

# De grenzen van de Unie

| Niko Gobbin

De uitbreiding van de EU wordt in een ruimere context geplaatst. Enkele belangrijke aspecten ervan worden met een kritische blik benaderd. De positie van de huidige lidstaten en van de kandidaten uit Centraal-en Oost-Europa komt hierbij aan bod.

In maart 1998 begon de Europese Unie (EU) de toetredingsonderhandelingen met 6 kandidaat-landen: Cyprus, Tsjechoë, Estland, Hongarije, Polen en Slovenië. In oktober 1999 werden daar nog eens 6 landen aan toegevoegd: Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slovakije<sup>1</sup>. Hiermee is een proces ingezet dat, als het succesvol wordt afgerond, zal resulteren in een EU met 27 lidstaten. Net als bij de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951, de eerste belangrijke stap in de naoorlogse Europese integratie, wordt het hedendaagse uitbreidingsdossier voornamelijk geïnspireerd door politieke factoren. Na de Tweede Wereldoorlog groeide het idee dat de vrede op het Europese continent best gevrijwaard kon worden door verregaande samenwerking tussen de West-Europese landen. De uitbouw van de Unie geschiedde vooral onder invloed van krachtige politieke figuren, zoals de tandem Kohl - Mitterrand. Wat begon als een sectoriële samenwerking tussen 6 landen (België, Nederland, Luxemburg, Duitsland, Italië en Frankrijk), is geleidelijk aan uitgegroeid tot een Unie met 15 leden, met verregaande samenwerking op velerlei vlakken (met als voorlopige bekroning de Economische en Monetaire Unie (EMU)). De EU heeft derhalve een voortdurende uitbreiding gekend: zowel in de breedte (geografisch) als in de diepte (m.b.t. bevoegdheden).

Met de uitbreiding van de EU naar Oost-Europa wordt de opsplitsing van Europa na de Tweede Wereldoorlog (conferentie van Yalta) ongedaan gemaakt. In die zin kan de EU-uitbreiding gezien worden als een vergrote versie van de Duitse hereniging in 1990. Een sombere episode uit de Europese geschiedenis wordt beëindigd. Dit was

zeker één van de hoofdmotieven bij het opstarten van de 'uitbreidingsoperatie'. Ook de kans op meer stabiliteit en grotere veiligheid op het Europese continent was belangrijk. De beslissing om de toetredingsonderhandelingen met alle kandidaat-lidstaten te openen (Helsinki, 1999) en zich niet enkel te beperken tot de 6 'beste' kandidaten (de zogenaamde 'Luxemburg-groep'), was ingegeven door de Kosovo-crisis. Deze crisis maakte komaf met het (valse) veiligheidsgevoel binnen de EU. Aan de grenzen van de Unie, en niet zoals voordien in het 'verre' Afrika of Azië, ontstond een zeer explosieve situatie. Bovendien bestond zowel in het Westen als in de vroegere Oostblok-landen de vrees dat Rusland zijn invloedssfeer opnieuw zou trachten uit te breiden. Tien jaar later is wel duidelijk dat Rusland dit doel, gewild of ongewild, heeft laten schieten.<sup>2</sup>

Binnen de landen van Centraal- en Oost-Europa was het verlangen om toe te treden tot de EU na de neergang van het communisme enorm groot. Ondanks jaren van Sovjetoverheersing waren ze bereid hun pas herwonnen autonomie opnieuw af te staan aan een centrale autoriteit. Daarbij werd nauwelijks nagegaan of een onderlinge samenwerking tussen de ex-Oostbloklanden (een soort Oost-Europese Unie) misschien niet voordeliger kon zijn. Verblind door de 'Europese hemel op aarde' en nog steeds bevreesd voor een heropstanding van de 'Russische reus' werd resoluut het pad van de EU-toenadering gekozen. Inmiddels is de euforie al enigszins getemperd. De weg naar de hemel blijkt heel wat moeilijker dan verwacht en de hemelpoorten blijven tot op heden gesloten. Het overdreven Europa-optimisme heeft de plaats geruimd voor een gezond realisme. Maar ook in de Unie zelf is er een dui-

delijke mentaliteitsverandering. Kohl en Mitterrand zijn van het toneel verdwenen, en vele van hun opvolgers zijn de Europese gedachte heel wat minder genegen.

### De EU-uitbreiding: een eerste beeld

Dat de intrede van de landen uit Centraal- en Oost-Europa een enorme impact op de Unie zal hebben, blijkt reeds uit de onderstaande tabel. De gezamenlijke bevolking van de kandidaat-lidstaten uit Oost-Europa bedraagt ruim 1/4de van de huidige EU-bevolking, de gezamenlijke oppervlakte van de 10 kandidaat-lidstaten 1/3de van de oppervlakte van de EU.

In het verleden is de EU reeds viermaal uitgebreid. In 1973 traden Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toe. In 1981 volgde Griekenland.<sup>3</sup> Spanje en Portugal werden opgenomen in 1986. Het meest recent deden Zweden, Finland en Oostenrijk (1995) hun intrede in de EU. De huidige uitbreiding is enigszins vergelijkbaar met de uitbreiding in 1973. De bevolking van de 3 landen die toen toetraden, bedroeg 30% van het EG-totaal, de oppervlakte 28%. Maar op dat moment was de gemeenschap zelf nog veel kleiner (slechts 6 leden). M.a.w. in absolute aantallen is de huidige uitbreiding veel belangrijker. De andere uitbreidingen zijn zeker op het vlak van bevolkingsaantallen veel beperkter. De Griekse bevolking bedroeg in 1981 3,5% van die van de toenmalige EG-9, de gezamenlijke Portugese en Spaanse bevolking 16,7% van de EG-11 in 1986,

en de Finse, Zweedse en Oostenrijkse bevolking 6,3% van de EU-12 in 1995. Ook het aantal landen dat tegelijkertijd kandidaat is, staat op een recordhoogte. De bovenstaande vergelijking moet wel enigszins gerelativeerd worden. De kans dat de landen uit Centraal- en Oost-Europa gelijktijdig zullen toetreden is uiterst klein. Waarschijnlijk zal de intrede van de huidige kandidaten geschieden in 3 of 4 kleinere uitbreidingsrondes.

### De EU-uitbreiding: de houding van de huidige lidstaten

Nergens in het verdrag van de Europese Unie is duidelijk neergeschreven welke landen mogen deelnemen aan de EU. Artikel 49 van het verdrag van de Europese Unie stelt dat "iedere Europese staat zich kandidaat kan stellen om toe te treden tot de Europese Unie". Maar wat is een Europese staat? Een eerste 'officiële' interpretatie van het artikel kwam er op de Europese Raad van Lissabon in 1992. De Commissie verklaarde de term 'Europese staat' als "verbonden door geografische, historische en culturele elementen, die allen bijdragen tot de Europese identiteit". Een dergelijke ruime omschrijving laat nog steeds veel ruimte vrij voor interpretatie. Zo verklaarde Brussels Minister-President, de Donnèa, dat het voor Brussel van groot belang is om in de toekomst steeds de Europese Raden te kunnen organiseren (een beslissing genomen op de Europese Raad in Nice). Immers "binnen afzienbare tijd zal Brussel dan de hoofdstad zijn van een Europese Unie waartoe ook Rusland zal behoren" (uitspraak in

