

De uitbreiding van de EU in oostelijke richting: een dynamisch perspectief

Marko Bos en Erik van Merrienboer¹

De Europese Raad van Kopenhagen (1993) heeft ermee ingestemd dat Oosteuropese associatiepartners lid kunnen worden van de EU. Een goede toetredingsstrategie is nodig om de spanning tussen politieke wenselijkheden en economische mogelijkheden te overbruggen. Van herkenbare tussenstappen in de economische integratie kan ook een heldere politieke werking uitgaan. Toetreding kan plaatsvinden op een integratieniveau halverwege douane-unie en interne markt. Na vier of vijf jaar volgt volledige deelname aan de interne markt. De budgettaire kosten van uitbreiding zijn niet onaanzienlijk, maar worden vaak overschat doordat wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. Uitbreiding kan een prikkel zijn toch al noodzakelijke beleidsaanpassingen binnen de EU ter hand te nemen. (Van de redactie)

Sinds begin 1995 telt de Europese Unie (EU) vijftien lidstaten. De komende tien jaar kan daar nog een dozijn landen bijkomen. Het gaat dan om Malta en Cyprus alsmede om een reeks Midden- en Oosteuropese landen waarmee de Unie inmiddels zogenoemde Europa-akkoorden heeft gesloten: Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Roemenië, Bulgarije, de drie Baltische staten en Slovenië.

De komende uitbreiding is veel gecompliceerder dan de laatste, met de drie EVA-landen Oostenrijk, Zweden en Finland. Voor een deel ligt dat aan de kandidaat-lidstaten. De Midden- en Oosteuropese landen beschikken nog niet over een moderne, goed ontwikkelde markteconomie. Daarnaast hebben deze landen een relatief laag welvaartsniveau (tussen 17 en 50 procent van het EU-gemiddelde), een vrij grote bevolkingsomvang (29 procent van de EU-

¹ Beiden werkzaam bij de directie Economische Zaken van de SER en betrokken bij de voorbereiding van het SER-advies over de uitbreiding en verdere ontwikkeling van de EU (SER 1995). Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan twee anonieme referees voor nuttig commentaar.

15) en een flink landbouwpotentieel (het landbouwareaal beslaat 44 procent van dat van de EU) (zie tabel 1). Daardoor zal de komende uitbreiding - in tegenstelling tot de jongste - geen budgettair neutrale operatie kunnen zijn.

Voor een ander deel staat de uitbreidingsproblematiek los van de kenmerken van de toetredende landen. Dat geldt met name voor de institutionele opzet van de EU. Deze was oorspronkelijk bedoeld voor zes lidstaten. Met de huidige vijftien lidstaten zijn de grenzen van het nog enigermate verantwoord extrapoleren van zetelverdelingen en besluitvormingsprocedures stellig bereikt. Zonder ingrijpende institutionele hervormingen worden reeds bestaande problemen kritiek. Voor sommigen, met name in het Verenigd Koninkrijk, opent dat perspectieven voor de verwezenlijking van een *'bigger and looser Europe'*. Anderen vrezen dat de Unie dan door een verder verlies aan besluitvaardigheid de 'loser' zal zijn. Deze tegenstelling zal ongetwijfeld zijn stempel drukken op de intergouvernementele conferentie (IGC) en kan de uitbreiding van de EU belemmeren (SER 1995).

Tabel 1: Enige kerngegevens van de tien Oosteuropese kandidaat-lidstaten in vergelijking met de Europese Unie (1993, tenzij anders aangegeven)

	bevolking (mln)	bbp (1994) (mrd Ecu)	bbp per capita (Ecu) ^{a)}	landbouw	
				productie (% bbp)	werkgelegenheid (% totaal)
Polen	38,5	81,8	5.000	6,3	25,6
Hongarije	10,3	35,2	5.700	6,4	10,1
Tsjechië	10,3	30,8	6.700	3,3	5,6
Slowakije	5,3	10,6	5.400	5,8	8,4
Roemenië	22,7	27,1	2.700	20,2	35,2
Bulgarije	8,5	8,6	5.300	10,0	21,2
Litouwen	3,8	2,9	2.800	11,0	22,4
Letland	2,6	2,9	4.600	10,6	18,4
Estland	1,6	1,9	6.100	10,4	8,2
Slovenië	1,9	11,3	8.100	4,9	10,7
Oost-Europa - 10	106	213,0	4.800	7,8	26,7
EU - 15	370	6187	16.000	2,5	5,7

a) tegen koopkrachtpariteiten

Bron: Europese Commissie 1995^{b)}, tabellen 1 en 4 (pp. 1 en 5); idem, 1995^{c)}, annex.

Dit artikel gaat verder niet in op die algemene institutionele problematiek, maar concentreert zich op de knelpunten op het beleidsinhoudelijke en financiële vlak die meer in het bijzonder samenhangen met de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen. Daarbij gaat het vanuit de EU bezien met name om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid en vanuit de kandidaat-lidstaten bezien om de te volgen toetredingsstrategie. De toetredingsstrategie moet ontwikkeld worden in het dynamische spanningsveld van de politieke wenselijkheden - en de economische mogelijkheden. Vragen die daarbij centraal staan zijn:

- Wanneer en hoe zullen Midden- en Oosteuropese landen kunnen toetreden; welke aanpassingen worden van de kandidaat-lidstaten verwacht, zowel voor als na toetreding?
- Welke beleidsaanpassingen moet de EU doorvoeren om uitbreiding mogelijk te maken en de kosten ervan binnen de perken te houden?

De eerste twee delen van het artikel gaan achtereenvolgens op beide vragen in. De slotparagraaf benadrukt de noodzaak van een stapsgewijze aanpak en van wederzijdse aanpassing.

1. Uitbreiding: wanneer en onder welke voorwaarden?

Vormen en fasen van integratie. Economische analyses van de verschillende vormen (en fasen) van integratie bieden een eerste basis voor de beantwoording van deze vraag. De belangrijkste vormen zijn, in volgorde van toenemende intensiteit van marktintegratie en beleidsintegratie:

- *vrijhandelszone*: intern vrij verkeer van goederen (van oorsprong uit deelnemende landen) maar wel grenscontroles; extern diverse nationale invoertarieven;
- *douane-unie*: intern vrij verkeer van goederen; extern één tarief;
- *gemeenschappelijke markt*: een douane-unie plus vrij verkeer van productiefactoren (arbeid en kapitaal) en zonder belangrijke concurrentievervalsingen;
- *economische en monetaire unie* (EMU): een gemeenschappelijke markt met verregaande afstemming of harmonisatie van economisch beleid en één monetair beleid (onherroepelijk vaste wisselkoersen dan wel één munt).

