

Uitbreiding van de EU met
Midden- en Oost-Europese landen

99/16

Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen

Advies inzake Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen

Uitgebracht aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Publicatienummer 16, 10 november 1999

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichhoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfschappen). Voorts is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Vestigingwet bedrijven 1954, de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. De SER is samengesteld uit vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede uit onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele daarvan zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreid overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.

Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, waar u onder meer aantreft: de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 1999, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Telefoon: 070 - 3 499 646
Telefax: 070 - 3 832 535
E-mail: ser.info@ser.nl
Internet: <http://www.ser.nl>

ISBN 90-6587-728-2 / CIP

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 5 |
| 2. Het toetredingsproces in een stroomversnelling: politieke noodzaak en sociaal-economische risico's | 7 |
| 3. Bouwstenen voor een versterking van de toetredingsstrategie | 11 |
| 4. Tot besluit | 15 |

Bijlage

| | |
|--|-----------|
| Samenstelling Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA) | 19 |
|--|-----------|

1. Inleiding

De jongste aflevering van *De Staat van de Europese Unie* – de jaarlijkse publicatie door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Europese agenda vanuit Nederlands perspectief – vraagt aandacht voor de stroomversnelling waarin het uitbreidingsproces in de nasleep van de crisis om Kosovo terecht is gekomen. Gesteld wordt dat het uitbreidingsproces in een cruciale fase komt. De Europese Raad van Helsinki zal in december 1999 besluiten over het tempo en de voortgang van de toetredingsonderhandelingen.

Voor de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA) van de SER vormden het dringende karakter van de besluitvorming en de mogelijk verstreckende institutionele en sociaal-economische implicaties ervan aanleiding om op 1 oktober 1999 te besluiten op korte termijn een kort initiatiefadvies voor te bereiden. Daarvoor is een kleine werkgroep ad hoc ingesteld, bestaande uit de volgende leden van de Commissie ISEA: prof.mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), drs. L.A.G. Mesman (FNV) en mr. W.L.E. Quaedvlieg (VNO-NCW). Bij de opstelling van het advies kon rekening worden gehouden met de voorstellen over de uitbreiding die de Europese Commissie op 13 oktober 1999 aan de Europese Raad heeft gedaan.

Dit beknopte advies bouwt voort op een reeks adviezen die de SER in de afgelopen jaren over de sociaal-economische relaties met Midden- en Oost-Europa en over vraagstukken van uitbreiding van en toetreding tot de EU heeft uitgebracht¹. Het advies wil nadrukkelijk aandacht vragen voor de sociaal-economische risico's die zijn verbonden aan een eenzijdig politiek georiënteerde benadering van de uitbreiding van de EU. Ook van de kant van de SER wordt het grote belang onderkend van de veiligheidspolitieke overwegingen die aan de huidige versnelling van het toetredingsproces ten grondslag liggen. Het blijft echter nodig een balans te vinden tussen het politiek wenselijke en het economisch mogelijke, en tussen de snelheid en de kwaliteit van het uitbreidingsproces. De recente politieke dynamiek maakt het in dat licht gewenst om eerder door de SER ingenomen posities nogmaals te doordenken en op hun reali-

1 Zie in het bijzonder de SER-adviezen *Sociaal-economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europa* (publicatienr. 93/16), *Uitbreiding en verdere ontwikkeling Europese Unie* (publicatienr. 95/09) en *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de Europese Unie* (publicatienr. 98/04).

teitsgehalte te toetsen. Dit advies geeft de voorlopige resultaten van dat denkproces binnen de Commissie ISEA weer.

Het advies is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 vestigt de aandacht op een aantal risico's die zijn verbonden aan een versnelling van (onderhandelingen over) toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU en aan het vastleggen van toetredingsdata. De paragraaf eindigt met een korte beschouwing over de motieven voor vervroeging van toetredingsonderhandelingen waaruit naar voren komt dat de toetredingsstrategie versterking behoeft. In paragraaf 3 doet de Commissie ISEA, voortbouwend op eerdere SER-advisering over de uitbreiding van de Europese Unie, voorstellen voor een dergelijke versterking. Tot de aange-reikte 'bouwstenen' behoort de suggestie van de invoering van een gedeeltelijk lidmaatschap; dit zou voor bepaalde kandidaat-lidstaten als een opstap naar het volledig lidmaatschap kunnen fungeren. In de slotparagraaf wordt nog nader ingegaan op enkele voors en tegens van een gedeeltelijk lidmaatschap.

Dit advies is vastgesteld in de vergadering van de Commissie ISEA op 10 november 1999.