**Tabel 1: De kandidaat-lidstaten uit Oost-Europa: Bevolking & oppervlakte (in 2000)**

| Land                       | Bevolking            | Oppervlakte                     |
|----------------------------|----------------------|---------------------------------|
| Estland                    | 1,5 miljoen          | 45.226 km <sup>2</sup>          |
| Letland                    | 2,4 miljoen          | 64.589 km <sup>2</sup>          |
| Litouwen                   | 3,7 miljoen          | 65.200 km <sup>2</sup>          |
| Polen                      | 38,6 miljoen         | 312.683 km <sup>2</sup>         |
| Tsjechië                   | 10,3 miljoen         | 78.866 km <sup>2</sup>          |
| Slovakije                  | 5,4 miljoen          | 48.845 km <sup>2</sup>          |
| Hongarije                  | 10,2 miljoen         | 92.103 km <sup>2</sup>          |
| Roemenië                   | 22,5 miljoen         | 237.499 km <sup>2</sup>         |
| Slovenië                   | 2 miljoen            | 20.253 km <sup>2</sup>          |
| Bulgarije                  | 8,2 miljoen          | 110.550 km <sup>2</sup>         |
| <b>Totaal Kandidaten</b>   | <b>104,8 miljoen</b> | <b>1.075.834 km<sup>2</sup></b> |
| <b>EU -15</b>              | <b>377,6 miljoen</b> | <b>3.238.068 km<sup>2</sup></b> |
| <b>Kandidaten / EU -15</b> | <b>0.28</b>          | <b>0.33</b>                     |

Bron: <http://www.geographic.org>

*De zevende dag*, TV1, zondag 17.12.'00). Op basis van artikel 49 (en de interpretatie ervan) valt een dergelijk gewaagde uitspraak niet te weerleggen. De enige echt relevante stellingname op de top in Lissabon was dat het "noch mogelijk, noch opportuun is om de grenzen van een Europese Unie af te bakenen, die zich in de nabije en verdere toekomst duidelijker zal aftekenen". De EU wenst m.a.w. geen vijanden te maken door bepaalde landen op voorhand uit te sluiten. Een belangrijke kantbemerking bij dit alles is dat de Unie door geen enkele akkoord wettelijk verplicht kan worden om nieuwe landen op te nemen. Elke uitbreiding geschiedt op vrijwillige basis. Kortom veel kan en niks moet.

Sinds de top in Lissabon zijn op de Europese Raden (samengesteld uit de staats- en regeringsleiders van de diverse lidstaten) een aantal beslissingen genomen die vooral gericht zijn op de komende uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa. Deze beslissingen kunnen ingedeeld worden in 3 grote categorieën:

- Beslissingen gericht naar de kandidaat-lidstaten (zoals de Kopenhagen-criteria en het opzetten van een 'uitbreidingsraamwerk').
- Beslissingen gericht op de hervorming van de huidige Unie (zoals 'Agenda 2000' i.v.m. de toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het Europees Structuurbeleid)
- Beslissingen in het kader van een 'geruststellingspolitiek'.

Regelmatig wordt in het eindverslag van de Raad herhaald dat de uitbreiding een prioriteit is voor de EU. Zo staat in de eindverklaring van de Europese Raad van Madrid (1995) dat "de uitbreidingspolitiek noodzakelijk en een historische kans is, en bovendien uitzicht biedt op grotere welvaart". In het begin van de jaren '90 was dit vooral nodig om de kandidaten gerust te stellen en te motiveren om verder te gaan op het gekozen pad (ondanks de soms zeer zware inspanningen). Tegen het einde van de jaren '90 was het eerder om de toegenomen sepsis bij de huidige EU-lidstaten wat in te dijken en de steun voor het proces op te krikken. Maar ook de kandidaten zelf staan almaar sceptischer t.o.v. de toetreding. Waar net na 1989 de steun voor de toetredingspolitiek bij de bevolking zo goed als onvoorwaardelijk was, is deze steun nu heel wat

beperkter (in Polen is deze steun op 5 jaar tijd gezakt van meer dan 80% tot minder dan 60% (*The Economist*, 13.01.00)). Dit hangt samen met de lange periode van ingrijpende hervormingen en een afnemend geloof dat de Unie de gehoopte welvaart zal kunnen brengen.

Tot de eerste 2 categorieën behoren de meer fundamentele beslissingen. Belangrijke beslissingen werden genomen in Kopenhagen (1993), Luxemburg (1997), Helsinki (1999) en Nice (2000). In Kopenhagen werden de minimumvereisten geformuleerd waaraan een land moet voldoen om te kunnen toetreden tot de Unie. Kandidaten moeten beschikken over stabiele instellingen die de democratie handhaven, een rechtstaat zijn, respect hebben voor de mensenrechten en de minderheden in de samenleving, beschikken over een functionerende markteconomie en in staat zijn om het hoofd te bieden aan de competitieve krachten binnen de Europese eengemaakte markt. Dit zijn allemaal nogal ruime criteria. Op de top in Kopenhagen circuleerde nog een tweede lijst (de 'Franse lijst') die dieper inging op de economische kant van de uitbreiding. Op die lijst kwamen de volgende eisen voor: een minimum

niveau van economische ontwikkeling (in termen van het BBP per inwoner), een maatstaf voor de omvang van de markteconomie (in termen van het aandeel van private activa in de totale activa), een basisniveau van sociale zekerheid, een houdbare overheidsschuld, een inflatiepeil dat onder controle is, een voldoende open economie, een modern belastingstelsel en de administratieve capaciteit om de EU-wetgeving te implementeren. Uiteindelijk werd hierover geen consensus bereikt onder de lidstaten en werden enkel de veel ruimere Kopen-

hagen-criteria gehandhaafd in het eindverslag van de Raad. Net als bij de formulering van artikel 49 en de interpretatie ervan werd hier blijkbaar getracht zo weinig mogelijk landen bij voorbaat uit te schakelen.

In Luxemburg ging het uitbreidingsproces officieel van start. Er werd een raamwerk voor de uitbreiding voorgesteld en de onderhandelingen met een eerste groep kandidaat-lidstaten werden geopend. In Helsinki werd beslist om ook te onderhandelen met de andere kandidaten. Zoals reeds gesteld in de inleiding, werd deze beslissing vooral ingegeven door het conflict in Kosovo.

In Nice werd de Unie klaargestoomd om de nieuwe lidstaten te kunnen opnemen. De

---

*Regelmatig wordt in het eindverslag van de Raad herhaald dat de uitbreiding een prioriteit is voor de EU.*

bestaande structuren binnen de EU-15 zijn immers ondoelmatig in het kader van een sterk uitgebreide Unie. Om te voorkomen dat de verruimde Unie onbestuurbaar wordt, moest o.a. het concept van 'beslissen met eenparigheid van stemmen' (m.a.w. veto-recht voor iedere lidstaat) op vele gebieden opnieuw in vraag gesteld worden. Overeenkomst bereiken tussen de huidige 15 lidstaten is nu veelal een werk van lange adem. In een Unie van 27 lidstaten zou het handhaven van de unanimiteitsregel gelijk staan aan een complete verlamming van de werking van de Unie. Daarom was het nodig om meer voorstellen aan een meerderheidsstemming te onderwerpen (o.a. immigratiebeleid). Het afgezwakte belang van de unanimiteitsstemming impliceert dat het gewicht van de stemmen van een lidstaat belangrijker wordt. Dat de Unie tijdens de top van Nice op de rand van een crisis gebalanceerd heeft, is dan ook niet verwonderlijk. De toekomstige machtsverhoudingen binnen de Unie werden hier immers vastgelegd. Het gewicht van de stemmen in de Raad (het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de EU) voor en na de uitbreiding (zoals overeengekomen te Nice) wordt weergegeven in tabel 2. Wanneer we de cijfers voor de bevolking bekijken (en dit was toch het criterium bij uitstek als we de verklaringen van de staats- en regeringslei-