De EG is gegrondvest op een douane-unie. Deze is aan het eind van de jaren zestig in essentie verwezenlijkt, althans voor goederen (niet voor diensten). Inmiddels is ook de interne markt - "een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is

gewaarborgd" - goeddeels verwezenlijkt. De derde fase van de EMU - die wordt gekenmerkt door de invoering van uiteindelijk één munt - zal naar verwachting in 1999 beginnen. De huidige lidstaten hebben ten minste twintig jaar nodig gehad voor het doorlopen van de opeenvolgende integratiefasen, van het sluiten van een akkoord over bilaterale vrijhandel in industrieproducten tot en met deelname aan de interne markt (Baldwin 1994, 148). Daarvoor waren talloze aanpassingen van regelgeving en van beleid nodig, gericht op zowel negatieve (het wegruimen van hindernissen voor vrij verkeer) als positieve integratie (het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden en het gezamenlijk nastreven van bepaalde sociaal-economische doelstellingen).

Welke integratievorm voor Oost-Europa? De Europa-akkoorden voorzien in de instelling van een vrijhandelszone voor industrieproducten (maar niet voor landbouwproducten) van de EU met de afzonderlijke Oosteuropese associatiepartners voor het einde van deze eeuw². De associatiepartners mikken echter hoger en streven een spoedige toetreding tot de EU na. Daarvan wordt grotere welvaart door meer handel en meer hulp verwacht. De Europese Raad van Kopenhagen van juni 1993 heeft ermee ingestemd dat de Oosteuropese associatiepartners die dat wensen, lid kunnen worden van de EU, mits aan de economische en politieke voorwaarden van het lidmaatschap kan worden voldaan (en mits de EU zelf in staat is nieuwe lidstaten op te nemen³). Tot de economische voorwaarden worden gerekend "het bestaan van een functionerende markteconomie alsook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden". Verder wordt van de kandidaat-lidstaten verwacht dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven.

Het is aannemelijk dat de overgang van een vrijhandelszone naar een verdergaande vorm van integratie met de EU de Midden- en Oosteuropese landen nog een aantal jaren zal kosten. Een vergelijking met de toetreding van Spanje en Portugal is illustratief. Deze landen waren ten tijde van de lidmaatschapsaanvraag (in 1977) al markteconomieën (zij het met een vrij sterke overheidsbemoeienis) en aangesloten bij de OESO; Portugal was

² Daarnaast regelen deze akkoorden het verkeer van diensten, kapitaal en werknemers alsmede een harmonisatie van sociaal-economische wetgeving en stellen zij een politieke dialoog in. Zie voor een overzicht van de inhoud van de Europa-akkoorden: SER 1993, hoofdstuk 3.

³ "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" (conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Kopenhagen).

bovendien lid van de EVA. Toen Spanje en Portugal na langdurige onderhandelingen in 1986 toetraden tot de EEG zijn talrijke overgangsregelingen (van in de regel vijf tot zeven jaar) getroffen, met name voor de vrijmaking van het verkeer van industrie- en landbouwprodukten, werknemers en kapitaal.

Voor de Oosteuropese associatiepartners zal de toetreding nog veel lastiger zijn, en wel om twee redenen. Aan de ene kant is, ondanks de radicale veranderingen in de afgelopen jaren, de overgang naar een moderne, goed functionerende markteconomie voorlopig zeker niet afgerond. Daarvoor zijn immers ingrijpende institutionele veranderingen - in wetten en regels, in organisaties en in gewoonten en gedragspatronen van grote groepen mensen - nodig (Schmieding 1993; Swaan 1993). Nieuwe vaardigheden (zoals management en marketing) moeten worden aangeleerd. Daarnaast gaat de overgang naar een markteconomie gepaard met forse verschuivingen in de structuur van de economie. Zowel de institutionele modernisering als de structurele aanpassingen vragen tijd.

Aan de andere kant is de Westeuropese integratie sinds 1986 fors voortgeschreden. Alleen al door de uitvoering van het interne-marktprogramma ligt de lat inmiddels al weer flink hoger. Dat doet de vraag rijzen naar het 'niveau' van integratie dat tussen Oost- en West-Europa de komende jaren nagestreefd zou moeten worden, of preciezer geformuleerd: vanaf welke integratiefase zouden Oosteuropese landen als lid tot de EU moeten respectievelijk kunnen worden toegelaten? Het antwoord op deze vraag vergt een afweging van economische en politieke argumenten.

Vanuit een economische invalshoek biedt het concept van het optimale integratiegebied een richtsnoer (Molle 1990 en 1992). Per integratiefase kunnen criteria worden afgeleid voor de deelname eraan. Een hogere vorm van integratie stelt hogere eisen aan de convergentie van economische structuur, orde en beleid; optimalisatie van de voordelen van integratie vraagt om afstemming van de vorm van de integratie op de relatieve intensiteit van het onderlinge verkeer. Het is vrij evident dat de Midden- en Oosteuropese landen momenteel niet behoren tot het optimale integratiegebied van de EU op het niveau van de gemeenschappelijke markt, laat staan van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Daarvoor zijn de onderlinge handelsbetrekkingen te weinig intensief (althans vanuit de EU gezien⁴) en de verschillen in economische structuur en orde (nog) te groot. Bovendien

⁴ Voor zowel invoer als uitvoer geldt dat de handel van de EU met de zes associatiepartners ongeveer 5 procent van de handel met derde landen omvat en een waarde heeft van rond 1/2 procent van het EU-BNP. Vanuit de Midden- en Oosteuropese landen gezien liggen deze verhoudingsgetallen overigens ongeveer tienmaal zo hoog: de Visegrád-landen wikkelen meer dan de helft van hun buitenlandse handel af met de EU.

lopen de beloningsvoeten voor de factor arbeid zodanig uiteen dat het vrijgeven van het onderlinge verkeer van personen/arbeid forse schokken zou kunnen oproepen⁵.

Het is echter verkeerd op grond daarvan te concluderen dat er géén basis bestaat voor een wederzijds voordelige integratie. Het is immers mogelijk dat de processen van markt- en beleidsintegratie zelf de convergentie en onderlinge vervlechting bewerkstelligen die bij de desbetreffende integratiefase horen. In het geval van de Oosteuropese/economieën-in-transitie is het zelfs uitdrukkelijk de bedoeling dat de integratie richting geeft aan veranderingen in het economische stelsel en in de produktiestructuur, waardoor de mogelijkheden voor onderlinge handel beter zullen worden benut⁶.

Een meer dynamische benadering van het vraagstuk van het optimale integratiegebied is derhalve op zijn plaats (Molle 1992, 1242). In deze visie is de toetreding tot een integratiegebied een middel om te bevorderen dat na verloop van tijd aan de criteria voor volwaardige deelname aan dat gebied wordt voldaan. Intussen biedt (het uitzicht op) toetreding een vast bakken op weg van een planeconomie naar een markteconomie. Zeker ten aanzien van de Middeneuropese landen wordt de vraag dan veeleer welk integratieperspectief de overgang naar een goed functionerende markteconomie het meest doeltreffend kan ondersteunen.