2. Het toetredingsproces in een stroomversnelling: politieke noodzaak en sociaal-economische risico's

Het proces van uitbreiding van de EU is, mede onder invloed van de stabiliteitsproblematiek op de Balkan, in een stroomversnelling geraakt. Eerder ingenomen standpunten verschuiven, nieuwe oplossingsrichtingen worden gezocht. De in september jl. verschenen *Staat van de Europese Unie* laat duidelijk bewegingen zien in de opstelling van diverse regeringen – waaronder die van Nederland. Er wordt nu gesproken over het vastleggen van toetredingsdata en over het vervroegen van toetredingsonderhandelingen met de ‘tweede groep’ van kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa.

Op 13 oktober jl. heeft de Europese Commissie voorgesteld volgend jaar toetredingsonderhandelingen te openen met alle kandidaat-lidstaten die aan de politieke voorwaarden van Kopenhagen voldoen en ook de bereidheid hebben getoond om de nodige maatregelen te nemen om aan de economische criteria te voldoen. Het gaat daarbij om Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slowakije. De Europese Commissie heeft voorts aanbevolen een politieke dialoog met Turkije te gaan voeren en dit land te beschouwen als kandidaat-lidstaat, zonder overigens in deze fase toetredingsonderhandelingen met dit land te openen.

Deze recente ontwikkelingen roepen bij de Commissie ISEA van de SER vraagtekens op. Enerzijds onderkent en erkent zij de politieke noodzaak voor versterking van de tot nu toe gevolgde toetredingsstrategie. Anderzijds ziet zij belangrijke sociaal-economische risico's besloten in de oplossingsrichtingen die nu naar voren worden gebracht. De politieke keuze voor een te snelle toetreding zou de werking van de interne markt en daarmee van de Europese Unie zelf in gevaar kunnen brengen. Bovendien zijn er risico's aan verbonden voor de economieën van de kandidaat-lidstaten.

SER is voorstander van een goed voorbereide uitbreiding

De SER is voorstander van uitbreiding van de Europese Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa¹. Hij vindt dat de associatiepartners moeten kunnen toetreden, zodra zij (kunnen) voldoen aan de voorwaarden zoals omschreven door de Europese Raad van Kopenhagen. De raad meent voorts dat de EU de

1 Zie: SER-adviezen *Uitbreiding en verdere ontwikkeling Europese Unie* (publicatienr. 95/09), hoofdstuk 4, en *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de Europese Unie* (publicatienr. 98/04), hoofdstuk 3.

kandidaat-lidstaten krachtig dient te ondersteunen bij hun streven de weg naar toetreding zo snel en doelgericht mogelijk af te leggen. Op die ondersteuning heeft hij steeds veel nadruk gelegd in de wetenschap dat de daadwerkelijke overname van het *acquis communautaire* en de overige verplichtingen van het EU-lidmaatschap een moeizaam en langdurig proces zal zijn.

De SER onderkent ook dat aan bepaalde overgangsregelingen niet te ontkomen zal zijn. Maar het *acquis* moet uitdrukkelijk uitgangspunt blijven. Waar de overname ervan vooralsnog op al te grote problemen stuit, moet de uitweg worden gezocht in het toestaan van tijdelijke en beperkte uitzonderingen – en *niet* van permanente derogaties. Deze uitzonderingen dienen de werking van de interne markt zo min mogelijk te raken.

Risico's van het vastleggen van toetredingsdata

Op zichzelf bezien kan het vastleggen van een toetredingsdatum voor kandidaat-lidstaten waarmee nu reeds wordt onderhandeld zinvol worden geacht om druk op de ketel te houden, zowel in de richting van de kandidaat-lidstaten zelf als in de richting van de Europese Unie die institutioneel en beleidsmatig goed voorbereid moet zijn. Een dergelijke datum kan naar de mening van de Commissie ISEA evenwel niet meer zijn dan een voorwaardelijke indicatie, een streefdatum. Anders zouden immers de beleidsinhoudelijke voorwaarden die aan toetreding zijn verbonden, worden ondermijnd.

Verder kan ook een streefdatum, eenmaal vastgelegd, een eigen leven gaan leiden en daardoor een objectieve beoordeling van de mate waarin aan de toetredingsvoorwaarden wordt voldaan in de weg gaan staan. De consequentie daarvan kan zijn dat de EU meer en verdergaande overgangsbepalingen en mogelijk zelfs uitzonderingsbepalingen zal moeten accepteren dan op zich bezien aanvaardbaar wordt geacht.

Indien de EU daarentegen wel strikt vasthoudt aan de toetredingsvoorwaarden, dan kan van het overschrijden van een eenmaal gestelde streefdatum een ontmoedigende werking op de desbetreffende lidstaat uitgaan. De feitelijke toetreding kan daardoor extra vertraging oplopen of zelfs op de lange baan worden geschoven.