ders mogen geloven), dan blijkt uit een eenvoudige berekening dat de toekomstige lidstaten te weinig stemmen gekregen hebben. Daar zij niet betrokken waren bij de onderhandelingen, is dit een logisch resultaat. In eerste instantie heeft ieder land immers zijn eigen positie willen veilig stellen. Desalniettemin zullen de landen uit Centraal- en Oost-Europa niet zomaar buiten spel geplaatst kunnen worden na de afloop van het uitbreidingsproces. Na de voltooiing van de uitbreiding zal het leeuwendeel van de beslissingen<sup>4</sup> in de Raad genomen worden met een zogenaamde (dubbele) gekwalificeerde meerderheid. Dit houdt in dat 74% van de stemmen (d.i. 255) nodig is, uitgebracht door een meerderheid van de leden. Bovendien moeten deze minimum 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Omgekeerd kan een coalitie die beschikt over 91 stemmen of over 39% van de bevolking een beslissing blokkeren.

In een Unie met 27 leden betekent dit concreet dat zonder Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geen gekwalificeerde meerderheid gevormd kan worden: de andere lidstaten beschikken weliswaar over net voldoende stemmen, maar de gezamenlijke bevolking van de drie landen bedraagt 41,7% van het EU-totaal. De

**Tabel 2: Het gewicht van de stemmen in de Raad**

| Lidstaat            | Voor Nice | Na Nice | % tot. | Bevolking (in miljoen) | % tot. |
|---------------------|-----------|---------|--------|------------------------|--------|
| Duitsland           | 10        | 29      | 8,4    | 82,8                   | 17,1   |
| Verenigd Koninkrijk | 10        | 29      | 8,4    | 59,5                   | 12,3   |
| Frankrijk           | 10        | 29      | 8,4    | 59,3                   | 12,3   |
| Italië              | 10        | 29      | 8,4    | 57,6                   | 11,9   |
| Spanje              | 8         | 27      | 7,8    | 40                     | 8,3    |
| Polen               |           | 27      | 7,8    | 38,6                   | 8      |
| Roemenië            |           | 14      | 4      | 22,5                   | 4,7    |
| Nederland           | 5         | 13      | 3,7    | 15,9                   | 3,3    |
| Griekenland         | 5         | 12      | 3,5    | 10,6                   | 2,2    |
| Tsjechië            |           | 12      | 3,5    | 10,3                   | 2,1    |
| België              | 5         | 12      | 3,5    | 10,2                   | 2,1    |
| Hongarije           |           | 12      | 3,5    | 10,2                   | 2,1    |
| Portugal            | 5         | 12      | 3,5    | 10                     | 2,1    |
| Zweden              | 4         | 10      | 2,9    | 8,9                    | 1,8    |
| Bulgarije           |           | 10      | 2,9    | 8,2                    | 1,7    |
| Oostenrijk          | 4         | 10      | 2,9    | 8,1                    | 1,7    |
| Slovakije           |           | 7       | 2      | 5,4                    | 1,1    |

|               |           |            |            |              |            |
|---------------|-----------|------------|------------|--------------|------------|
| Denemarken    | 3         | 7          | 2          | 5,3          | 1,1        |
| Finland       | 3         | 7          | 2          | 5,2          | 1,1        |
| Ierland       | 3         | 7          | 2          | 3,8          | 0,8        |
| Litouwen      |           | 7          | 2          | 3,7          | 0,8        |
| Letland       |           | 4          | 1,2        | 2,4          | 0,5        |
| Slovenië      |           | 4          | 1,2        | 2            | 0,4        |
| Estland       |           | 4          | 1,2        | 1,5          | 0,3        |
| Cyprus        |           | 4          | 1,2        | 0,8          | 0,2        |
| Luxemburg     | 2         | 4          | 1,2        | 0,4          | 0,1        |
| Malta         |           | 3          | 0,9        | 0,4          | 0,1        |
| <b>Totaal</b> | <b>87</b> | <b>345</b> | <b>100</b> | <b>483,6</b> | <b>100</b> |

Bron: Europese Commissie en eigen berekeningen

62%-drempel kan dus onmogelijk bereikt worden zonder hen. Om een voorstel te kunnen doorvoeren zijn minstens 14 landen nodig (de 14 grootste lidstaten beschikken over 267 stemmen). Merk bovendien op dat de 10 kandidaat-lidstaten uit Oost-Europa beschikken over 101 stemmen, waardoor ze een beslissing kunnen blokkeren. Gezamenlijk zullen de Centraal- en Oost-Europese landen dus voldoende machtig zijn om het besluitvormingsproces wezenlijk te beïnvloeden (hetzij door ongunstige maatregelen te blokkeren, hetzij door in het 'spel' van coalitievorming extra gunsten te verkrijgen). De EU-geschiedenis leert ons dat dit van groot belang is. Bij alle voorgaande uitbreidingen zijn de nieuwkomers er immers

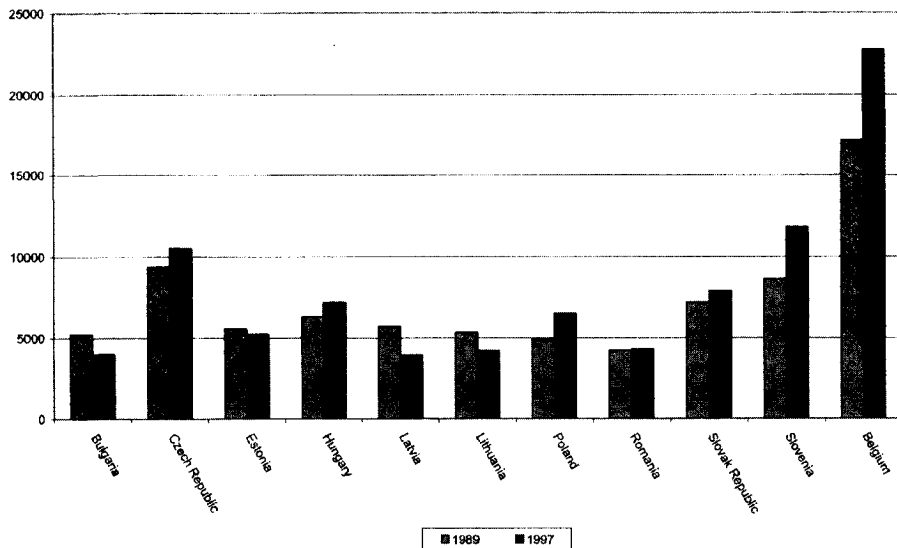
in geslaagd het Europese subsidie-beleid in hun voordeel te wijzigen.

