

Kansen en bedreigingen van de EU-uitbreiding

Ruud A. de Mooij en Richard Nahuis

Bij de uitbreiding van de EU is de aandacht vrij eenzijdig gericht geweest op de budgettaire gevolgen. De auteurs willen een breder beeld geven van de te verwachten gevolgen. In macro-economisch opzicht zullen zowel de huidige lidstaten als de toetreders kunnen profiteren van extra groei. In de Midden- en Oosteuropese landen zal de groei bevorderd worden door buitenlandse investeringen en technologische impulsen.

Er kunnen echter ook negatieve aspecten van herverdeling en sectorale herstructurering optreden in de MOE landen. Mogelijk zijn de risico's voor Zuideuropese lidstaten het grootst: zij ondervinden extra concurrentie en kunnen tevens netto betalers worden.

Veel zal volgens de auteurs afhangen van een goed verloop van de hervorming van EU instituties (van de redactie).

In 2004 treden acht landen uit Midden- en Oost-Europa (MOE), Cyprus en Malta toe tot de Europese Unie (EU).¹ Met twee andere landen, Roemenië en Bulgarije, wordt nog onderhandeld over toetreding: zij zijn nog niet klaar met hun institutionele hervormingen, maar kunnen wellicht over een paar jaar rijp zijn voor het lidmaatschap. Verder heeft ook Turkije de status van kandidaat-lid. De beslissing omtrent een startdatum voor de toetredingsonderhandelingen met Turkije is inmiddels gepland voor 2004.

In de aanloop naar de uitbreiding was er veel discussie over de financiële gevolgen voor de nieuwe en de huidige lidstaten. De nieuwe lidstaten verwachten financieel te kunnen profiteren van zowel het cohesiebeleid als het gemeenschappelijk landbouwbeleid (glb). De huidige

¹ De acht MOE-landen zijn: Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen.

lidstaten zijn niet erg geneigd een aanzienlijke verslechtering van de eigen nettopositie te accepteren. De discussie over de financiën is evenwel een kortzichtige manier om naar de uitbreiding van de EU te kijken. De EU-uitbreiding heeft tal van andere consequenties, die door de nadruk op de financiën soms wat op de achtergrond zijn geraakt. Dit artikel probeert een evenwichtig beeld te schetsen van de consequenties van de EU uitbreiding, waarbij de nadruk wel zal liggen op de diverse economische effecten. Ons startpunt van de analyse van de economische effecten is de huidige situatie. Die situatie wordt gekarakteriseerd door de volledige implementatie van de Europa Akkoorden. Die akkoorden bewerkstelligden de vrijhandel tussen de EU en de MOE in de industriebedrijfstakken. Andere consequenties, zoals de gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit in Europa of de wens tot vereniging van volken in ons werelddeel blijven buiten beschouwing.

Het artikel schetst in paragraaf 1 de financiële gevolgen van de uitbreiding. Daarbij gaan we in op zowel het risico voor, als de borging van het EU-budget. Paragraaf 2 bespreekt de economische gevolgen van de uitbreiding. Daarbij kijken we naar drie aspecten. Allereerst maken we een inschatting van de effecten op de economische groei in de huidige lidstaten en de MOE-landen. Ten tweede bespreken we de winnaars en verliezers: welke bedrijfstakken krijgen concurrentie uit de MOE-landen te verduren en welke sectoren zien vooral kansen. Ten derde gaan we in op de te verwachten toestroom van migranten uit de MOE-landen. De effecten in die paragraaf, die voor een belangrijk deel zijn gebaseerd op bestaande studies, worden telkens geconfronteerd met de ervaringen van Spanje en Portugal na hun toetreding in 1986. Hieruit kunnen we wellicht belangrijke lessen trekken, hoewel er natuurlijk ook verschillen bestaan tussen de eerdere en de aanstaande uitbreiding van de EU. Paragraaf 3 schetst een toekomstverkenning van de EU na de komende uitbreiding. Daarbij gaan we in op eventuele verdere uitbreiding van de EU in de toekomst en op de gevolgen van de uitbreiding voor de institutionele structuur in de EU.

1 Financiële gevolgen van de uitbreiding²

De uitbreiding van de EU leidt tot een verhoging van de EU-uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (glb) en het cohesiebeleid. Voor het glb liggen de totale jaarlijkse uitgaven momenteel iets boven de 40 miljard euro. In Kopenhagen spraken de Europese regeringsleiders eind 2002 af, dat die uitgaven tot 2013 nominaal met maximaal 1% per jaar mogen toenemen. Dit is inclusief de uitgaven voor de nieuwe lidstaten maar exclusief het plattelandsbeleid. Die afspraak zal zonder twijfel grote gevolgen hebben voor het glb. De nieuwe lidstaten zullen immers ook recht hebben op steun uit het glb, hoewel inkomenstoelagen voor de nieuwe lidstaten gefaseerd zullen worden ingevoerd en pas in 2013 gelijk zijn aan wat boeren uit de huidige lidstaten ontvangen. Zonder hervorming van het glb zou de uitbreiding een toename van de uitgaven voor het glb en het plattelandsbeleid impliceren van zo'n 14,5 miljard euro (euro's 1999). Hervorming is dus onontkoombaar om binnen de financiële afspraken van Kopenhagen te blijven.

Het cohesiebeleid omvat zowel de Structuurfondsen als het Cohesiefonds. Er gaat jaarlijks zo'n 36 miljard euro in om. De eventuele toename van die uitgaven na de uitbreiding is afhankelijk van de uitkomst van de begrotingsonderhandelingen in 2006. Zonder hervorming zal er in elk geval een forse hoeveelheid steun naar de nieuwe lidstaten vloeien. Immers, om als regio in aanmerking te komen voor de belangrijkste Doelstelling 1-steun moet het bbp per hoofd van de bevolking lager zijn dan 75% van het EU-gemiddelde. Bijna alle regio's in de kandidaat lidstaten kwalificeren zich op grond van die voorwaarde. Berekeningen laten zien dat de totale cohesiesteun aan de nieuwe lidstaten, inclusief de steun uit het cohesiefonds, ongeveer 26 miljard euro per jaar zal gaan bedragen. In die berekeningen is evenwel geen rekening gehouden met drie belangrijke elementen. Allereerst is het totale bedrag aan cohesiesteun per lidstaat begrensd op 4% van het bbp. Toepassing van die restrictie vermindert de uitgaven met zo'n 6 miljard euro per jaar. Ten tweede verlaagt de toetreding van de MOE-landen het gemiddelde bbp per hoofd in de EU met zo'n 13%. Hierdoor zullen veel van de arme regio's in Spanje, Portugal en Griekenland niet meer vol-