Deelname aan een douane-unie of een gemeenschappelijke markt met Westeuropese landen biedt op dit moment naar ons inzicht het beste bakken voor de gewenste veranderingen in economische structuur en beleid in de Midden- en Oosteuropese landen. Daarbij zou vrijmaking van het goederen- en dienstenverkeer prioriteit verdienen boven liberalisatie van het verkeer van produktiefactoren, met name arbeid. Een hoge arbeidsmobiliteit tussen Oost- en West-Europa is vooralsnog niet nastrevenswaardig, omdat de voordelen ervan – het verhelpen van knelpunten in de arbeidsvoorziening in West en het genereren van extra deviezeninkomsten in Oost – momenteel niet opwegen tegen de nadelen – verlies van *human capital* in Oost, kosten van inburgering en van het niet-structureel aanpakken van knelpunten op de arbeidsmarkt in West (SER 1993, 122-123). Het aankoersen op een EMU lijkt voorlopig te hoog gegrepen. Dit geldt zelfs voor Tsjechoë waar inmiddels een betrekkelijk grote mate van macro-economische stabiliteit is

⁵ In de Visegrád-landen bedroegen de loonkosten per uur voor produktiemedewerkers in de verwerkende industrie in 1992 rond 10 procent van die in de EU-gemiddeld en rond 40 procent van die in Portugal, omgerekend tegen lopende wisselkoersen (Halpern 1995, 72-73)

⁶ De wederzijdse marktopening sinds 1989 heeft al tot een verdubbeling van de onderlinge handel geleid. Uit diverse analyses komt naar voren dat de handel tussen Oost- en West-Europa desondanks nog onderontwikkeld is (SER 1993, bijlage 2).

verwezenlijkt (Hoen 1995, 73). Het voldoen aan de convergentievoorwaarden voor de EMU krijgt pas echt betekenis op het moment dat daadwerkelijk wordt deelgenomen aan de interne markt van de EU, met alle beperkingen aan het overheidsbeleid vandien. Bovendien heeft deelname aan de derde fase van de EMU een prijs. Het vroegtijdig opgeven van de monetaire autonomie zou de Oosteuropese landen vrijheidsgraden in het beleid ontnemen die nodig kunnen zijn voor het doorvoeren van structurele aanpassingen op weg naar een moderne markteconomie.

Samenvattend: de negatieve integratie zou in eerste instantie vooral betrekking moeten hebben op goederen- en dienstenmarkten. De Oosteuropese behoefte aan positieve integratie strekt zich vooral uit tot deelname aan de allocatiefunctie (bijv. harmonisatie van wetgeving en normen of technologiebeleid), benutting van de herverdelingsfunctie (via het cohesiefonds en de structuurfondsen) en deelname aan de externe dimensie (handelspolitiek, gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) van de Unie. De macro-economische stabilisatiefunctie kunnen deze landen, zolang de transformatieprocessen nog gaande zijn, beter in eigen beheer uitoefenen (zelfstandig wisselkoersbeleid).

EER is geen alternatief! Als alternatief voor of tussenstap naar het EU-lidmaatschap wordt wel geopperd de constructie van de Europese Economische Ruimte (EER) te gebruiken. De EER is in haar huidige opzet echter niet toegesneden op de toetredingsproblematiek en de integratiebehoeften van de Midden- en Oosteuropese landen. Enerzijds ontbreken in de EER de politieke verankering en de buitenlands- en veiligheidspolitieke dimensie die voor deze landen essentieel zijn. Anderzijds legt het EER-Verdrag wat het algemeen sociaal-economisch beleid betreft grotendeels dezelfde of vergelijkbare verplichtingen op als het EG-Verdrag. Om deel te nemen aan de EER moeten de Midden- en Oosteuropese partners dus aan nagenoeg dezelfde eisen voldoen als bij toetreding tot de EU, terwijl daaraan het nadeel kleeft dat men op een wezenlijk onderdeel van de interne markt - namelijk de landbouw - volledig buitengesloten blijft. Door dit alles vormt de EER in haar huidige vorm voor de associatiepartners geen bruikbare opstap naar - maar veeleer een minderwaardig alternatief voor - het EU-lidmaatschap⁷.

⁷ Baldwin ziet de EER (exclusief migratie) als een tweede stap voor Midden- en Oosteuropese landen naar het EU-lidmaatschap, maar alleen omdat hij verwacht dat toetreding de komende twintig jaar van de kant van de EU zal worden geblokkeerd: *"EU farmers and poor regions are likely to veto an Eastern enlargement for at least two decades"* (Baldwin 1994, xxi). Het belangrijkste voordeel van de EER-status is waarschijnlijk het wegvallen van de dreiging van anti-dumping- en vrijwaringsmaatregelen.

Toetredingsstrategie. Op economisch gebied moet als belangrijkste de toetssteen voor toetreding worden beschouwd of kandidaat-lidstaten volwaardig en zonder wezenlijke uitzonderingsbepalingen kunnen deelnemen aan de interne markt. Daaraan afgemeten behoort de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen tot de EU op korte termijn niet tot de reële mogelijkheden. Zelfs de vooroplopende Visegrád-landen zullen naar verwachting nog ten minste de in de Europa-akkoorden gestelde overgangstermijn van tien jaar nodig hebben voor de opbouw van een goed functionerende markteconomie die aan de wezenlijke vereisten van het 'acquis communautaire' kan voldoen⁸. Alleen al de aanpassing van het rechtssysteem aan dat van de EU kost bijvoorbeeld in Polen naar schatting vijf tot zes jaar (*The Economist*, 1994). Daarnaast moet nog de basis worden gelegd voor een goede materiële doorwerking van EU-regelgeving, door aanpassingen van beleid en door het instellen van een goed toezicht op de naleving van regelgeving.

Het is echter politiek weinig realistisch de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen eerst dan te laten plaatsvinden wanneer daadwerkelijk aan het gehele acquis wordt voldaan. Er moet een evenwicht worden gezocht tussen de noodzaak van een goede voorbereiding op sociaal-economisch terrein (waardoor lange overgangstermijnen met complexe regelingen na toetreding kunnen worden voorkomen) en de politieke wenselijkheid van een betrekkelijk snelle integratie (om aan de integratiebehoeften van de Oosteuropese landen tegemoet te komen). Een goed vormgegeven toetredingsstrategie is nodig om de spanning tussen het politiek wenselijke en het economisch mogelijke te overbruggen. Deze strategie moet het de Visegrád-landen mogelijk maken om - als zij hun hervormingen voortzetten - tegen het einde van de in de Europa-akkoorden gestelde overgangstermijn van tien jaar (in 2004) te beschikken over een goed functionerende markteconomie die aan de wezenlijke vereisten van het dan geldende 'acquis communautaire' kan voldoen. Daarvoor is nodig dat de algemene verplichting die de associatiepartners zijn aangegaan voor het in overeenstemming brengen van hun wetgeving met die van de EU wordt gespecificeerd en vervolgens wordt onderverdeeld in een aantal duidelijk herkenbare tussenstappen.