### De EU-uitbreiding: de positie van de kandidaat-lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa

De kandidaat-lidstaten hebben de laatste jaren stuk voor stuk enorme inspanningen geleverd om het EU-lidmaatschap te behalen. Voor hen kan de uitbreiding dan ook nauwelijks te vroeg gebeuren. De laatste jaren komt er vooral vanuit politieke hoek soms sterke kritiek op wat de "onwil van de EU om het toetredingsproces voorspoedig te laten verlopen" wordt genoemd. Van hun kant hebben de kandidaat-leden immers al (te) zware

**Figuur 1: Evolutie van het BBP per inwoner 1989-1997 (in USD)**

Noot: Slovenië 1991-1997 / Bron: World Bank - WDI



toegevingen gedaan. Deze kritiek moet gerelativeerd worden. Niet al hun inspanningen kunnen zomaar op de rekening van de EU-toetreding geplaatst worden. De Oost-Europese kandidaatlanden hebben een belangrijk kenmerk gemeen: vóór 1989 waren het stuk voor stuk centraal geleide planeconomieën. De overheid controleerde de economische activiteit. Bedrijven produceerden volgens een plan, onafhankelijk van de wensen van de consument. Commerciële banken waren onbestaande. De nationale munten waren niet of nauwelijks inwisselbaar voor buitenlandse valuta. De val van het communisme (eind de jaren '80) luidde een tijdperk van enorme veranderingen in (het transitieproces). De prijzen werden vrijgelaten, ondernemingen werden geprivatiseerd, munten vrij inwisselbaar gemaakt, onafhankelijke centrale banken werden opgericht, ... Kortom, alles werd in het werk gesteld om te komen tot economieën naar 'Westers' model. Dit was (en is) een enorme opgave. Figuur 1 illustreert dit aan de hand van BBP per inwoner.<sup>5</sup> Bij de start van de transitie was het BBP per inwoner hoger in 4 van de 10 landen. Voor de resterende was de toename beperkt (vergelijk b.v. met België). Over een periode van 10 jaar is de welvaart er niet of nauwelijks op vooruit gegaan, t.o.v. andere landen zijn de Oost-Europese landen dus relatief armer geworden. Slovenië en Polen lijken op het eerste gezicht de beste leerlingen uit de klas te zijn, hoewel de toekomst dit nog moet uitwijzen (misschien werden sommige harde hervormingen uitgesteld en werd zo de toekomstige groei in gevaar gebracht).

Daarnaast worden de Oost-Europese landen ook beïnvloed door de tendens tot globalisering. Nieuwe media, informatietechnologieën, ... zorgen ervoor dat de economische activiteit zich steeds meer op een wereldwijde schaal afspeelt. Dit maakt dat de eigen economie steeds competitiever moet worden om een rol van betekenis te spelen op deze 'wereldmarkt'.

De drie bewegingen, globalisering, transitie en de Europese integratie kunnen niet los van elkaar gezien worden. Er bestaat een duidelijk overlapping tussen de drie en bovendien beïnvloeden ze elkaar in niet geringe mate. Zo is het doel van het transitieproces, te komen tot een goed functionerende vrijemarkteconomie. Dit is ook een van de Kopenhagen-criteria voor toetreding tot de EU. Een tragere transitie verkleint de weerstand van een land tegen de competitieve wereldeconomie.

Een beleid van open grenzen is op dat moment moeilijk te handhaven. Een tweede Kopenhageis, het aankunnen van de competitieve druk van de Europese interne markt, volgt uit de behoefte om weerstand te kunnen bieden aan de sterkere competitieve krachten ten gevolge van de toenemende globalisering. Kortom, niet alle inspanningen die nu geleverd worden door de kandidaatlanden komen op de rekening van hun toetredingspolitiek. Bovendien kan de EU-integratie een soort van 'veilige haven' zijn, die na een moeilijke vaart bereikt wordt. Dit toekomstbeeld maakt de zware inspanningen voor de bevolking veel draaglijker, waardoor de politieke autoriteiten met minder weerstand onpopulaire maatregelen (ook in het kader van de transitie) kunnen doorvoeren. De pre-toetredingssteun die door de EU geboden wordt, kan de transitie-inspanningen draaglijker maken. Kortom, i.p.v. een extra last is de EU misschien eerder een steun en een motivatie geweest bij de noodzakelijke aanpassingen na het verdwijnen van het communisme. Landen die niet over hetzelfde 'outside anchor' beschikken (zoals de voormalige landen van de Sovjet Unie), zijn misschien veel slechter af.

### **De financiële steun van de EU aan de landen van Centraal- en Oost-Europa**

Wanneer we de steun van de EU aan de landen uit Centraal- en Oost-Europa bekijken, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de steun vóór en na de toetreding.

Op het EU-budget voor 2000 was 3174 miljoen Euro uitgetrokken voor pre-toetredingssteun (of zo'n 3,5% van het totale budget). Dit bedrag zal min of meer constant gehouden worden tot 2006 (zie tabel 3). Vergelijken met de financiële steun binnen de Unie is dit weinig: voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is meer dan 41 miljard Euro uitgetrokken, voor de structurele fondsen 32 miljard Euro.

De Europese steun aan de kandidaat-lidstaten wordt verleend onder 3 programma's: SAPARD, PHARE en ISPA.

PHARE is momenteel het belangrijkste kanaal voor financiële en technische samenwerking van de EU met de toetredingskandidaten<sup>6</sup>. Het werd gecreëerd in 1989 om de economische en politieke transitie te ondersteunen, en in 1996 hervormd om in te spelen op de pre-toetredingsprioriteiten. Momenteel zijn er 13 PHARE-part-

nerlanden: Albanië, Bosnië, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Macedonië, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovakije en Slovenië. Kroatië werd in 1995 geschorst. Over de periode 1990-1997 werd 7756 miljoen Euro verdeeld onder de partnerlanden. In Agenda 2000 werd vastgelegd dat het PHARE-programma zich in de toekomst vooral zal richten op het ontwikkelen van een democratische institutionele omgeving in de partnerlanden (30%) en het voorzien in investeringssteun (70%). Een jaarlijks budget van zo'n 1,5 miljard Euro is hiertoe vrijgemaakt.

Agenda 2000 riep twee volledig nieuwe pre-toetredingsinstrumenten in het leven: SAPARD en ISPA. SAPARD staat voor 'Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development'. Dit programma zal de landbouwsector ondersteunen in de aanloop naar het GLB en de eengemaakte Europese markt. Hiertoe zal in hulp voorzien worden om o.a. de landbouwinfrastructuur te verbeteren, betere gezondheidscontroles te installeren ... Onder SAPARD is voor de periode 2000-2006 jaarlijks 520 miljoen Euro uitgetrokken. ISPA, tot slot, staat voor 'Instrument for Structural Policies pre-Accession'. Het zal investeringsprojecten co-financieren, wanneer deze gericht zijn op bv. milieumaatregelen om te kunnen voldoen aan de EU milieuwetgeving. Hiervoor is jaarlijks ruim 1 miljard Euro beschikbaar tussen 2000 en 2006.

De EU geeft voornamelijk steun onder de vorm van co-financiering. Dit betekent dat voor elke euro die de EU investeert, er ook een 'lokale' euro ingebracht moet worden.

Hoewel de Europese steun zeker welkom is in de kandidaat-landen, moet ze toch enigszins gerelativeerd worden. Griekenland en Portugal krijgen jaarlijks structurele EU-steun ten belope van 400 Euro per inwoner, terwijl de pre-toetredingssteun voor de 10 kandidaat-landen ongeveer 30 Euro per inwoner bedraagt (bron: Tang (2000)). Welvaartsverschillen zijn van minder belang dan lidmaatschap bij het verkrijgen van steun (vandaar het belang van een snelle toetreding).