² De hier vermelde berekeningen zijn gebaseerd op twee interdepartementale onderzoeken: IBO (2001a) en IBO (2001b).

doen aan de criteria voor Doelstelling 1-steun: hun bbp per hoofd zal immers boven de 75%-grens komen te liggen en ze zullen tot de 'rijke' regio's gerekend gaan worden. Bij een strikte toepassing van de regels betekent dit een extra besparing van bijna 9 miljard euro per jaar. Tenslotte is ook in de huidige financiële perspectieven tot 2006 reeds 5,5 miljard euro per jaar gereserveerd voor de kandidaat-lidstaten. Rekening houdend met die besparingen zou ongewijzigd beleid een toename van het cohesiebudget impliceren van 7 miljard euro per jaar, een stijging met bijna 20%.

Het EU-budget is voorzien van een aantal borgen om ongebreidelde budgettaire expansie tegen te gaan. Al genoemd is de begrensde nominale groei van de landbouwuitgaven. Dit betekent dat, in reële termen, de uitgaven voor het glb zullen dalen indien de inflatie boven de 1% uitkomt. Wanneer de regels van het cohesie- en structuurbeleid strikt worden gehanteerd dan resulteert ook een vrij beperkte stijging van dat budget. Ten slotte is de EU-begroting voorzien van een eigenmiddelenplafond van 1,27 % van het EU bbp.

Er zijnechter ook risico's. Indien het cohesiebeleid wordt herzien kan er worden getornd aan de 4%-grens voor maximale steun aan lidstaten. De nieuwe lidstaten kunnen zo een groter bedrag aan steun naar zich toetrekken. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat de zuidelijke lidstaten de daling in uitgaven weten te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de 75%-grens voor het toekennen van Doelstelling 1-steun op te rekken naar boven, zodat meer van de huidige arme regio's in aanmerking komen voor steun. In beide gevallen zullen de kosten voor het cohesiebudget hoger uitkomen.

Nederland zal in elk geval te maken krijgen met een vermindering van de structuursteun. De nettopositie van Nederland zal dan ook zonder twijfel verslechteren als gevolg van de EU-uitbreiding. Naar schatting kan de Nederlandse afdracht uiteindelijk met ruim 1 miljard euro per jaar toenemen. Over de verslechtering van de nettopositie van Nederland, maar ook die van andere rijke EU-lidstaten, is veel gesproken en geschreven. Het is dan ook een politiek gevoelig onderwerp. De EU is echter meer dan het EU-budget. Veel meer zelfs. In het bijzonder is de EU vooral een set van regels en afspraken die van belang zijn voor het functioneren van de interne markt. De uitbreiding zal tal van baten opleveren in de vorm van een grotere interne markt met nieuwe afzetmogelijkheden en investeringskansen voor Nederlandse bedrijven, en

goedkope importen uit de nieuwe lidstaten. Bovendien draagt de uitbreiding bij aan de stabiliteit en veiligheid in Europa waarvan de voordelen groot zijn, maar moeilijk in geld uit te drukken.

2 Economische gevolgen van de uitbreiding

Het afgelopen decennium raakten de MOE-landen reeds geleidelijk meer geïntegreerd met de EU. Met name de Europa-akkoorden, die voorzien in de geleidelijk afbouw van formele handelsbelemmeringen tussen de MOE-landen en de EU, leidden tot een intensivering van de handelsrelaties. De uitbreiding brengt evenwel een aantal additionele effecten mee. Die worden hierna belicht.

Economische integratie. Het ontstaan van een interne markt tussen de huidige en kandidaat-lidstaten geeft een grote impuls aan de wederzijdse handel. Ten eerste worden de administratieve handelsbarrières verlaagd, zoals douaneformaliteiten en wachttijden aan de grens. Ten tweede zullen de kandidaat-lidstaten de standaarden en reguleringen van de interne markt overnemen, zodat technische handelsbarrières verdwijnen. Ten derde zal de toetreding tot de interne markt het risico en de onzekerheid van het zakendoen met de MOE-landen verminderen. Daardoor ontstaan er voor Nederlandse bedrijven nieuwe afzetmogelijkheden en investeringskansen. Ten slotte worden de importen uit de nieuwe lidstaten goedkoper. Al die voordelen zijn minder zichtbaar en moeilijker te kwantificeren dan de veranderingen in de Nederlandse netto financiële positie. De positieve effecten leggen hierdoor in het politieke debat vaak minder gewicht in de schaal. De geschatte voordelen blijken niettemin relevant.

Tabel 1 Macro-economische effecten van toetreding tot de interne markt

	BBP volume (%)	Consumptievolume (%)
MOE	5.3	9.3
– Hongarije	9.0	13.8
– Polen	5.8	9.0
– rest MOE	3.4	8.2
EU15	0.1	0.2
– Duitsland	0.1	0.4
– Frankrijk	0.1	0.1
– Verenigd Koninkrijk	0.0	0.1
– Nederland	0.1	0.4
– Zuid Europa	0.1	0.2
Niet betrokken landen	0.0	0.0
– Voormalige Sovjet Unie	0.0	0.0

Bron: Worldscan

Tabel 1 geeft de macro-economische effecten van toetreding tot de interne markt weer voor diverse landen volgens berekeningen van Lejour e.a. (2003).³ Vooral de effecten voor de toetredende landen zijn groot. In bbp gemeten liggen ze tussen de 3% en 9%. Wanneer we ook rekening houden met het feit dat een groot deel van het consumptie-pakket van de MOE landen goedkoper wordt – hun ruilvoet verbetert – dan is een langetermijneffect in de orde van grootte van 8% tot 14% te verwachten. De gevolgen voor de huidige lidstaten zijn veel kleiner. Dit is niet verwonderlijk gezien de geringe omvang van het bbp in de kandidaat-lidstaten: de totale omvang van alle toetreders is vergelijkbaar met de Nederlandse economie. Bovendien vindt minder dan 5% van de handel in EU landen plaats met de MOE-landen. Voor Nederland wordt een bbp-toename door de EU-uitbreiding geraamd van zo'n 0,15%. De consumptie stijgt iets sterker met zo'n 0,4%, omdat er ook ruilvoetwinst optreedt: importen worden dus relatief goedkoper. Het totale effect