Het specificeren van de relevante Europese wetgeving is inmiddels voor een belangrijk deel gedaan door de opstelling van een Witboek over de

⁸ Daarbij wordt ervan uitgegaan dat althans voor de Visegrád-landen het relatief lage welvaartsniveau op zich geen belemmering vormt voor toetreding. Omgerekend tegen koopkrachtpariteiten bedraagt het BBP per capita in deze landen zo'n 30 (Polen) tot bijna 50 procent (Tsjechië) van het EU-gemiddelde. Tsjechië staat daarmee al bijna op gelijke hoogte met Griekenland. Als de Visegrád-landen gemiddeld 2-3 procent sneller groeien dan de EU, neemt het relatieve welvaartsniveau per jaar rond 1 procent-punt toe.

voorbereiding van de geassocieerde landen op integratie in de interne markt van de EU (Europese Commissie 1995^a). De 438 bladzijden tellende bijlage bij het Witboek somt voor elk van de 23 onderscheiden onderdelen en aspecten van de interne markt de belangrijkste maatregelen op, geeft een prioriteitenstelling aan en schenkt aandacht aan de administratieve en organisatiestructuren die moeten worden opgezet voor de uitvoering en handhaving van die wetgeving (de Europese Commissie ziet de aanpassing van het administratieve apparaat en van de samenleving als de grootste uitdaging voor de kandidaat-lidstaten). Richtsnoer daarbij is niet zozeer de interne markt die nu feitelijk bestaat als wel de interne markt die naar verwachting van de Europese Commissie over een aantal jaren zal zijn verwezenlijkt. In zekere zin wordt de Oosteuropese landen (en de huidige lidstaten) daarmee een ideaalbeeld voorgehouden. Het Witboek stelt géén termijnen; dat wordt tot de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke kandidaat-lidstaten gerekend.

Het Witboek vat het begrip interne markt vrij ruim op. Weliswaar is leidraad bij de keuze van maatregelen geweest of sprake is van een *directe* invloed op het vrij verkeer. Dit neemt niet weg dat ook de mededingingsregels en bepaalde sociale minimumnormen (onder andere met betrekking tot veiligheid en gezondheid op de werkplek) zijn opgenomen.

Het hoofdstuk in het Witboek over landbouw gaat uitsluitend in op veterinaire en fytosanitaire wetgeving en op de handhaving van kwaliteitsnormen; de kern van het GLB, het markt- en prijsbeleid, blijft buiten beschouwing. De Europese Commissie heeft nadien wel een 'Landbouwstrategiestudie' uitgebracht om de discussie over een verdere hervorming van het GLB - mede in het licht van de toetreding van Oosteuropese landen - te bevorderen (Europese Commissie 1995^d). Daaruit komt de noodzaak van een *wederzijdse* aanpassing van landbouwsystemen naar voren.

Tussenstappen naar toetreding. Het Witboek legt de grondslag voor een toetredingsstrategie. Het bevat echter geen duidelijk herkenbare tussenstappen. Wat zouden, gelet op de hierboven geschetste inzichten over de integratiefasen, goede tussenstappen op weg naar het EU-lidmaatschap kunnen zijn?

Als *eerste* tussenstap kan gelden de instelling van een multilateraal kader voor de (bilaterale) Europa-akkoorden, waardoor een vrijhandelszone voor (om te beginnen) industrieproducten en een institutioneel kader voor verdergaande politieke en economische integratie wordt geschapen (Baldwin

1994)⁹. Nu al worden in de Europa-akkoorden geleidelijk multilaterale elementen ingebouwd, zowel op handelsterrein (door verruiming van de oorsprongsregels) als in de politieke en economische samenwerking (door gezamenlijke bijeenkomsten in het kader van vergaderingen van de Raad van Ministers).

Na de eerste tussenstap zal een wederzijdse convergentie van landbouwsystemen op gang moeten worden gebracht. Dat is nodig om de creatie van één gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten mogelijk te maken. De markten voor agrarische produkten blijven immers ook na afloop van de overgangperiode (van tien jaar) van de Europa-akkoorden in hoge mate afgeschermd.

De convergentie van landbouwsystemen moet mede de basis leggen voor een tweede tussenstap. Op sociaal-economisch terrein houdt deze in een vergaande mate van integratie van de goederenmarkten, aangevuld met een zekere mate van integratie van dienstenmarkten (zoals wegvervoer), met de EU en de overige kandidaat-lidstaten. Deze tussenstap betekent in essentie dat voor goederen - maar niet (volledig) voor diensten, kapitaal en arbeid/personen - vrij onderling verkeer wordt gerealiseerd. Door invoering van een gemeenschappelijk buitentarief wordt een douane-unie ingesteld, om te beginnen voor industrieprodukten en na enkele jaren ook - in samenhang met de wederzijdse convergentie van landbouwsystemen - voor landbouwprodukten. Toetsingselementen zijn voorts het tegengaan van discriminatie (bijvoorbeeld bij overheidsaankopen) en van concurrentievervalsing (bijvoorbeeld door staatssteun). Toepassing van het EU-mededingingsbeleid in de kandidaat-lidstaten betekent dat de grond wegvalt voor het treffen van anti-dumping- en vrijwaringsmaatregelen tegen invoer uit die landen. Grenscontroles blijven bestaan; daardoor hoeven de aanpassing van technische regels en normen en de harmonisatie naar grondslag en tarief van btw en accijnzen (nodig voor opheffing van de fiscale grenzen) niet al vooraf te zijn afgerond. Wel zouden de kandidaat-lidstaten bij het zetten van de tweede tussenstap al een btw-stelsel moeten hebben ingevoerd. Dat is van belang voor een vlotte en correcte afwikkeling van het onderlinge handelsverkeer.

Deze tweede tussenstap van vergaande integratie van de goederenmarkten kan vervolgens ook worden gekozen als het moment van toetreding-tot de EU. In dat geval zouden tijdens een overgangperiode van vier of vijf jaar na toetreding nog (grens)controles in stand blijven tussen de interne markt van de huidige EU en de nieuwe lidstaten.

⁹ Daardoor wordt ook aangesloten bij het streven van de Visegrád-landen om tegen de eeuwwisseling onderling een vrijhandelszone te realiseren.