Na de toetreding zullen de nieuwe lidstaten, net als de huidige leden, kunnen putten uit de EU-middelen. Toch lijkt de Unie niet van plan te zijn de middelen sterk uit te breiden om de extra lidstaten op te vangen. Tabel 3 toont het financiële kader voor de EU met 21 lidstaten (na de toetreding van de 'Luxemburg-groep': Estland, Tsjechië, Slovenië, Hongarije, Polen en Cyprus).

De vraag in welke mate de nieuwe lidstaten aanspraak zullen kunnen maken op de 'vetpotten' van de Unie wordt hier gedeeltelijk beantwoord. In de eerste jaren na de toetreding zullen de baten eerder beperkt zijn. Naar 2006 toe neemt de omvang van de structurele fondsen echter drastisch toe. In vergelijking met wat voor de toetreding ontvangen werd, gaat het toch om een substantiële toename van de steun (de nieuwe lidstaten zullen dan ook moeten bijdragen tot het EU-budget, o.a. via de douane-opbrengsten, wat nu nog niet het geval is).

Spanje is er op de Europese Raad in Nice in geslaagd het vetorecht te behouden m.b.t. de verdeling van EU-subsidies over de armere EU-lidstaten tot 2007. Gezien het EU-budget t.e.m. 2006 reeds is vastgelegd heeft dit in de eerste

**Tabel 3: Steun aan kandidaat-lidstaten en aan de huidige lidstaten 2000-2006**  
(in miljoen Euro – prijzen 1999)

Bron: Europese Commissie

|   | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Steun aan kandidaat-lidstaten van Centraal- en Oost-Europa</b> |       |       |       |       |       |       |       |
| SAPARD  | 520   | 520   | 520   | 520   | 520   | 520   | 520   |
| ISPA  | 1040  | 1040  | 1040  | 1040  | 1040  | 1040  | 1040  |
| PHARE<br>(Kandidaat-landen)                                       | 1560  | 1560  | 1560  | 1560  | 1560  | 1560  | 1560  |
| <b>Steun aan EU-15</b>  |       |       |       |       |       |       |       |
| GLB   | 41738 | 44530 | 45379 | 45538 | 44488 | 43624 | 43344 |
| Structurele fondsen   | 32045 | 31455 | 30865 | 30285 | 29595 | 29595 | 29170 |
| <b>Steun aan EU-21 (na toetreding van de 'Luxemburg-groep')</b>   |       |       |       |       |       |       |       |
| Landbouw  |       |       | 1600  | 2030  | 2450  | 2930  | 3400  |
| Structurele fondsen   |       |       | 3750  | 5830  | 7920  | 12000 | 12080 |

jaren weinig belang. Maar in 2006 wordt opnieuw een budget opgesteld voor 6 jaar (tot 2012). Op dat moment kan Spanje volop het vetorecht laten renderen en trachten de subsidies zoveel mogelijk in eigen rangen te houden. Als de Unie in 2006 reeds een eerste groep nieuwe lidstaten ingelijfd heeft, zal dat zeker voor de nodige problemen zorgen. Anderzijds zal het na de toetreding van alle kandidaat-landen uit Centraal- en Oost-Europa voor de nieuwelingen mogelijk zijn om hun macht in de instellingen aan te wenden om betere voorwaarden te bekomen (ze beschikken dan immers over een blokkeringsminderheid bij de besluitvorming). Bij alle EU-uitbreidingen in het verleden zijn de nieuwkomers erin geslaagd de verdeling van de Europese fondsen te beïnvloeden na hun toetreding.

Maar is het huidige schema van structurele fondsen wel op de maat van de nieuwe lidstaten? Structurele fondsen worden momenteel o.a. toegestaan aan de zogenaamde 'objectief 1'-regio's, waar het BBP per inwoner van dat gebied lager is dan 75% van het EU-gemiddeld.

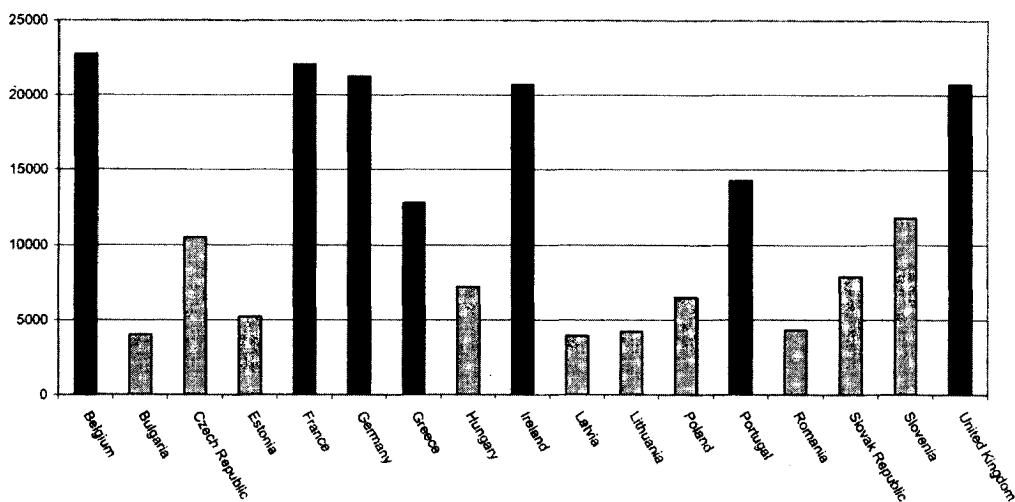
Gezien het zeer lage BBP per inwoner van de nieuwe lidstaten (zie figuur 2), lijkt dit systeem niet langer gepast na de uitbreiding. Gemiddeld wordt in de Centraal-en Oost-Europese kandidaat-lidstaten een BBP per inwoner gerealiseerd

dat 38,7% bedraagt van het EU-gemiddelde (de 5 landen van de Luxemburg-groep behalen 45%).

Het doel van de structuurfondsen was de inkomensongelijkheid tussen de diverse Europese regio's in te dijken. Als we nagaan wat nodig is in de landen van Centraal- en Oost-Europa om het welvaartsniveau van de 'gemiddelde' Europeaan te behalen, dan blijkt meteen ook dat het structuurbeleid hierin ruimschoots te kort zal schieten. Als we veronderstellen dat de reële groei van de EU-landen de komende jaren gemiddeld 2% zal bedragen, dan moeten de kandidaat-landen gemiddeld met 12,5% per jaar groeien om tegen 2010 hetzelfde welvaartsniveau te bereiken. Als we ze nog wat meer respijt geven en de inhaalbeweging pas tegen 2020 willen afronden, dan is een jaarlijkse groei van 7% nodig. Realistische groei voorspellingen voor de Centraal- en Oost-Europese landen liggen nooit boven de 4 à 5%. De omvang van het welvaartsprobleem is dus maar al te duidelijk. Als we een gemiddelde reële groei van 5% veronderstellen, dan duurt het nog tot na 2030 alvorens het BBP per inwoner van de Unie en de nieuwe lidstaten zal convergeren. Let wel: we spreken hier opnieuw over gemiddelden. Voor sommige individuele landen kan een tragere groei volstaan. Andere zullen dan weer sneller moeten groeien. Gezien de 'prestaties' van Griekenland, Portugal en Spanje is het echter zeer de

**Figuur 2: BBP per inwoner (in \$): vergelijking EU & kandidaat-lidstaten (1997)**

Bron: WorldBank - WDI





vraag of de Centraal- en Oost-Europese landen ooit in staat zullen zijn om de gemiddelde EU-welvaart te evenaren.