3 Zie Lejour e.a. (2003). De gevolgde methodologie is als volgt: de nog bestaande, vooral impliciete, handelsbarrières worden geschat door middel van een zwaartekrachtvergelijking op bedrijfstakniveau. Door de handel tussen EU-leden en tussen niet-EU-leden te vergelijken, krijgen we zicht op de 'impliciete' doch reële handelsbelemmeringen. De getallen in de tabel geven de langetermijneffecten weer van de afbraak van die belemmeringen (die immers verdwijnen door het EU-lidmaatschap).

komt neer op een voordeel van zo'n 150 euro per Nederlands huishouden per jaar. Men zou kunnen verwachten dat derde landen de dupe zouden kunnen worden van de toetreding van de MOE-landen tot de EU. Uit tabel 1 blijkt evenwel dat een land als de voormalige Sovjet Unie nauwelijks nadelige effecten ondervindt.

Tabel 2 geeft het langetermijneffect van de EU-uitbreiding op het bbp per hoofd van de bevolking volgens vier andere studies die een vergelijkbare analyse hebben gedaan als Lejour e.a. (2003). Ondanks dat de analyses telkens van verschillende veronderstellingen zijn uitgegaan, blijkt dat alle studies concluderen dat het bbp in de EU-lidstaten in beperkte mate zal stijgen door de uitbreiding, zo tussen de 0,1 en 0,4%. Het effect voor de nieuwe lidstaten is groter en loopt uiteen van 1,5 tot 7,8%. De door Lejour e.a. gevonden resultaten voor de MOE-landen bevinden zich aan de bovenkant van de lijst.

Tabel 2 Lange-termijn effecten van EU-uitbreiding op het bbp per hoofd (in %) volgens vijf studies

	Effect op EU	Effect op MOE
<i>Baldwin e.a., 1997</i>	0,2	1,5
<i>Brown e.a., 1997</i>	0,1	3,8
<i>Europese Commissie, 2001</i>	0,2	-0,4
<i>Lejour e.a., 2001</i>	0,1	7,8
<i>Breuss, 2001</i>	0,2	7,2

De exacte referenties zijn op verzoek verkrijgbaar bij de auteurs.

Wanneer de simulaties vertaald worden in termen van convergentie, uitgaande van de studie van Lejour e.a., dan lopen de MOE-landen hun achterstand ten opzichte van het EU-gemiddelde de komende twintig jaar met zo'n 2.5%-punt in, namelijk van ongeveer 31% in 2000 tot 33,5% in 2020. Wanneer we dit vergelijken met de ervaringen van Spanje en Portugal, dan is dit effect erg klein. Het bbp per hoofd, gemeten in koopkrachtpariteiten, lag in 1986 in Spanje nog op 71% van het EU-gemiddelde en in Portugal op 56%. In 2000 zijn die percentages gestegen tot respectievelijk 81% en 72%. Dit is een stijging met 10%-punt voor Spanje en 16%-punt voor Portugal. Het lijkt aannemelijk dat

ook de MOE-landen wellicht sneller zullen convergeren dan de cijfers in tabel 2 suggereren. Die convergentie kan evenwel niet zozeer worden toegeschreven aan het EU-lidmaatschap als zodanig, maar meer aan de marktintegratie die wellicht ook zonder EU-lidmaatschap zou optreden. De moeilijkheid zit dus vooral in de vraag welke effecten precies aan het EU-lidmaatschap kunnen worden toegeschreven. Overigens geldt wel dat er mogelijk nog andere effecten van marktintegratie een rol spelen die niet in de cijfers van de bovengenoemde modelanalyses tot uitdrukking komen. In paragraaf 3.4 gaan we nader in op die effecten.

Winnaars en verliezers. De allocatieve verbeteringen als gevolg van de EU-uitbreiding leiden tot hogere groei maar hebben ook een keerzijde. Het opheffen van belemmeringen impliceert namelijk dat landen zich meer gaan toelagen op activiteiten waar ze relatief goed in zijn. Dit gaat gepaard met sectorale verschuivingen. Immers, terwijl sommige bedrijven profiteren van nieuwe afzetmarkten in de toetredende landen zullen anderen juist meer concurrentie ondervinden op de interne markt. De geleidelijke verschuivingen in economische activiteit kunnen pijnlijke consequenties hebben voor de betrokken werknemers. Het is dan ook relevant om inzicht te krijgen in de te verwachten verschuivingen.

Een globale indicatie van de verwachte herstructurering kan worden verkregen met behulp van de gelijkheidsindex. Die meet de mate waarin het exportpatroon van de nieuwe lidstaten overeenkomt met dat van ons land.⁴ Indien nieuwe lidstaten zich qua export specialiseren in dezelfde sectoren als Nederland, dan zou dit een indicatie kunnen zijn dat Nederlandse bedrijven straks veel concurrentie kunnen verwachten vanuit de nieuwe lidstaten. Is de overeenkomst gering, dan specialiseren landen zich blijkbaar juist in heel andere activiteiten dan Nederlandse bedrijven. De gelijkheidsindex is berekend voor een aantal landen door Hoen en De Mooij (2001). Tabel 3 geeft hun resultaten. De tabel laat zien dat de export van Nederland en Polen in geringe mate overlapt. De gelijkheidsindex in 1997 is slechts 38%. Ter vergelijking:

4 Die index ligt tussen 0 en 100 en meet in hoeverre de export-aandelen uit twee regio's voor sectoren op een laag aggregatie-niveau met elkaar overlappen. Als de index gelijk is aan 100, dan overlappen de exportpatronen voor 100% met elkaar. Indien de index gelijk is aan 0, dan is de export in volledig verschillende goederen gespecialiseerd.

de overlap tussen het exportpakket van Polen met het gemiddelde EU-land is 47% en met de overige nieuwe lidstaten is dat 78%. Nederland en Polen specialiseren zich derhalve in heel verschillende producten. De concurrentie uit Polen voor Nederlandse bedrijven zal derhalve niet zo groot zijn. Hetzelfde geldt voor concurrentie uit de overige lidstaten: de gelijkheidsindex van Nederland met die landen is 41%, tegen 56% voor een gemiddeld EU-land.