Naar verwachting zullen niet alle Oosteuropese kandidaat-lidstaten zich even snel kunnen kwalificeren voor de tweede tussenstap respectievelijk de toetreding tot de EU. Daarvoor lopen uitgangsposities en het vermogen tot het doelgericht doorvoeren van noodzakelijke hervormingen te zeer uiteen¹⁰. Er is geen reden 'koplopers' te laten wachten op 'achterblijvers'; van geval tot geval zou moeten worden beoordeeld of een land rijp is voor toetreding. Wel ligt het voor de hand te streven naar een zekere groepering van toetredingen. Naar het zich nu laat aanzien behoren de Visegrád-landen (met mogelijke uitzondering van Slowakije en aanvulling met Slovenië) tot de eerste groep toetreders. Het zal de Baltische staten, Bulgarije en Roemenië waarschijnlijk jaren langer kosten om de(zelfde) toetredingsdrempel te nemen.

2. Beleidsaanpassingen en begrotingskosten voor de EU

Kosten bij ongewijzigd beleid. Een toetredingsstrategie die is gebaseerd op een aantal tussenstappen geeft ook de EU gelegenheid noodzakelijke institutionele en beleidsmatige aanpassingen door te voeren. Daardoor kunnen ook de budgettaire kosten worden beperkt. Baldwin raamt in een vaak aangehaalde studie de netto-kosten van toetreding van de Visegrád-landen die ten laste komen van het EU-budget op 58 miljard Ecu per jaar. Dit bedrag is het saldo van meeruitgaven voor het GLB (37½ miljard Ecu) en voor de structuurfondsen (26 miljard Ecu) en van de afdrachten door de nieuwe lidstaten (geraamd op 5½ miljard Ecu) (Baldwin 1994, 168-170). Hierdoor zouden de uitgaven ten opzichte van de voor 1999 - op grond van de in 1992 vastgelegde 'financiële perspectieven - voorziene EU-begroting met tweederde toenemen. Een dergelijke stijging is fors en lijkt politiek niet haalbaar.

De vraag is of een bedrag van deze orde van grootte realistisch is en ook noodzakelijk zou zijn. Om te beginnen gaat Baldwin in wezen uit van ongewijzigd beleid terwijl er juist ten aanzien van zowel het GLB als de structuurfondsen aanleiding is het bestaande beleid (verder) bij te stellen. Daarnaast is de gebruikte schatting van de extra-kosten van het GLB zonder meer aan de hoge kant. Buckwell c.s. geven een overzicht van de uitkomsten van recente studies naar de extra-kosten van het GLB door toetreding van de

¹⁰ De EBRD ('Oost-Europabank') heeft voor het volgen van de transformatieprocessen in Oost-Europa een stelsel van indicatoren ontwikkeld. De indicatoren hebben betrekking op de privatisering en herstructurering van ondernemingen, op marktwerking en handelsliberalisatie, op financiële instellingen en op hervorming van wetgeving (toegesplitst op de bescherming van investeringen). Tsjechië en Hongarije scoren daarbij het beste, op de voet gevolgd door Polen (Ludlow e.a. 1996, 77-81).

vier Visegrád-landen. Deze uitkomsten variëren van 4 tot de bovengenoemde 37½ miljard Ecu per jaar (ter vergelijking: het plafond van de landbouwuitgaven voor 1999 bedraagt 38,4 miljard Ecu in prijzen van 1992) (Buckwell e.a. 1994, 57-58). Daarbij wordt aangetekend dat een deel van de studies nog niet uitgaat van de MacSharry-hervormingen van het GLB en dat geen van de studies rekening houdt met de in GATT-verband aangegane verplichtingen tot beperking van (export)subsidies op landbouwproducten.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de gewenste hervormingen van het GLB en van het structuurbeleid en op de budgettaire kosten die de toetreding van een eerste groep Oosteuropese landen na doorvoering van bedoelde hervormingen met zich zou brengen.

Hervorming van het GLB. De toetreding van Midden- en Oosteuropese landen - die in het algemeen over een aanzienlijk agrarisch productiepotentieel beschikken dat niet complementair is aan dat van de EU - vormt zeker niet de enige reden voor hervorming van het GLB. Alleen al de verplichtingen die in GATT/WTO-verband zijn aangegaan voor verlaging van de (export)subsidies maken een verdere hervorming van het GLB noodzakelijk (Europese Commissie 1995^d, Ministerie van LNV 1996, 4-5). Daarnaast zijn hervormingen gewenst met het oog op een verhoging van de doelmatigheid, doeltreffendheid en fraudebestendigheid van het beleid. De sterke prijsondersteuning heeft tot een forse productiegroei geleid, ver voorbij de grens van zelfvoorziening. De overdrachten uit het EG-budget en van consumenten (door hogere prijzen) naar de agri-sector van in totaal 2 procent van het EU-BBP (1992) (Larsen 1994, 25-26 en 90) staan niet in verhouding tot het economisch gewicht van de landbouw (3 procent van het EU-BBP). Desondanks slaagt een deel van de landbouwers er niet in een redelijk inkomen te genereren en is er nauwelijks ruimte voor het belonen van boeren die bijdragen aan een goed landschapsbeheer.

Handhaving van het huidige prijsbeleid van de EU lijkt, vanwege de overdrachten uit het EU-budget die ermee verbonden zijn, op het eerste gezicht aantrekkelijk voor de landen van Midden- en Oost-Europa maar is het niet. Om te beginnen blijft de omvang van die overdrachten uit 'Brussel' beperkt zolang er geen sprake is van grote overschotten (die nopen tot subsidiëring van uitvoer of opslag); alleen de inkomenstoelagen in de graansector zouden een flink beslag op EU-middelen leggen (Van Berkum en Terluin 1995, 18-19). Daarentegen wordt de rekening van meet af aan bij de binnenlandse consumenten gelegd die met forse prijsverhogingen voor

voedsel worden geconfronteerd¹¹. Dergelijke prijsverhogingen komen hard aan doordat Midden- en Oosteuropese gezinnen 30 procent of meer van hun relatief lage inkomens aan voedsel besteden (OECD 1995, 19-20 en 188). Bovendien wordt er zo een economische verstoring geïntroduceerd die ten nadele van andere sectoren in deze landen werkt. Ten slotte zou de Oosteuropese landbouw ook zelf een nadeel ondervinden in de vorm van een verslechtering van concurrentiepositie van landbouwproducten op derde markten, met name in de voormalige Sovjet-Unie. De Oosteuropese landbouw is veel meer gebaat bij:

- gerichte steun voor privatisering, herstructurering en modernisering van de landbouw en voedselverwerking en voor verbetering van de infrastructuur op het platteland¹²;
- stabilisatie van afzetprijzen ter hoogte van een gemiddeld wereldmarktprijspeil;
- een ruimere toegang tot de interne markt van de EU;
- een terughoudend exportsubsidiebeleid van de EU.