Want was het bestaande systeem wel op maat van de huidige EU-15? Wanneer we het BBP per inwoner van de 3 armste lidstaten plaatsen naast het gezamenlijke BBP per inwoner van de overige 12, krijgen we een alarmerend resultaat. Het BBP per inwoner van Spanje was in 1998 amper 58% (Griekenland 46%, Portugal 45%) van het BBP per inwoner van de resterende 'EU-12'! Toen Griekenland toetrad tot de EG had het een BBP per inwoner van 62,5% van het EG-gemiddelde. Voor Spanje en Portugal was die verhouding 68,9%. Ondanks de substantiële EU-fondsen zijn Spanje, Portugal en Griekenland er dus relatief op achteruit gegaan. De structurele fondsen, die toch als doel hadden de ongelijkheid in te dijkten, hebben derhalve gefaald (al weten we natuurlijk niet hoe groot de ongelijkheid zou zijn geweest zonder deze fondsen).

De grootste uitgavenpost op het niveau van de Europese Unie is het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB). In 2000 werd zo'n 40% van het totale budget hierdoor in beslag genomen (d.i. zo'n 1507 miljard BEF). Daarnaast werd nog eens 5% van het budget toegewezen aan projecten voor plattelandontwikkeling. Kortom bijna de helft van alle beschikbare middelen gaat op aan de landbouwuitgaven, terwijl landbouw slechts 1,5% van de totale Europese productie uitmaakt en 4,7% van de totale werkende civiele (i.e. zonder de militairen) bevolking van de EU-15. Natuurlijk is het indirecte belang van de landbouwsector voor de Unie groter. Denken we maar aan de voedingsverwerkende nijverheid (diepvries- en conservenindustrie, ...) die rechtstreeks afhangt van de landbouw.

Het zeer grote belang van de landbouwsector op het EU-niveau blijkt ook uit het feit dat 40% van het 'acquis communautaire' (de Europese regelgeving die moet worden omgezet in de nationale regelgeving om EU-lid te kunnen worden) betrekking heeft op de landbouw.

De landbouwsector is enorm belangrijk in de grotere Oost-Europese kandidaat-lidstaten.

In Polen, Roemenië en Bulgarije werkt nog steeds een aanzienlijk aandeel van de werkende beroepsbevolking in de landbouwsector (resp. 19%, 40% en 24% van de werkende beroepsbevolking). Dit betekent dat het GLB voor deze landen van zeer groot belang zal zijn na hun intrede in de Unie. De situatie zal er na de toetreding wel enigszins anders uitzien: veel niet-concurrentiële

landbouwbedrijven zullen niet kunnen optornen tegen de veel efficiëntere EU-bedrijven. Bovendien zullen de strengere maatstaven inzake voedselveiligheid van de EU-15 dan ook gerespecteerd dienen te worden door die landbouwers. Zonder herstructurering en modernisering zijn zij dan ook gedoemd te verdwijnen wanneer hun land toetreedt tot de eengemaakte Europese markt. Desalniettemin mag er vanuit gegaan worden dat het belang van de landbouw in de Centraal- en Oost-Europese landen zeer groot zal blijven.

Anders dan bij de structurele fondsen kunnen de nieuwe lidstaten bij de uitvoering van het GLB niet uitgesloten worden als het om prijssteun gaat. Als de EU een minimumprijs garandeert voor bepaalde landbouwproducten, dan zal dat binnen de eengemaakte markt ook gelden voor de producten aangebracht door de nieuwe lidstaten. Wanneer er gekozen wordt voor directe inkomenssteun, kan wel voorrang geboden worden aan de huidige EU-landen. De overgang van prijsgaranties naar directe inkomenssteun is een beweging die momenteel aan de gang is (mede onder druk van de Verenigde Staten binnen de Wereldhandelsorganisatie (WHO)).

De bedragen de EU zal uittrekken voor landbouwsteun voor de landen van de Luxemburg-groep zijn opgenomen in tabel 2. Het gaat om relatief kleine bedragen, maar de leden van de Luxemburg-groep hebben (op Polen na) een niet zo belangrijke landbouwsector. De kandidaat-leden dienen er rekening mee te houden dat het GLB onvermijdelijk zal worden afgebouwd in de komende jaren (onder externe druk van o.a. de Verenigde Staten en interne druk van o.a. het Verenigd Koninkrijk).

### **De buitenlandse investeringen in Centraal- en Oost-Europa**

Hoewel de Europese steun in alle landen meer dan welkom is, hangt het succes van de economische hervormingen in de Centraal- en Oost-Europese landen in grotere mate af van het aantrekken van buitenlandse investeerders. Langdurige buitenlandse inbreng in de eigen economie heeft enkele zeer belangrijke effecten. Er is een overdracht van kennis en technologie wat de modernisering van de veelal verouderde sectoren versnelt. Bovendien zijn de externe financieringsmiddelen erg gewenst tijdens het dure en aanslepende hervormingsproces. De omvang van deze middelen is tevens van een andere grootte dan de Europese pre-toetredingssteun: waar deze laatste

jaarlijks ongeveer 27 dollar per inwoner bedraagt voor de 10 kandidaat-lidstaten, lopen de (netto) buitenlandse directe investeringen voor alle Centraal- en Oost-Europese landen (inclusief Albanië, Bosnië, ...) op tot meer dan 90 dollar per inwoner (bron: EBRD (2000)). De verdeling van de steun over de verschillende landen is zeer ongelijk: over de periode 1989-99 waren Polen, Hongarije en Tsjechië goed voor 2/3de van de totale netto gecumuleerde buitenlandse investeringen in de regio. De cijfers per inwoner geven een correcter beeld. Over de 14 landen wordt een gemiddelde behaald van 636 dollar per inwoner. Hongarije bekleedt de topositie (1764 dollar), gevolgd door Tsjechië (1447 dollar) en Estland (1115 dollar). Van de kandidaat-lidstaten staan Roemenië (252 dollar), Bulgarije (284 dollar) maar ook Slovaakse (391 dollar) onderaan de ladder (bron: EBRD(2000)). De lage score van Slovaakse is vooral te wijten aan de zwakke start van dat land. Ook Polen scoort beneden het gemiddelde met een gecumuleerde instroom van slechts 518 dollar per inwoner. De koplopers voor EU-integratie vormen dus niet zonder meer de kopgroep voor wat het aantrekken van buitenlands kapitaal betreft.

Uit quasi alle enquêtes onder bedrijfsleiders blijkt dat vooral het marktpotentieel van doorslaggevend belang is in de investeringsbeslissing. De bedrijven willen aanwezig zijn in de nieuwe en groeiende markten. Dit verklaart waarom vooral 'rijkere' landen in een verder hervormingsstadium interessant zijn (grotere en stabielere markten). Meermaals wordt ook het exportpotentieel (zowel naar de EU als naar andere Centraal- en Oost-Europese landen) aangehaald. Hier scoort Hongarije zeer goed: het heeft een rechtstreekse grens met de EU (Oostenrijk) en grenst bovendien aan 6 andere Oost-Europese landen.