Tabel 3 Gelijkheidsindex voor de export van goederen in 1992 and 1997

	Polen		EU		MOE-3	
	1992	1997	1992	1997	1992	1997
<i>Nederland</i>	34	38	61	58	44	41
<i>Polen</i>			41	47	69	78
<i>EU</i>					50	56

Bron: Hoen en De Mooij (2001)

Tabel 4 Producten met het grootste export potentieel in Nederland en Polen in 1997

Nederland	Polen
Elektronica geïntegreerde circuits	Houten meubilair
Gas, oliën	Voertuigen voor personentransport
Aardgas, in gasvorm	Worsten en dergelijke (van vlees, slachtafval en bloed)
Sigaretten	Voertuigen voor goederentransport
Motor brandstof en andere lichte oliën	Beeldbuizen
Overige Kaas	Cokes en semi-cokes van kolen
Varkensvlees, vers, gekoeld of ingevroren	Minerale of chemische kunstmest
Kostuums, jurken, rokken en broeken	Geïsoleerde draad en kabel
Snijbloemen	Voedingsmiddelen met cacao

Bron: Hoen en De Mooij(2001)

De gelijkheidsindex in tabel 3 geeft ons nog geen informatie over sectoren die kunnen profiteren van de uitbreiding. Met behulp van dezelfde data hebben Hoen en De Mooij (2001) ook dit aspect onderzocht. Daarbij kijken zij in hoeverre de sterke positie van Nederlandse bedrij-

ven op de Europese markt momenteel ook reeds wordt benut op de Poolse markt. Wanneer dit nog niet het geval is, dan is dit een mogelijke indicatie dat er een export-potentieel in Polen aanwezig is voor die Nederlandse bedrijven. Tabel 4 geeft een overzicht van de sectoren die op grond van die analyse het grootste export-potentieel met Polen hebben.

Met behulp van het WorldScan-model is op een aanvullende manier onderzocht wat de sectorale gevolgen zullen zijn van de komende uitbreiding. De methodologie is anders dan bij de eerder gepresenteerde indices. Het model gaat uit van de gevolgen van de EU-uitbreiding voor relatieve prijsverschillen en daardoor voor de specialisatiepatronen in de diverse landen. Tabel 5 geeft een overzicht van de gevolgen van de uitbreiding voor de productie in zestien verschillende sectoren voor zowel Polen als Nederland. De cijfers geven de groei in de productie, met als basis de bestaande situatie. Een hoge groei in een kleine sector betekent dus dat zo'n sector nog steeds relatief klein blijft.

Tabel 5 Relatieve veranderingen in productie in 16 sectoren als gevolg van de EU-uitbreiding

	Polen	Nederland
<i>Landbouw</i>	0,2	5,5
<i>Grondstoffen</i>	-10,9	0,1
<i>Voeding</i>	63,9	-2,9
<i>Textiel en leer</i>	45,8	1,5
<i>Mineralen (exclusief metaal)</i>	-7,1	-1,3
<i>Energie-intensieve producten</i>	-4,8	0,2
<i>Overige industrie</i>	-1,1	-0,2
<i>Metaal</i>	-14,7	0,5
<i>Metaalproducten</i>	-5,0	-0,4
<i>Machines</i>	-5,9	0,4
<i>Elektronica</i>	26,8	-1,2
<i>Transport goederen</i>	29,8	-0,9
<i>Handelsdiensten</i>	9,9	0,0
<i>Transport en communicatie</i>	2,1	0,8
<i>Financiële diensten</i>	1,8	0,2
<i>Overige diensten</i>	5,7	0,1

We zien dat de sectorale gevolgen voor Polen aanzienlijk groter zijn dan voor Nederland. Dit is conform de macro-economische gevolgen. In Polen zien we dat de sectoren metaal, machines, energie-intensieve producten, grondstoffen en mineralen aan belang zullen inboeten ten gunste van met name voeding, textiel, elektronica en transportgoederen. In Nederland is juist de landbouw de grote winnaar. Dit is een gevolg van het wegnemen van de forse formele en informele handelsbelemmeringen. Nederland kan dus haar sterke positie, die ze ook reeds op de Europese markt heeft, gaan uitbuiten op de Poolse markt. Het is interessant om de sectorale gevolgen van de EU-uitbreiding te spiegelen aan de ervaringen van Portugal en Spanje. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar twee belangrijke sectoren in die landen: landbouw en textiel. Tabel 6 geeft de ontwikkeling in het aandeel van de bruto toegevoegde waarde van die sectoren in de nationale economie als ratio van het EU-gemiddelde. Aangezien die indicator in 1980 groter is dan 1 waren Portugal en Spanje destijds gespecialiseerd in de landbouw en textiel in vergelijking met de andere EU-landen. Tussen 1980 en 1995 convergeerde het aandeel van de landbouw in Spanje en Portugal in de richting van het EU-gemiddelde: de landen gingen zich dus niet meer specialiseren in de landbouw, maar juist minder. Hetzelfde geldt voor textiel in Spanje. Echter, de textielsector in Portugal bloeide op na de toetreding: voor toetreding was die sector drie keer zo groot als gemiddeld in de andere EU-landen. Na toetreding groeide dit uit tot een factor vier. Voor de nieuwe lidstaten zoals Polen voorspelt WorldScan eenzelfde effect voor de textielsector (zie tabel 6). Die expansie van de textielsector zal deels ten koste gaan van de positie van Spanje en Portugal. Ook de verkleining van het belang van de landbouwsector in de economie van Portugal en Spanje is conform de voorspellingen van WorldScan voor de nieuwe lidstaten. De landbouwproductie voor Polen in tabel 6 neemt weliswaar toe, maar die groei is aanmerkelijk lager dan de toename in het bbp van Polen. Het aandeel van de landbouwsector in de Poolse economie neemt derhalve af.