De GATT/WTO-verplichtingen en de met het oog op de integratie van Oosteuropese landen gewenste beleidsaanpassingen wijzen in dezelfde richting: een sterkere oriëntatie van het GLB op de (wereld)markt. Het beleid zou primair moeten worden gericht op het bevorderen van een concurrerende, duurzame en veilige landbouwproductie die is afgestemd op de effectieve vraag (binnen en buiten de EU). Daartoe dient de prijssteun verder te worden verlaagd tot bij het wereldmarktprijspeil. Ter compensatie kunnen dan aan primaire producenten tijdelijke en aflopende vormen van directe inkomenssteun (ontkoppeld van de productie-omvang) worden uitgekeerd alsmede beloningen voor bijdragen aan het landschapsbeheer. Deze nieuwe vormen van ondersteuning kunnen (deels) door de lidstaten zelf worden vormgegeven ('financiële renationalisatie'); zij het binnen bepaalde communautaire kaders om ontvricting van de interne landbouwmarkt te voorkomen. Een grotere betrokkenheid van de lidstaten kan de doelmatigheid en fraudebestendigheid van het GLB helpen versterken.

¹¹ In 1994 bedroegen de interventieprijzen in de Visegrád-landen voor tarwe 51-71 procent, voor rundvlees 30-44 procent en voor melk 28-65 procent van het EU-niveau (Europese Commissie 1995^b, 15).

¹² De Middeneuropese landen hebben "voor hun boeren niet zozeer behoefte aan een hoog niveau van prijs- en inkomenssteun als wel aan gerichte steun voor de herstructurering, de modernisering en de diversificatie van de productiecapaciteit van de landbouw en van de sectoren verwerking en handel, alsmede voor de verbetering van de infrastructuur op het platteland" (Europese Commissie 1995^b, 31; idem 1995^d, 10).

Gevolgen voor het landbouwbudget. De uiteindelijke gevolgen van de toetreding van de Visegrád-landen voor het landbouwbudget zijn in belangrijke mate afhankelijk van twee, onderling samenhangende factoren:

- de toekomstige aanbodreactie van Oosteuropese producenten op een hoger (EU) prijspeil;
- de precieze vormgeving van het toekomstige GLB.

Volgens ons wordt de Oosteuropese aanbodreactie in verschillende studies wel erg hoog ingeschat. Belangrijke tekortkomingen in het ondernemerschap, in de structuur van de landbouw, in de beschikbare fysieke, juridische en financiële infrastructuur en in de afzet- en distributiekkanalen zullen de komende jaren een sterke produktiegroei nog belemmeren. Uitgaande van een vertraagde aanbodreactie van Oosteuropese producenten en van een ongewijzigd GLB (maar rekening houdend met de bestaande GATT/WTO-verplichtingen) kan zeker voor de eerste jaren na toetreding van de lagere schattingen worden uitgegaan. De Europese Commissie (1995^d, 20 en 20b) schat de kosten van toetreding van tien Oosteuropese landen in 2000 op 9 miljard Ecu, toenemend tot 11,7 miljard Ecu in 2005 en 12,2 miljard Ecu in 2010 (kennelijk in prijzen van 1994 of 1995¹³). Daarin zijn compenserende directe inkomenssteun (hectaretoeslagen voor bouwland en dierpremies) alsmede begeleidende maatregelen (milieumaatregelen, bebossing en vervroegde uittrekking) begrepen. Berekeningen van Van Berkum en Terluin (1995) wijzen in dezelfde richting. Deze auteurs ramen de kosten van toetreding van de vier Visegrád-landen voor het EU-landbouwbudget op 5,9 tot 7,6 miljard Ecu in het jaar 2000 (tegen huidige prijzen). In 2005 zijn de kosten door verder produktieherstel een kwart hoger.

Extra-uitgaven in deze orde van grootte moeten op zich inpasbaar zijn, zeker tegen de achtergrond van een toenemende onderschrijding van het richtsnoer (plafond) voor de EU-landbouwuitgaven. Bij ongewijzigd landbouwbeleid, nakoming van de GATT/WTO-verplichtingen en een stringent begrotingsbeleid mag een onderschrijding met 15 procent (rond 7 miljard Ecu in lopende prijzen) in 1999 worden verwacht (Ministerie van LNV 1996, 9 en 23).

Het knelpunt ligt veeleer bij de verdere hervorming van het GLB en het daarmee gemoeide budgettaire beslag. Voor welke optie(s) zal de EU kiezen: wordt de prijssteun inderdaad fors verlaagd; in hoeverre wordt prijssteun gecompenseerd door vormen van directe inkomenssteun (die in tegenstelling tot prijssteun geheel ten laste van de begroting komen); zullen ook boeren uit

¹³ De extra kosten door uitbreiding van 12 miljard Ecu worden vergeleken met verwachte landbouwuitgaven voor de EU-15 van 42 miljard Ecu.

in de toekomst toetredende landen voor een dergelijke inkomenssteun in aanmerking komen; in welke mate kiest de EU voor 'financiële renationalisatie'? De keuze uit deze opties zal in belangrijke mate de kosten van het GLB (en van de uitbreiding) voor het EU-budget bepalen. Deze zullen flink hoger zijn dan de huidige bij een volledige compensatie van wegvallende prijssteun door (permanente) directe inkomenssteun; ze kunnen lager uitvallen naar de mate waarin de compensatie partiëler en/of tijdelijker is dan wel ten laste van nationale begrotingen wordt gebracht.

Het Nederlandse kabinet komt na een verkenning van de mogelijkheden voor verdere hervorming van het GLB tot de conclusie dat: "... de ruimte binnen het richtsnoer ófwel benut kan worden voor verdergaande hervormingen van het beleid óf voor een snelle toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie. Nederland is van mening dat voorafgaand aan de nieuwe uitbreiding van de Unie eerst de noodzakelijke hervormingen van het beleid moeten worden doorgevoerd." (Ministerie van LNV 1996, 24). De strikte koppeling die het kabinet legt met het landbouwbudget is niet goed doordacht. Om te beginnen verdient de kwestie van de uitbreiding bredere afwegingen, ook buiten de sfeer van de landbouw. Daarnaast is het wat tegenstrijdig de hervorming van het GLB niet alleen als noodzakelijke voorwaarde maar vervolgens ook als barrière voor toetreding op te voeren. Hier dreigen korte-termijn budgettaire overwegingen de uitbreiding op de lange baan te schuiven.

Deze financiële blokkade zou uit de weg kunnen worden geruimd door, ten eerste, effectief gebruik te maken van de hiervoor genoemde mogelijkheden om de verdere hervorming van het GLB betaalbaar te houden (gedeeltelijke en tijdelijke compensatie; gedeeltelijke renationalisatie)¹⁴ en door, ten tweede, een zekere overschrijding van het landbouwrichtsnoer in de eerste jaren na uitbreiding als onvermijdelijk te aanvaarden. Daaraan zou kunnen worden gekoppeld een neerwaartse aanpassing van de stijging van het richtsnoer in latere jaren¹⁵.

