijn dan ook nog uiterst verontrustend, vooral in het licht van de daarbij verstrekte achtergrondinformatie.

21. De uitbreiding brengt dus voor de EU-lid-staten de volgende risico's met zich:

- een laag loonniveau en een geringe sociale bescherming;
- toenemende flexibilisering op de arbeidsmarkt buiten cao-overleg om;
- problemen bij de ontwikkeling van EU-beleid (met name op terreinen als gelijkheid van kansen, arbeidsrecht, coördinatie van de sociale-zekerheidsstelsels), vooral als daarvoor eenparigheid van stemmen is vereist.

22. Wat de sociale dialoog en het tripartiet overleg betreft, hebben vertegenwoordigers van sociaal-economische organisaties uit de kandidaat-lid-staten er bij tal van ontmoetingen met het Comité bijna zonder uitzondering tegen geprotesteerd dat hun organisaties niet betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de toetreding van hun land tot de Unie, en met name bij het opstellen van het nationale programma waarover wordt gesproken in het Witboek over de voorbereiding van de integratie van de kandidaat-lid-staten in de interne markt.

Het Comité neemt de gelegenheid te baat om er nogmaals op te wijzen dat de erkenning van de sociaal-economische organisaties en hun deelname aan de politieke besluitvorming wezenlijke bestanddelen vormen van het samenlevingsmodel waarvoor de Unie heeft gekozen.

23. Het Comité is van oordeel dat de problemen in verband met de overname van het Europees sociaal model bij de toetreding moeten zijn opgelost. Met het oog daarop dringt het erop aan dat:

- de voornaamste knelpunten tijdens de onderhandelingen worden geïnventariseerd en de kandidaat-

lid-staten in het kader van de „versterkte” toetredingsstrategie (waarvoor een apart Witboek met concrete termijnen en prioriteiten moet worden opgesteld) een extra inspanning leveren om deze problemen uit de weg te ruimen;

- de Unie de discussie over de toekomst van de „verzorgingsstaat” afrondt en de kwestie van de uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid bovenaan de agenda van de volgende IGC zet.

Verder moet de gestructureerde dialoog zowel op het niveau van de ministers als op dat van de werkgroepen worden geïntensiveerd.

24. Ten slotte pleit het Comité nog voor de oprichting van sociaal-economische raadgevende comités met vertegenwoordigers van de Unie en van de kandidaat-lid-staten (naar het voorbeeld van de gemengde raadgevende comités voor Hongarije en Turkije) om de sociaal-economische organisaties in de kandidaat-lid-staten steeds beter en sneller vertrouwd te maken met de EU-mentaliteit en hen ook steeds nauwer en in een vroeg stadium bij de werkzaamheden van de Unie, en met name bij de communautaire raadplegingsprocedures, te betrekken.

De „versterkte” toetredingsstrategie en het Phare-programma

25. De Commissie stelt in Agenda 2000 een „versterkte” toetredingsstrategie voor om de Unie en de kandidaat-lid-staten te helpen bij de enorme taak die deze op zich hebben genomen. Die „versterkte” strategie is toegespitst op een aantal sectoren die van cruciaal belang zijn als het erom gaat te voorkomen dat de toetreding de

sociaal-economische stabiliteit en de werking van de interne markt in gevaar brengt.

Het Comité acht deze versterkte toetredingsstrategie van belang en spreekt de hoop uit dat zij doelbewust in praktijk wordt gebracht en dat de resultaten per land jaarlijks worden geëvalueerd.

26. Om de bestuurlijke overheden van de kandidaat-lid-staten nauwer bij het Phare-programma te betrekken en ook hen verantwoordelijkheid te laten dragen, zal het beheer ervan meer worden gedecentraliseerd. In het kader van het „partnerschap voor de toetreding” worden de nationale overheden van de kandidaat-lid-staten ermee belast de in de kaderovereenkomst vermelde programma’s ten uitvoer te leggen. Ter wille van de efficiëntie is het beslist noodzakelijk dat naast de regionale en lokale overheden ook de sociale partners daarbij de nodige inspraak krijgen.