Tabel 6 Het relatieve belang van landbouw en textiel in Spanje en Portugal, Hongarije en Polen

Spanje	1980^a	1995^a	simulatie 2020
<i>Landbouw^b</i>	1,66	1,22	1,21
<i>Textiel^c</i>	1,23	1,12	1,09
Portugal			
<i>Landbouw^b</i>	2,53	1,73	1,72
<i>Textiel^c</i>	2,92	4	3,9
Hongarije		1997	simulatie 2020
<i>Landbouw^b</i>		1,84	1,73
<i>Textiel^c</i>		1,69	2,12
Polen			
<i>Landbouw^b</i>		2,11	1,99
<i>Textiel^c</i>		1,46	2,06 ^a

^a Aandeel van de bedrijfstak in bruto toegevoegde waarde gedeeld door Europese aandeel van die bedrijfstak in bruto toegevoegde waarde.

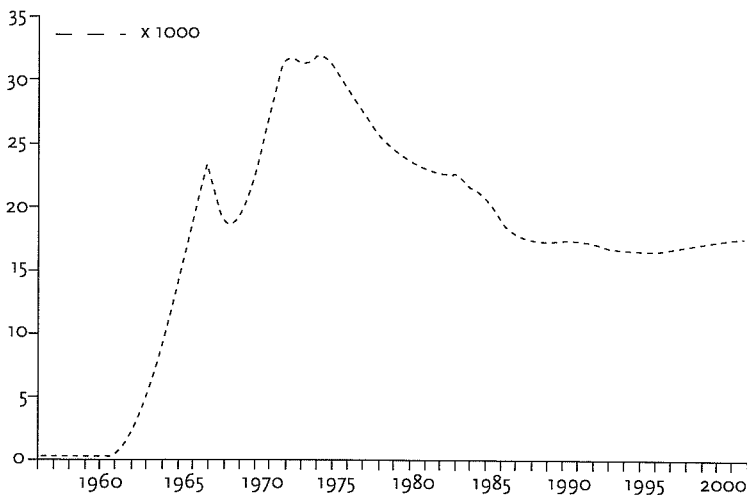
^b Landbouw bestaat uit: landbouw, bosbouw en visserij

^c Textiel bestaat: textiel, kleding en schoeisel

Migratie. De uitbreiding van de EU betekent vrij verkeer van personen. Omdat de MOE-landen relatief arm zijn in vergelijking met de huidige EU-lidstaten, vrezen sommigen dat er een massale stroom van migranten op gang zal komen vanuit de nieuwe lidstaten in de richting van de rijkere EU-lidstaten. Dezelfde vrees werd overigens ook geuit toen Griekenland, Spanje en Portugal in de jaren tachtig toetraden tot de EU. Als we achteraf kijken naar de migratiestromen, dan blijkt die niet te veranderen door de toetreding. Zo laat figuur 1 de Spaanse populatie in Nederland zien in de afgelopen vijftig jaar. Er is geen verandering te zien in de, overigens afnemende, trend in de Spaanse populatie op het tijdstip van toetreding van Spanje tot de EU in 1986.

De ervaring met de zuidelijke EU-landen kan evenwel niet direct worden vertaald naar de nieuwe lidstaten in het oosten. Allereerst was de migratie met de zuidelijke lidstaten al geruime tijd voor de toetreding geliberaliseerd. De meeste immigranten waren dan ook al in de jaren zestig naar de rijkere regio's in het noorden van Europa gekomen (zie figuur 1). Ten tweede lag het inkomen per hoofd van de bevolking, gemeten in koopkrachtpariteiten, in de zuidelijke lidstaten tussen de 55% en 70% van het EU-gemiddelde. Dit is hoger dan de huidige welvaart in de meeste MOE-landen: het inkomen per hoofd ligt in de meeste landen beneden de 40% van het EU-gemiddelde.

Figuur 1 Spaanse populatie in Nederland



Het kan zijn dat de migratiedruk daarom groter zal zijn dan bij de toetreding met de landen rond de Middellandse Zee.

Het voorspellen van de migratie-effecten van de komende uitbreiding is dan ook buitengewoon moeilijk. Diverse onderzoekers ondernamen evenwel een poging om een schatting te geven op basis van historische migratietrends en informatie over de inkomensverschillen tussen het land van herkomst en het land van bestemming van migranten. We verzamelden twaalf van dergelijke studies om een indruk te krijgen van de bevindingen uit de literatuur. De schattingen kunnen echter niet direct met elkaar worden vergeleken: sommige studies hebben betrekking op

bepaalde herkomst- of bestemmingslanden terwijl andere juist de hele EU of MOE-regio onderzoeken; sommige studies kijken naar jaarlijkse migratiestromen, andere naar de langetermijneffecten. Om de studies toch met elkaar te kunnen vergelijken, hebben we ze allemaal vertaald naar eenzelfde grootheid, namelijk het langetermijn migratie-effect vanuit alle MOE-landen naar de totale EU-15.⁵ De lange termijn wordt daarbij geïnterpreteerd als vijftien jaar na de toetreding. Tabel 7 geeft de resultaten weer.

De mediaan van de studies suggereert dat er zo'n 2,9 miljoen migranten verwacht mogen worden in zo'n vijftien jaar tijd. De variatie in studies is echter vrij groot. De hoogste schatting bedraagt 13 miljoen immigranten terwijl de laagste minder dan 1 miljoen bedraagt. Het merendeel van de studies komt evenwel uit op een schatting tussen de 1 en 4 miljoen immigranten. Overigens rapporteren sommige studies meerdere schattingen: een lage schatting voor het scenario waarin de inkomensverschillen zullen afnemen als gevolg van de toetreding; een hoge schatting voor het scenario waarin inkomensverschillen groot blijven. Wanneer we de lage en hoge schattingen afzonderlijk groeperen, dan komt hieruit een schatting naar voren van respectievelijk 1,9 en 4,2 miljoen. Dit interval lijkt de meest een plausibele inschatting van de immigratie als gevolg van de komende uitbreiding. Dit betekent een toename van de bevolking in de huidige vijftien EU-landen van tussen de 0,5% en 1%.