Een beperkte en tijdelijke overschrijding van het landbouwrichtsnoer kan worden verdedigd door te wijzen op:

¹⁴ Het interdepartementaal beleidsonderzoek Europese uitgaven (1995, deel 1, 20-23) geeft schattingen van de budgettaire gevolgen van de toetreding van de Visegrád-landen bij verschillende vormgevingen van het toekomstig GLB. Daarbij wordt uitgegaan van een bandbreedte bij ongewijzigd GLB van 6,8 tot 17,0 miljard Ecu (prijzen 1999); deze bandbreedte verschuift bij de overstap op directe inkomenssteun naar 10,3 tot 25,5 miljard Ecu (bij volledige compensatie) respectievelijk 5,2 tot 12,8 miljard Ecu bij 50 procent compensatie.

¹⁵ Het landbouwrichtsnoer geeft aan hoeveel de landbouw(garantie)uitgaven per jaar maximaal mogen bedragen. Dit plafond is afgeleid van de uitgaven in 1988. Deze worden jaarlijks vermeerderd met de inflatie in de EU plus 74 procent van de reële groei van het EU-BNP. Deze voortdurende stijging van het plafond is niet nodig voor de financiering van de (nominaal constante) directe inkomenssteun.

- het tegelijkertijd wegvallen van de lasten van het GLB voor consumenten: de prijzen van landbouwproducten zullen dalen;
- de budgettaire voordelen op termijn van een overstap op nominaal constante (of zelfs afnemende) toeslagen;
- het feit dat de Oosteuropese landbouw, bij een voorspoedige ontwikkeling, het GLB ook zonder toetreding zal belasten. Door afnemende afzetmogelijkheden voor de EU in Oost-Europa en door een toenemend aanbod op de wereldmarkt zal het voor de EU hoe dan ook nog lastiger worden overschotten in overeenstemming met de GATT/WTO-regels af te zetten.

Bij de hervorming van het GLB gaat de kost voor de baat uit. Het zou goed zijn die hervorming te zien als een investering die zowel economisch, politiek als budgettair op termijn baten oplevert en om voor die investering tijdelijk extra financiële ruimte vrij te maken.

Aanpassingen van het structuurbeleid. De extra-kosten aan structuurbeleid zullen 26 miljard Ecu bedragen wanneer de vier Visegrád-landen per hoofd van de bevolking evenveel cohesie-steun (400 Ecu) zouden gaan ontvangen als Portugal en Griekenland in 1999. Maar ook ten aanzien van de structuurfondsen is het niet goed zonder meer van bestaand beleid uit te gaan. Er is alle aanleiding de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te versterken.

Tegen de achtergrond van de kritiek op het 'rondpompen' van middelen is een goede oplossingsrichting om de besteding van de structuurfondsen, in het bijzonder op het vlak van het regionale beleid, toe te spitsen op de lidstaten met een relatief laag inkomen per hoofd van de bevolking. De financiering van het regionale beleid moet voor de overige lidstaten weer een exclusief nationale aangelegenheid worden¹⁶. De overdrachten aan de huidige cohesie-landen zouden dan naar rato kunnen worden verlaagd. Aan verzoeken van 'cohesie-lidstaten' om extra steun in verband met de toetreding van Oosteuropese landen (concurrenten) zou overigens zonder meer weerstand moeten worden geboden door te wijzen op de gunstige economische effecten die *ook zij* ondervinden van verdergaande marktopening ten opzichte van Oost-Europa. Juist de minst ontwikkelde regio's van de EG - voorop Griekenland (dankzij de geografische nabijheid), Zuid-Italië en Spanje (doordat de produktiestructuur goed is toegesneden op de invoerbehoefte van de Oosteuropese landen) - zullen waarschijnlijk kunnen profiteren van een verdergaande intensivering van de handel in

¹⁶ Een zekere uitzondering kan worden gemaakt voor communautaire medefinanciering van bepaalde grensoverschrijdende projecten.

industrieproducten met Oost-Europa (NERA 1993).

Door op deze wijze het rondpompen van middelen te beperken zou het voor 1999 geldende plafond van de uitgaven met structurele strekking van 30 miljard Ecu (in prijzen van 1992) met zeker 40 procent kunnen worden verminderd¹⁷. Een behandeling van de vier Visegrád-landen op voet van gelijkheid met de huidige cohesielanden kan vervolgens ook goedkoper uitvallen: zo'n 20 miljard Ecu per jaar. Dat bedrag kan overigens in eerste aanleg de *absorptiecapaciteit* van de nieuwe toetreders overtreffen. Als de absorptiecapaciteit voor buitenlandse overdrachten wordt geraamd op 5 procent van het BBP dan zou de maximale omvang van de effectief te achten overdrachten aan de Visegrád-landen aanvankelijk 10 tot 15 miljard Ecu (in prijzen van 1993) per jaar bedragen¹⁸.

Totale budgettaire kosten. De budgettaire gevolgen van een uitbreiding met de vier Visegrád-landen zijn vrij aanzienlijk, maar kunnen door voorafgaande aanpassingen van EU-beleid beperkt blijven tot ten hoogste 0,3 procent van het EU-BBP (20 miljard Ecu) aan extra uitgaven (boven de 'contributie' van de nieuwe toetreders). De uitbreiding zal ook geld kunnen opleveren door de aanzet te geven voor een (voorafgaande) bezuiniging op de structuurfondsen met ten minste 0,15 procent van het EU-BBP. Het interdepartementaal beleidsonderzoek Europese Uitgaven (deel 2, 31-38) rekt zelfs een nieuw systeem van economisch geobjectiveerde overdrachten aan armere lidstaten door dat in 1999 - na uitbreiding - ruim 10 procent goedkoper is dan het huidige structuurbeleid en waarbij tweederde van de overdrachten bestemd is voor de nieuwe lidstaten.

¹⁷ De toetreding van Oosteuropese landen opent zelfs uitzicht op een verdere verlaging van de uitgaven aan de bestaande cohesielanden omdat daardoor het gemiddelde inkomen per hoofd in de EU daalt, zodat Ierland en Spanje dichtbij de grens van 90% van het EU-gemiddelde komen.

¹⁸ Ter vergelijking: de overdrachten uit de structuurfondsen aan Griekenland zullen in 1999 rond 4½ procent van het Griekse BBP bedragen. Bij de berekening van de absorptiecapaciteit van de Visegrád-landen is uitgegaan van een toename van het gezamenlijke BBP van 141 miljard Ecu in 1993 tot 200 à 300 miljard Ecu in 1999 (in prijzen van 1993) door reële groei en door reële wisselkoersappreciatie (in de richting van koopkrachtpariteiten).