Met name bij het beheer van het Phare-programma moeten de sociale partners een belangrijkere rol toebedeeld krijgen. De programma’s ter bevordering van de sociale dialoog zijn tot dusverre nauwelijks van de grond gekomen door het feit dat de sociale partners, en dan vooral de werkgevers, slecht georganiseerd zijn en daardoor niet in staat zijn een actieve rol te spelen. Het is dan ook van belang dat het Phare-programma in de toekomst daadwerkelijk tot een versterkt sociaal partnerschap leidt.

27. Het vindt het een goede zaak dat de Commissie een conferentie wil organiseren voor alle Europese landen die tot de Unie willen toetreden en met de EU een associatie-overeenkomst hebben gesloten. Een dergelijke conferentie zou namelijk een geschikt forum kunnen zijn om te proberen overeenstemming te bereiken over een aantal zeer gevoelige en dringend aan te pakken problemen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en op het gebied van justitie en interne veiligheid.

Brussel, 29 oktober 1997.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, die ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen hebben behaald, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 3

Tweede gedachtestreepje (blz. 2) als volgt formuleren:

„— het beantwoorden aan de selectiecriteria voor het openen van toetredingsonderhandelingen, alsook het feit dat de sociale dimensie hierin onderbelicht blijft;”.

Motivering

Hierdoor wordt de uitspraak krachtiger, want de selectiecriteria zijn op zich geen echt groot probleem. In paragraaf 6 verklaart het Comité ook oog voor de waarde van deze criteria te hebben.

Uitslag van de stemming

Vóór: 38, tegen: 56, onthoudingen: 7.

Paragraaf 8

Eerste alinea (blz. 3)

In deze alinea het zinsdeel „In de Raad gaan echter steeds meer stemmen op ...” vervangen door:

„Een andere opvatting is daarentegen dat het beter is.”

Motivering

De oorspronkelijke tekst is inmiddels door de stand van de onderhandelingen in de Raad achterhaald.

Als de tweede alinea van deze paragraaf gehandhaafd blijft, moet daaraan het volgende worden toegevoegd:

„Als de onderhandelingen in een eerste fase slechts met een beperkte groep landen worden geopend, dan dient in ieder geval de garantie te zijn gegeven dat alle kandidaat-lid-staten bij het uitbreidingsproces zullen worden betrokken (d.m.v. toetredingspartnerschappen, jaarlijkse voortgangsrapporten van de Commissie en toezeggingen dat de toetredingsonderhandelingen zullen worden geopend zodra aan bepaalde voorwaarden is voldaan).”

Motivering

Het Comité moet uitgaan van realistische verwachtingen t.a.v. de resultaten van de Top van Luxemburg.

Uitslag van de stemming

Vóór: 43, tegen: 49, onthoudingen: 9.

Paragraaf 8 (blz. 3)

Door de volgende passage vervangen:

„Sommige lid-staten dringen erop aan, met meerdere of zelfs alle kandidaat-lid-staten aan de onderhandelingstafel te gaan zitten, om zoveel mogelijk te voorkomen dat de bevolking van sommige kandidaat-lid-staten zich buitengesloten voelt en zich tegen de Unie keert. Het Comité houdt deze optie nauwlettend in de gaten.”

Motivering

1. Deze formulering geeft de houding binnen de Raad beter weer.
2. Er wordt niet voorgesteld om tegelijkertijd met alle kandidaat-lid-staten onderhandelingen aan te knopen; dit zou leiden tot nieuwe problemen en zou de toetreding van elk land kunnen vertragen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 30, tegen: 55, onthoudingen: 14.

Paragraaf 14 (blz. 4)

In deze paragraaf het woord „stapsgewijze” invoegen tussen „... het ontbreken van de” en „overname van het sociaal-economisch model in de lijst van doelstellingen...”.

Motivering

Zoals het Comité terecht ook in zijn advies over Agenda 2000 heeft vastgesteld, staan de meeste kandidaat-lid-staten qua ontwikkeling nog in de kinderschoenen. Daarom is het onrealistisch te veronderstellen dat het sociaal-economisch model van de Unie op het tijdstip van toetreding al onverkort zou kunnen worden overgenomen: aan flexibele overgangsregelingen valt niet te ontkomen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 24, tegen: 52, onthoudingen: 10.