De bestemming van de migranten zal niet evenredig over alle Europese landen verdeeld zijn. Volgens de migratieliteratuur zijn vooral netwerkeffecten bepalend voor de bestemmingskeuze van een migrant: nieuwe migranten gaan naar de regio waar hun voorgangers zich gevestigd hebben. De bestaande verdeling van immigranten uit de MOE-landen kan daarom dienen als indicator voor de bestemming van de nieuwe migranten. Op basis daarvan hebben wij de voorspelde immigratiegolf van 2,9 miljoen (de mediaan uit de studies) verdeeld over de huidige EU-lidstaten. Tabel 8 geeft de resultaten. We zien dat ongeveer 65% van

5 Hierbij is gebruik gemaakt van de migratie-aandelen van individuele landen uit de studie van Boeri e a. (2000). Om stromen te vertalen in een effect op de lange termijn is eveneens gebruik gemaakt van de tijdsstructuur van het migratiepatroon uit deze studie.

alle immigranten uit de MOE-landen naar Duitsland zullen gaan, 12% naar Oostenrijk en slechts 1% naar Nederland. Voor Duitsland komt dat neer op 1,8 miljoen immigranten. Voor Nederland impliceert het een totale instroom van zo'n 31 000 immigranten op lange termijn.

Tabel 7 Geschatte hoeveelheid immigranten door de EU uitbreiding (in miljoen personen)

	Lange termijn hoeveelheid immigranten uit MOE-landen
<i>Layard et al. (1992)</i>	2,9
<i>Brucker & Franzmeyer (1997)</i>	6,7
	13,6
<i>Fassmann & Hintermann (1997)</i>	1,4
<i>Lundborg e.a. (1997)</i>	4,2
<i>Huber-Pichelmann</i>	1,6
	2,3
<i>Bauer-Zimmermann (1999)</i>	3,3
<i>Fertig (1999)</i>	1,3
<i>Salt e.a. (1999)</i>	0,9
<i>Orlowski & Zienkowski (1999)</i>	1,1
	4,2
<i>Boeri e.a. (2000)</i>	3,9
<i>Orlowski (2000)</i>	1,9
	3,5
<i>Hille & Straubhaar (2001)</i>	2,2
	7,3
<i>Fertig & Schmidt (2000)</i>	0,6
	2,0
<i>Sinn & Werding (2001)</i>	6,1
	7,7
<i>Mediaan</i>	2,9
<i>Mediaan van de lage schattingen</i>	1,9
<i>Mediaan van hoge schattingen</i>	4,2

De exacte referenties zijn op verzoek verkrijgbaar bij de auteurs.

geen aanleiding is om te veronderstellen dat de effectiviteit in de MOE-landen hoger zal zijn dan in de huidige EU.⁹

Een ander effect van de uitbreiding betreft de monetaire consequenties. Het is te verwachten dat de MOE-landen na toetreding tot de EU zullen streven naar snelle toetreding tot de EMU. Dit kan het vertrouwen in hun economie verbeteren en integratie stimuleren. Zo schatten Frankel en Rose (2002) dat het toetreden tot een monetaire unie tot een substantiële intensivering van de handelsrelaties zal leiden. Voorts kan toetreding tot de EMU de inflatie in de MOE-landen beperken. Wel ligt het voor de hand dat de inflatie in de MOE-landen voorlopig nog wat hoger zal liggen dan in de huidige EU. Dit komt doordat een snelle technologische ontwikkeling in de industriële productie de relatieve prijs van binnenlandse diensten sterk doet toenemen (het zogenaamde Balassa-Samuelson-effect). Dit hoeft niet te worden betreurd, maar kan worden gezien als een noodzakelijke bijkomstigheid van snelle groei.

Tot slot zijn er nog overige niet-monetaire macro-economische effecten. De belangrijkste daarvan is de technologische ontwikkeling. Die kan in belangrijke mate worden beïnvloed door de toetreding tot de EU. Er is in de economische literatuur overtuigend bewijs voor de stelling dat handel een belangrijk kanaal is voor het leren van meer geavanceerde technologie van handelspartners. Omdat de wederzijdse handel vermoedelijk fors zal toenemen, heeft toetreding tot de EU waarschijnlijk een positief effect op de technologische ontwikkeling in de MOE-landen. Ook zal de stroom directe buitenlandse investeringen (DBI) toenemen. Voor Spanje en Portugal was er ook een duidelijk hogere DBI-stroom vlak voor en na de toetreding. Dit levert mogelijk ook technologische kennis op en leidt tot extra groei.

9 Het effect van structuurfondsen op de personele inkomensongelijkheid is waarschijnlijk ook gering. Ten eerste is het beleid niet erg effectief in het reduceren van regionale ongelijkheid. Ten tweede wordt in veel landen (zoals Spanje) maar een klein deel van de personele ongelijkheid veroorzaakt door regionale ongelijkheid.

Het effect hiervan is evenwel moeilijk in te schatten. Wel impliceert het dat de cijfers in tabel 1 en 2 waarschijnlijk een conservatieve inschatting zijn van de economische effecten van de EU uitbreiding voor de nieuwe lidstaten.¹⁰

3 De toekomst van de EU na de uitbreiding

We hebben hiervoor vooral gesproken over de MOE-landen. De vraag is welke landen er in de verdere toekomst gaan volgen. Bovendien heeft de uitbreiding belangrijke gevolgen voor de bestuurbaarheid van de EU waar momenteel veel over wordt gesproken.

Waar ligt de grens: Turkije en verder? Turkije heeft de EU eindelijk zo ver dat ze een 'datum voor een datum' hebben gegeven. Dat wil zeggen dat in 2004 wordt besloten wanneer de EU en Turkije kunnen gaan beginnen met de toetredingsonderhandelingen. Na mogelijke toetreding van Turkije is de vraag waar de EU zijn grenzen legt. In de onderstaande tabel staat een aantal landen die in potentie zouden kunnen toetreden.¹¹ We zien dat het gaat om allemaal landen met een aanzienlijk lagere welvaart dan de landen in de EU. Een aantal landen in Afrika, waaronder Marokko, deed al eens een poging tot toetreding. De EU hield dit af met het argument dat Marokko buiten Europa ligt. De zuidgrens is dus relatief duidelijk getrokken bij de Middellandse Zee.