Al bij al blijft de totale omvang van de buitenlandse directe investeringen voorlopig eerder bescheiden: de Europese steun aan Spanje en Portugal (per capita) overstijgt ruimschoots de investeringen per inwoner in de kandidaat-lidstaten (cf. supra). Het feit dat 2 bankovernames in 1999 bijna volledig de instroom van directe buitenland-

se investeringen in Tsjechië verklaren, illustreert deze eerder geringe omvang en toont bovendien aan dat de transitiepolitiek een belangrijke verklarende factor is. De bereidheid om de eigen economie 'uit handen te geven' (en het tempo waarin dit gebeurt), verklaart in grote mate de evolutie van de investeringen. In Hongarije en Estland was het expliciet uitnodigen van buitenlandse inbreng in het privatiseringsproces een centraal element in de gevoerde politiek. Vanuit deze optiek is hun koppositie niet zo verwonderlijk. Bovendien kan gewezen worden op een soort van zelfsterkend mechanisme: wanneer een 'kritische massa' aan investeringen bereikt is, volgen er automatisch nog. Denk hierbij maar aan de Euro-

pese banksector die haar belangrijke klanten volgt.

De rol van de EU-uitbreiding in het proces is tweërlei. Enerzijds biedt dit proces interessante toekomstperspectieven (stabiliteit, afzetmarkt) wat investeerders over de streep kan trekken. Anderzijds kan een gefaseerde uitbreiding van de

Unie ongewenste effecten hebben voor de 'laatkomers'. Dit aspect komt in het volgende punt aan bod.

### **Het probleem van de 'ins' en 'outs'**

De kandidaat-landen zullen hoogstwaarschijnlijk niet gelijktijdig toetreden tot de EU. De kans dat er een 'big-bang'-uitbreiding zal gebeuren is zelfs zeer klein. De kandidaat-landen zullen verdeeld worden in 2, 3 of nog meer groepen. Een eerste opdeling is reeds gebeurd bij de start van de toetredingsonderhandelingen: Cyprus, Slovenië, Estland, Hongarije, Polen en Tsjechië werden eerder uitgenodigd aan de onderhandelingstafel dan Malta, Roemenië, Bulgarije, Slovaakse, Litouwen en Letland. Op zich is dit nog geen belemmering om gelijktijdig toe te treden. Een inhaalbeweging door landen van de tweede groep is immers niet uitgesloten. Toch hebben de landen van de 'Luxemburg'-groep een voorsprong van 2 jaar op de landen van de 'Helsinki'-groep bij de onderhandelingen. Gezien de lange duur van dit onderhandelingsproces heeft de Luxemburg-groep een

---

#### *Hoewel de Europese steun in alle landen*

*meer dan welkom is, hangt het succes van de*

*economische hervormingen in de Centraal- en*

*Oost-Europese landen in grotere mate af van*

*het aantrekken van buitenlandse*

*investeerders.*

zeer groot voordeel. Bovendien bestond deze groep uit de landen die het best scoorden op de Kopenhagen-criteria.

Gezien de nog aanzienlijke verschillen tussen de diverse kandidaten, valt het te verwachten dat de uitbreiding inderdaad in een aantal fases zal gebeuren. Er wordt vanuit gegaan dat de landen van de Luxemburg-groep gezamenlijk zullen toetreden na 2002. Wat daarna komt is minder duidelijk. Slovaakije is op het goede pad, en lijkt vlugger te kunnen toetreden dan de anderen. Bulgarije heeft een achterstand in te halen, maar presteert beduidend beter dan Roemenië. Vandaar dat de toetreding van de zes Helsinki-kandidaten waarschijnlijk minder gegroepeerd zal gebeuren. Deze gefaseerde toetreding heeft echter een aantal nadelen. Ten eerste kan er een 'toetredingsmoeheid' optreden. De kandidaat-lidstaten hebben een periode van 10 jaar transitie achter de rug. Nu zijn ze volop in de weer om aan de EU-eisen te voldoen. Wanneer de toetreding te lang op zich laat wachten, zal de twijfel groeien en kunnen de 'teugels wat gevierd worden'. Daarom is het belangrijk dat de EU een duidelijker tijdschema voorop stelt dan tot op heden het geval was. Bovendien is de EU een 'bewegend doel' (zoals eerder reeds aan bod kwam). Hoe langer de toetreding uitblijft, aan des te meer eisen moeten de kandidaten voldoen (bv. toen Griekenland toetrad was er van de EMU nog geen sprake).

Ten tweede kunnen er heel wat praktische problemen ontstaan wanneer 1 land toetreedt en een ander niet. Wanneer bijvoorbeeld Estland toetreedt zonder Letland en Litouwen, komen hun goede handelsrelaties op de helling te staan (de Baltische vrijhandelszone (BFTA)). Estland zal immers het gemeenschappelijk EU-buitentarifief moet hanteren t.o.v. niet EU-landen. Ook bij Tsjechië en Slovaakije stelt zich dit probleem. En wat met het vrij verkeer van personen? Tot op heden stond het Slovaakien vrij om naar Tsjechië te reizen. Als Tsjechië toetreedt, moet het de Europese Schengen-akkoorden uitvoeren. Dat betekent dat er strenge controles aan de EU-buitengrenzen moeten worden ingevoerd (en op dat moment wordt de Tsjechisch-Slovaakse grens een EU-buitengrens). Dergelijke problemen zullen zich altijd stellen: zo zijn er momenteel sterke culturele banden tussen de Hongaarse bevolking en de Hongaarse minderheid in Oekraïne. Deze contacten worden bemoeilijkt na de intrede van Hongarije in de EU.

Een derde probleem stelt zich op het gebied van de economische ontwikkeling van de 'ins' en de 'outs'. Landen die eerst toetreden, hebben toe-

gang tot meer fondsen dan degenen die nog moeten wachten (alhoewel de huidige EU-lidstaten hierbij in een nog betere positie verkeren). Bovendien kunnen de 'ins' hun positie trachten te verstevigen (soms ten koste van de 'outs'), aangezien ze betrokken worden in het besluitvormingsproces (ze hebben stemrecht). De 'outs' kunnen enkel toezien van aan de zijlijn. Belangrijk is ook de rol van buitenlandse investeerders. Het doel van buitenlandse investeerders is een zo groot mogelijk rendement behalen. Daarom zal de voorkeur gegeven worden aan investeren in landen die op de drempel van de EU staan. Daar bestaat immers het perspectief van ongelimiteerde toegang tot de Europese eengemaakte markt (de grootste afzetmarkt ter wereld), terwijl de andere voordelen van een investering in de Centraal- en Oost-Europese regio ook aanwezig zijn (goedkopere arbeid, goede scholing, ...). In de landen die erin slagen de meeste investeringen aan te trekken, zal de economie ook sneller groeien, wat dan weer aanzet tot meer binnenlandse vraag. Kortom er dreigen zich 2 groepen te vormen (dit zelfs voor er 1 land effectief is toetreden, want vooral de verwachtingen van de investeerders omtrent toekomstige toetreding zijn van belang): een succesvolle groep (met als type-voorbeeld Hongarije) die de meeste investeringen aantrekt, het snelst groeit en het snelst zal kunnen toetreden tot de EU, en een groep met tweedegraderslanden (met als type-voorbeeld Roemenië), die er relatief op achteruit gaat, investeringen verliezen aan de eerste groep en de voeling met de EU dreigen te verliezen. Kortom, een van de belangrijkste redenen om de EU uit te breiden, namelijk het ongedaan maken van de opsplitsing van Europa na de Tweede Wereldoorlog, wordt bedreigd door dit 'clusteringproces'. Merk op dat bij het vergelijken van de kosten en baten van EU-toetreding de lidstaten niet de huidige situatie als uitgangspunt kunnen nemen. Wanneer een land beslist om niet toe te treden, terwijl de buurlanden wel hun kandidatuur stellen, zal er een extra kost zijn voor het eerste land. De vroegere handelsrelaties met de buurlanden zullen gedeeltelijk verloren gaan, buitenlandse investeerders kunnen het land links laten liggen en uitwijken naar die buurlanden. Als een land na zorgvuldig afwegen besluit dat de opbrengsten van deelname aan de EU lager zijn dan de kosten, dan kan een toetreding zich alsnog opdringen wanneer rekening wordt gehouden met de acties van de buurlanden (handelspartners).