De laatste kolom van tabel 2 geeft een globale indicatie van het EU-budget na uitbreiding ('na 2000') en bij gewijzigd beleid, in vergelijking met de realisatie in 1992 en met de voor 1999 geldende financiële perspectieven. Daarbij is aangenomen dat de uitbreiding van EU-15 naar EU-19 het BBP van de EU met ongeveer 7% zal doen toenemen. Het gewijzigde EU-beleid 'na 2000' heeft niet alleen betrekking op het GLB en het structuurbeleid. Er is ook rekening gehouden met beleidsintensiveringen op het vlak van het interne (infrastructuur, onderzoek) en externe beleid (hulp aan de landen rond de Middellandse Zee) die niet of slechts indirect samenhangen met de uitbreiding. De tabel laat zien dat de toetreding van de Visegrád-landen inpasbaar is bij een stijging van het uitgavenplafond van 1,27% van het EU-BBP in 1999 tot rond 1,5% ten tijde van de uitbreiding.

Tabel 2: De EU-begroting in 1992, 1999 en na uitbreiding ('na 2000') in procenten van het EU-BBP

	EU-12 1992	EU-15 1999	EU-19 na 2000
1. landbouw	0,67	0,60	0,55
2. O&O, infrastructuur, onderwijs, milieu	0,06	0,08	0,15
3. structuuruitgaven	0,32	0,47	0,55
4. buitenlands beleid	0,07	0,10	0,15
5. diversen	0,07	0,07	0,1
totaal/plafond betalingskredieten	1,19	1,27	1,5

Bron: SER 1995, 73.

3. Slotopmerkingen

Voor de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa moet een goede toetredingsstrategie worden opgesteld om de spanning tussen het politiek wenselijke en het economisch mogelijke te overbruggen. Het in 1995 verschenen Witboek biedt daartoe een basis. Het Witboek moet verder worden aangevuld met duidelijk herkenbare tussenstappen voor economische integratie waarvan ook een politieke werking kan uitgaan. Een eerste tussenstap is multilateralisering van de bilaterale Europa-akkoorden. Een tweede tussenstap is een vergaande integratie van goederenmarkten: vrij onderling verkeer en extern één tarief, maar met behoud van grenscontroles. De toetreding zou als compromis tussen het politiek wenselijke en het economisch mogelijke ook op dat integratieniveau - halverwege een douane-unie en de interne markt - plaats moeten kunnen vinden, mits de nieuwe lidstaten zich verbinden om na een overgangperiode van vier of vijf jaar volledig deel te nemen aan de interne markt. Van elk kandidaat-land afzonderlijk moet worden nagegaan of de politieke en economische hervormingen zijn doorgevoerd die nodig zijn om volwaardig aan de integratie te kunnen deelnemen; dat staat evenwel een doelmatige groepering van toetredingen niet in de weg.

De budgettaire kosten van de uitbreiding zijn niet onaanzienlijk maar worden vaak overschat, mede omdat wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. De uitbreiding kan juist een welkome impuls geven aan toch al noodzakelijke hervormingen in het landbouw- en structuurbeleid. Bovendien past een vergelijking met de 'kosten van niet-uitbreiding'. Gerekend moet worden met twee soorten alternatieve kosten:

- kosten die kunnen voortvloeien uit risico's van grotere economische en politieke instabiliteit in Europa;
- de lasten die bij ongewijzigd beleid hoe dan ook voor het EU-budget voortvloeien uit de ontwikkeling van de Oosteuropese landbouw.

Ten slotte is het goed de baten van de uitbreiding wat meer te belichten. Het opnemen van een groep van 'emerging economies' is een buitenkans die de EU maar niet moet laten lopen.

Literatuur

Baldwin, R.E., 1994, *Towards an Integrated Europe*, Londen

Berkum, S. van, I. Terluin, 1995, *Toetreding van de vier Visegrád-landen tot de EU: Kosten voor het landbouwbudget*, LEI-DLO Mededeling 524, Den Haag

- Buckwell, A., J. Haynes, S. Danidova, V. Courboin, A. Kwiecinski, 1994, *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession*, studie voor DG I van de Europese Commissie, Brussel
- Drábek, Zd., A. Smith, 1995, *Trade Performance and Trade Policy in Central and Eastern Europe*, Centre for Economic Policy Research (CEPR) discussion paper series no. 1182, London.
- The Economist*, 10 december 1994, 32-33
- Europese Commissie, 1995^a, *Witboek Voorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op integratie in de interne markt van de Unie*, COM(95) 163 van 3-5-1995 met bijlage COM(95) 163/2 van 10-5-1995
- Europese Commissie, 1995^b, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries - Summary Report*, werkdocument DG landbouw, Brussel 16-7-1995
- Europese Commissie, 1995^c, *Interim report on the effects on the policies of the European Union on enlargement to the associated countries of central and eastern Europe*, CSE(95) 605, Brussel 6-12-1995
- Europese Commissie, 1995^d, *Studie inzake mogelijke strategieën voor de ontwikkeling van de betrekkingen op landbouwgebied tussen de Europese Unie en de geassocieerde landen met het oog op hun toekomstige toetreding (Landbouwstrategiestudie)*, CSE(95) 607, Brussel december 1995
- Halpern, L., 1995, Comparative Advantage and Likely Trade Pattern of the CEECs, in: Riccardo Faini, Richard Portes (red.), *European Union Trade with Eastern Europe - Adjustment and Opportunities*, London, 61-85
- Hoën, H.W., 1995, Tsjechië: het knapste jongetje van de klas?, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 18(2), 60-77
- Interdepartementaal beleidsonderzoek Europese uitgaven, 1995, deel 1: landbouwuitgaven, deel 2: overige uitgaven en algemene aspecten (Begrotingsvoorbereiding 1996, rapport nr. 1)
- Larsen, A., e.a., 1994, EC agricultural policy for the 21st century, *European Economy*, no. 4
- Ludlow, P., e.a., 1995, *Preparing for Membership - The Eastward and Southern Enlargement of the EU*, Brussel (CEPS) 1996
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), 1996, *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op langere termijn - Discussienota*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 596, nr. 1
- Molle, W.T.M., 1990, *The Economics of European Integration*, Aldershot
- Molle, W.T.M., 1992, De uitbreiding van de Europese Gemeenschap, *ESB*, 1241-1245

- National Economic Research Associates (NERA), 1993, Trade and foreign investment in the Community's regions: the impact of economic reform in Central and Eastern Europe, in: Europese Commissie, *Regional Development Studies* nr. 7, Brussel/Luxemburg
- OECD, 1995, *Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern European Countries, Selected New Independent States, Mongolia and China - Monitoring and Outlook 1995*, Parijs
- Schmieding, H., 1993, From Plan to Market: On the Nature of the Transformation Crisis, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129(2), 233-243
- SER, 1993, *Advies Sociaal-economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europa*, publikatienr. 93/16, Den Haag
- SER, 1995, *Advies Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU*, publikatienr. 95/09, Den Haag
- Swaan, W., 1993, *Behaviour and Institutions under Economic Reform*, Amsterdam (dissertatie)