¹⁰ Er wordt ook wel gedacht dat de werkloosheid in de MOE-landen zal afnemen door toe treden tot de EU. Het huidige niveau van de werkloosheid in de toetredende landen is nogal verschillend en loopt uiteen van 4,3% in Cyprus tot 16% in Litouwen. Hoe de toetreding tot de EU de werkloosheid beïnvloedt is niet op voorhand duidelijk. Werkloosheid wordt namelijk vooral veroorzaakt door arbeidsmarktinstituties en is vooral een binnenlandse aangelegenheid.

¹¹ Er is ook nog een aantal potentiële toetreders waar geen aandacht aan wordt besteed in dit artikel daar zij tot op heden hebben laten blijken niet te willen, denk aan Zwitserland en Noorwegen.

Tabel 11 Bevolking en inkomen per hoofd in grensregio's van de uitgebreide EU (cijfers 1999)

	Bevolking in miljoenen	Inkomen per hoofd ^a
Oostgrens		
<i>Rusland</i>	146	32
<i>Wit Rusland</i>	10	32
<i>Oekraïne</i>	50	16
<i>Moldavië</i>	4	10
<i>Kroatië</i>	4	34
<i>Albanië</i>	3	15
Zuidgrens		
<i>Algerije</i>	30	22
<i>Marokko</i>	28	15
<i>Tunesië</i>	9	26

^a Gemeten in PPP als percentage van het EU gemiddelde

Bron: World development indicators, Wereldbank

Bij de oostgrens ligt dit veel moeilijker. Het ligt voor de hand dat de staten uit het voormalige Joegoslavië ooit zullen toetreden, alleen al om de stabiliteit in die regio te waarborgen. Ook Albanië is dan op termijn moeilijk uit te sluiten. Belangrijker nog zijn grote landen als Oekraïne en Wit Rusland. Indien zij toetreden staat wellicht de deur ook open voor een Russisch verzoek. Rusland bij de EU? Dat is voor velen, om diverse redenen, waarschijnlijk een brug te ver.

Institutionele hervormingen in de grotere EU. Door de uitbreiding van de EU met een groot aantal landen zal de diversiteit in de Unie toenemen. Hierdoor is het besef ontstaan dat het integratieproces in de toekomst zou kunnen verlammen. De institutionele structuur van de Unie is immers niet wezenlijk veranderd sinds de zes initiatiefnemers eind jaren vijftig de EEG oprichtten. In huidige EU wordt die institutionele structuur reeds gezien als te complex, intransparant en onvoldoende democratisch. In een uitgebreide unie zal het besluitvormingsproces nog minder effectief worden, de democratische controle zal afnemen en de kosten van administratie toenemen. Niet voor niets concludeerden de regeringsleiders van de EU-landen in 1999 dat de EU-instituties

hervormd zullen moeten worden in het licht van de uitbreiding. Het Verdrag van Nice had in december 2000 de EU moeten klaarstomen voor de uitbreiding door het besluitvormingsproces te stroomlijnen en haar democratisch gehalte te verbeteren. Een aantal onderdelen is evenwel onvoldoende hervormd.

Allereerst is er de omvang van de Europese Commissie. De regeringsleiders waren van mening dat een Commissie van meer dan dertig leden niet erg effectief zal zijn. De grote EU-landen zullen daarom vanaf 2005 geen twee maar één commissielid leveren. Het besluit of sommige landen het ooit zonder commissaris zullen moeten stellen is uitgesteld totdat het 27e lid is toegetreden.

Een tweede punt zijn de zaken waarbij met unanimiteit moet worden besloten. Hoe groter en heterogener de EU is, hoe moeilijker het zal zijn overeenstemming te bereiken op dossiers waar unanimiteit vereist is. Nice wijzigde weliswaar de unanimiteitsregel op een aantal terreinen in gekwalificeerde meerderheid, maar handhaafde die op de belangrijkste dossiers, waaronder belastingen, sociaal beleid, en de belangrijkste onderdelen van asiel- en migratiepolitiek.

Een derde element betrof de besluitvormingsprocedure bij gekwalificeerde meerderheid. Voor Nice was een meerderheid van 71% van alle stemmen in de Europese Raad noodzakelijk om een voorstel te accepteren. Daarbij hadden kleine landen een relatief belangrijke stem in verhouding tot de omvang van hun land om te zorgen dat de grote lidstaten de besluitvorming niet domineren. Nice heeft per 2005 twee extra eisen gesteld aan het aannemen van een voorstel: meer dan de helft van alle lidstaten moet ermee instemmen en minimaal 62% van de bevolking die in de lidstaten wonen moeten voor het voorstel stemmen. De vraag is of dit nieuwe systeem van gekwalificeerde meerderheid tegemoet komt aan de wens de transparantie te vergroten en de slagvaardigheid te verbeteren. Baldwin e.a. (2001) hebben laten zien dat dit geenszins het geval is: de kans dat een willekeurig voorstel wordt aangenomen in de nieuwe structuur is aanzienlijk lager in een uitgebreide EU in vergelijking met de oude regels en het aantal blokkerende minderheden stijgt aanzienlijk. Verder verschuift de macht met de nieuwe besluitvormingsregels van de kleine naar de grote landen.

Regeringsleiders meenden dat de hervormingsvoorstellen uit Nice onvoldoende zijn in het licht van de uitbreiding van de EU. Daarom werd een nieuwe Intergouvernementele Conferentie aangekondigd in

2004. Ter voorbereiding is de Europese Conventie in het leven geroepen. Die kreeg de brede taak opties te schetsen voor hervorming van de EU-instituten en mogelijk te komen tot duidelijke aanbevelingen. Het gaat hierbij om de missie, de taken en de instituten van de EU. De Conventie bestaat uit vertegenwoordigers van alle oude en nieuwe lidstaten en beoogt een breed draagvlak te creëren voor haar voorstellen. Daarom worden ook maatschappelijke organisaties betrokken bij het hele proces. Op die manier zou de Conventie een oplossing moeten aandragen die wordt gedragen door veel landen en niet wordt geblokkeerd door enkele landen.