De EU heeft derhalve een grote verantwoordelijkheid bij de beoordeling van de kandidaturen.

De voorzichtige bewoordingen van wie EU-lid kan worden in artikel 49 is, gezien de problematiek van de 'ins' en de 'outs', misschien niet onverstandig.

## Besluit

De uitbreiding van de EU is een proces dat alle betrokken partijen sterk beïnvloedt. De kandidaat-lidstaten dienen verregaande hervormingen door te voeren om het lidmaatschap te behalen. Een groot deel van die hervormingen was echter onvermijdelijk na de val van het communisme. Het EU-lidmaatschap gaf in vele gevallen een extra stimulans om niet de 'gemakkelijke' weg te kiezen door zware (maar noodzakelijke) inspanningen uit te stellen. Eenzelfde redenering gaat op voor de EU: de uitbreiding heeft het noodzakelijk gemaakt om na te denken over de toekomst van de instellingen, het GLB en de structuurfondsen. Vooral het GLB was dringend aan een 'rationalisering' toe.

Door de uitbreiding zal de ongelijkheid in de Unie sterk toenemen. Tot op heden hebben de meeste landen van de Unie een gelijkaardig economisch peil bereikt. Griekenland, Spanje, Portugal (en in steeds mindere mate Ierland) vormen hierop de uitzondering. Na de uitbreiding zullen de verschillen veel opvallender worden: een tiental 'rijkere' leden komt dan te staan tegenover een vijftiental 'armere' staten in Zuid- en Oost-Europa. Bovendien zullen de interne verschillen binnen de groep van armere lidstaten zeer aanzienlijk zijn. Zijn dergelijke welvaartsverschillen wel verenigbaar met de opzet van een Europese Unie? Bovendien hebben de structurele fondsen, die de onderlinge welvaartsverschillen dienden uit te vlakken, hun doel niet bereikt. Dat de structurele fondsen wel zouden functioneren in Centraal- en Oost-Europa, terwijl dit niet het geval was in Zuid-Europa, is moeilijk aan te nemen.

Hoewel de intrede in de Unie dus geenszins een garantie biedt op het behalen van de welvaart van de rijken, is het uitbreidingsproces links laten liggen geen optie meer voor de landen in Oost-Europa. Door de toenadering van enkele landen tot de EU, wordt de opportuniteitskost voor de andere landen immers des te groter. Kortom: een intrede in de EU zal misschien niet tot de aanvankelijk verhoopde vooruitgang leiden, maar door buiten de EU te blijven zal de eigen situatie er met groter zekerheid op verslechteren.

Het ziet er stilaan naar uit dat de politieke droom van het 'grote eengeworden Europa' in de nabije toekomst inderdaad zal worden gerealiseerd. Deze weelderige vlag zal echter een niet altijd even fraaie lading dekken. Grote interne verschillen lijken onvermijdelijk. De geografische eenmaking mag dan wel afgerond worden, een economische en sociale eenwording is duidelijk nog verre toekomstmuziek.

## Literatuurlijst

"Little Polish love for the Union" in *The Economist*, p. 31, 13 Januari 2001

Nicolaidis P., Raja Boem S., *A guide to the enlargement of the European Union: determinants, process, timing, negotiations*, European Institute of Public Administration, 50 p, 1997

"Shaping the Union" in *The Economist*, p. 31-33, 2 December 2000

"So that's all agreed, then" in *The Economist*, p. 23-26, 16 December 2000

*Winners and losers of EU integration*, edited by Helena Tang, The World Bank, Washington D.C., 326p., 2000

"Wishful thinking, the EU's latest progress reports give a new momentum to enlargement. Or do they?" in *Business Central Europe*, p. 39-41, December 2000/Januari 2001

*World Economic Outlook – Focus on Transition*, IMF, 282 p, Oktober 2000

## Websites:

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)  
[www.geographic.org/countries](http://www.geographic.org/countries)

## Noten:

1. Bovendien werd ook Turkije erkend als potentieel kandidaat-lidstaat. Formele onderhandelingen tussen de EU en Turkije zijn echter nog niet opgestart (en dit lijkt ook niet te gebeuren in de nabije toekomst).
2. Toch leeft deze vrees nog steeds in de kandidaat-landen: 4/5de van Poolse bevolking denkt dat Rusland

zijn verloren status als supernatie zal willen heroveren (*The Economist*, 13.01.01).

3. Ook bij de intrede van Griekenland speelden politieke factoren een doorslaggevende rol. Na de val van de militaire junta in 1974 (aan de macht sinds de 'Colonnels' Coup' van 1967) wilde de EU de prille democratie ondersteunen met het EU-lidmaatschap als 'beloning'.
4. Alle beslissingen op voorstel van de Europese Commissie. Voorstellen op initiatief van de Raad zelf (zeer beperkt in aantal), hebben de steun van 2/3de van de leden nodig (i.p.v. 1/2de). Op enkele belangrijke gebieden blijft de unanimiteitsregel van kracht. Voor andere volstaat een gewone meerderheid (50% van de stemmen +1).
5. Een mogelijke maatstaf om de welvaart in een land te meten is het Bruto Binnenlands Product (BBP) per inwoner van dat land. Het BBP van een land is het totaal van de productie die binnen de landsgrenzen gerealiseerd wordt. Door dit totaal bedrag te delen door het aantal inwoners, weet je wat een 'gemiddeld' inwoner geproduceerd heeft (aan inkomen verdiend heeft). Let wel: een gemiddelde is altijd enigszins misleidend. Zo kunnen er in land A enkele zeer rijke inwoners staan tegenover een grote groep armen, terwijl het gemiddelde BBP misschien hoger is dan in land B waar weinig ongelijkheid bestaat en iedereen een aanvaardbaar inkomen krijgt. Bovendien houdt het BBP geen rekening met de 'kwaliteit van het leven'. Zo kan een hoge prestatiedruk of een vervuild milieu wel aanleiding geven tot een stijging van het BBP op korte termijn, toch zal de bevolking zich daarom niet gelukkiger voelen en wordt de langetermijngroei van het land misschien ondermijnd. Kortom, het BBP meet de louter materiële rijkdom, niet het 'welzijn' van de bevolking.
6. TACIS is een gelijkaardig Europees programma gericht op de landen van de voormalige Sovjet Unie.