Verdieping en verbreding van het integratieproces zal op diverse terreinen moeilijker zijn in een grotere en heterogenere Unie. Versterkte samenwerking kan dan een uitweg bieden: dit betekent dat een subgroep van landen kan besluiten verder te integreren, zonder dat alle lidstaten meedoen. De landen die niet direct meedoen kunnen dan op een later moment alsnog aansluiten bij de subgroep. Op die manier kan mogelijkerwijs de continuïteit in het integratieproces gewaarborgd blijven, ook als de instituten niet hervormd worden. Nice heeft de voorwaarden voor versterkte samenwerking versoepeld. Zo kunnen landen die niet meedoen niet langer een veto uitspreken over versterkte samenwerking waarin zij niet zelf deelnemen, zowel op het gebied van de interne markt, alsook op het terrein van justitie en binnenlandse zaken.

Hoewel versterkte samenwerking een belangrijke manier kan zijn om in de toekomst de voortgang in het integratieproces te houden, zijn er ook risico's aan verbonden. Allereerst zou het kunnen leiden tot een verdeeld Europa waarin een kopgroep ontstaat dat verder integreert op zowel economisch als politiek gebied, en een groep achterblijvers die steeds verder verwijderd raakt van de kopgroep. Ten tweede kan het leiden tot een Europa à la carte waarin uiteenlopende coalities van landen ontstaan en waarin landen zich als freerider kunnen gedragen door niet mee te doen aan samenwerking waarbij zij slechter af zijn. Hierdoor kan de consistentie van het integratieproces in het geding komen en kunnen de voordelen van de interne markt teniet gedaan worden.

4 Conclusies

Dit artikel betoogt dat de budgettaire consequenties van de uitbreiding van de EU onevenredig veel aandacht kregen. Het is waar dat de huidige lidstaten voor de uitbreiding zullen betalen, maar tegenover de directe kosten staan indirecte baten. De uitbreiding biedt kansen voor de huidige lidstaten die zullen leiden tot extra economische groei. Wanneer we de baten van de toetreding tot de interne markt vergelijken met de kosten voor de huidige lidstaten dan vallen die ruwweg tegen elkaar weg. Wanneer we de situatie voor de toetreders bekijken dan zullen zij uiteindelijk netto-ontvangers worden. Bovendien zijn de effecten van toetreding tot de interne markt groot. Groot met een hoofdletter G. Wanneer we verder kijken dan de toetreding tot de interne markt, dan zijn er additionele voordelen te verwachten, zowel voor de toetreders als voor de huidige lidstaten. De veiligheid en stabiliteit in Oost Europa bevorderen is een belangrijk element dat ook de oorspronkelijke motivatie is geweest voor de uitbreiding. Extra buitenlandse investeringen in de MOE-landen kan de groei verder bevorderen. Belangrijke dynamische positieve effecten door een versneld technologische leerproces levert vooral voor de MOE-landen voordelen op. Dat er voor de MOE-landen grote voordelen aan de toetreding tot de EU verbonden zullen zijn spooft ook met de ervaringen van Portugal en Spanje.

Er zijn echter ook risico's. De economische voordelen worden behaald door een efficiëntere allocatie van de beschikbare middelen, een proces dat pijnlijke herverdelingseffecten tot gevolg kan hebben. Vooral in de MOE-landen zijn de te verwachten sectorale herstructureringen groot. De pijn wordt echter verzacht doordat het aanpassen in een klimaat van hoge economische groei plaats zal vinden. Het vinden van een nieuwe baan of het opbouwen van een sociaal vangnet is in een dergelijk klimaat eenvoudiger. De Zuideuropese landen hebben het meest te duchten van de concurrentie uit de MOE-landen en zullen waarschijnlijk ook nog van netto-ontvanger van EU gelden overgaan naar netto betaler. Hier liggen misschien nog wel de meeste risico's. Tot slot bestaat het risico dat de hervorming van EU-instituten zal falen. Veel zal afhangen van de Conventie en de daarop volgende intergouvernementele conferentie. Die zijn essentieel, want de uitbreiding van het aantal landen gaat voort.

Auteurs

Ruud A. de Mooij, Centraal Planbureau, Erasmus Universiteit Rotterdam en Tinbergen Instituut.

Richard Nahuis, Centraal Planbureau en Universiteit Utrecht.

Literatuur

Baldwin, Richard. E., Joseph. F. Francois, Richard Portes (1997) Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, *Economic Policy*, 24, 127-176.

Baldwin Richard E., E. Berglöf, F. Giavazzi (2001) *Nice try: should the treaty of Nice be ratified?* London: Centre for Economic Policy Research.

Boeri, Tito. e.a. (2000) The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU Member States, Report for the European Commission, Berlin: European Integration Consortium.

CPB (2003) Scenarios for Europe, The Hague, forthcoming.

Ederveen, Sjef, Henri L.F de Groot, Richard Nahuis (2002) Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy, CPB Discussion Paper 10.

Ederveen, Sjef, Joeri Gorter (2002) Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis, CPB Discussion Paper 15.

Frankel, Feffrey A., Andrew K. Rose (2002) An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income, *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2), 437-66.

Gorter, Joeri, Sjef Ederveen (2002) Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis, CPB Discussion Paper 15.

Hoën, Alex, Ruud A. de Mooij (2001) Polish-Dutch economic relations, CPB Report 2001/4.

Hönekopp, E. (1999) The Impact of Migration, in *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Nuremberg: IAB.

- IBO (2001a) De Financiering van het Structuurbeleid in het Perspectief van de Uitbreiding van de Europese Unie, Ministerie van Financiën.
- IBO (2001b) De Financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na de Uitbreiding van de Europese Unie, Ministerie van Financiën.
- Jimeno, Juan F, Olga Cantó, Ana Rute Cardoso, Mario Izquierdo, Calos Farinha Rodrigues (2000) Integration and Inequality: Lessons from the Accession of Portugal and Spain to the EU, Mimeo.
- Kreyenfeld, Michaela (1999) Labour Market Performance of Ethnic Germans in Western Germany, in *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Rostock: Max Planck Institute.
- Lejour, Arjan M., Ruud A. de Mooij, Richard Nahuis (2003) EU enlargement: Economic implications for countries and industries, in *EU enlargement*, The MIT Press, forthcoming.