Voordelen en risico's van het eerder openen van toetredingsonderhandelingen

Het op korte termijn openen van de toetredingsonderhandelingen met de overige kandidaat-lidstaten heeft ontegenzeggelijk het voordeel dat daardoor de tweedeling tussen 'koplopers' en 'achterblijvers' aan scherpte verliest. Er bestaan nu duidelijk verschillen tussen landen in uitgangspositie; wezenlijk is evenwel dat uiteindelijk de prestaties in de implementatie van het *acquis* voor elke kandidaat-lidstaat het moment van toetreding gaan bepalen. Landen uit de tweede groep moeten dus ook 'koplopers' kunnen inhalen, en dat wordt in

beginsel mogelijk zodra zij in de toetredingsonderhandelingen worden betrokken.

Het vervroegen van het begin van de toetredingsonderhandelingen is echter niet zonder risico's ingeval een kandidaat-lidstaat nog geruime tijd nodig heeft om zich voor te bereiden op het EU-lidmaatschap. Dan kunnen de onderhandelingen weliswaar formeel worden geopend, maar zullen deze materieel voorlopig niet van de grond (kunnen) komen omdat de implementatie van het *acquis* in de desbetreffende kandidaat-lidstaat nog onvoldoende gevorderd is om al zinvol over overgangsregelingen na toetreding te kunnen praten. Daardoor worden eerst verwachtingen gewekt die vervolgens niet kunnen worden waargemaakt. Het onderhandelingsproces wordt verlengd en ondoorzichtiger; het aanvankelijk zo wervende toetredingsperspectief gaat steeds verder wijken.

Als de EU het bovengeschetste risico van ontmoediging in kandidaat-lidstaten probeert te vermijden, dreigt een ander gevaar: van het feitelijk loslaten van de toetredingscriteria van Kopenhagen. De toetredingsonderhandelingen openen dan de weg tot een voortijdige toetreding tot de EU, met alle risico's van dien voor het *acquis* (bijvoorbeeld ten aanzien van de interne markt) en voor de economieën van de toetredende landen.

Motieven voor vervroeging van de toetredingsonderhandelingen

Bij de weging van de voordelen en risico's van een vervroeging van de toetredingsonderhandelingen voor de tweede groep is het goed zich rekenschap te geven van de verscheidenheid aan motieven die aan die vervroeging ten grondslag lijkt te liggen.

Een van die motieven wordt in *De Staat van de Europese Unie* (p. 19) geëxpliciteerd: "Nederland is in beginsel voorstander van het starten van onderhandelingen over de toetreding met alle 6 'pre-ins', inclusief Roemenië en Bulgarije. In de strategie van het stabiliteitspact kunnen deze twee landen als 'ankers' in de regio fungeren." De stabilisatie van de Balkan is ontegenzeggelijk van groot belang. Het moet evenwel betwijfeld worden of vervroegde toetredingsonderhandelingen een werkzaam instrument kunnen zijn voor versterking van de stabiliteit in de regio. Van het voeren van onderhandelingen gaat immers op zich geen integrerende werking uit. Dat is te meer van belang omdat Roemenië en Bulgarije sociaal-economisch gezien op dit moment feitelijk niet in staat zijn een ankerfunctie voor de regio te vervullen.

De voorkeur zou derhalve moeten worden gegeven aan meer direct werkende instrumenten van binding en ondersteuning die het toetredingsperspectief duurzaam en reëel inhoud kunnen geven. In dat verband kan worden gedacht aan een flinke opwaardering van de zogenoemde 'Europese Conferentie', aan

intensivering van de toetredingssteun² (juist ook gericht op ‘institution building’ door het aanbieden van opleidingen en de langdurige detachering van deskundigen), aan een redelijke compensatie van economische schade door de conflicten op de Balkan (bijvoorbeeld als gevolg van de stremming van het scheepvaartverkeer op de Donau) en aan een versnelde verdere opening van de markten van de EU voor producten uit deze kandidaat-lidstaten.

Naast deze aandachtspunten die aanhaken bij de eerste pijler van het EU-Verdrag is een afzonderlijk punt van overweging of de EU bereid en in staat is – in het kader van Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid – prioritair tegemoet te komen aan de belangrijkste wens van veel kandidaat-lidstaten, een veiligheidspolitieke verankering.

2 Zie: SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de Europese Unie*, publicatienr. 98/04, par. 5.6 en 5.7.

3. Bouwstenen voor een versterking van de toetredingsstrategie

De Commissie ISEA onderkent de politieke noodzaak de bestaande toetredingsstrategie te versterken. Daarbij is het zaak tussen de Scylla van het wekken van niet te vervullen verwachtingen en de Charybdis van een aantasting van het *acquis* door te laveren. Voor een versterking van de toetredingsstrategie wil de Commissie ISEA de volgende bouwstenen aanreiken:

1. De EU legt een datum vast waarop zij zelf alle (institutionele en beleidsmatige¹) voorwaarden voor uitbreiding zal hebben vervuld. De Europese Commissie stelt in dit verband het jaar 2002 voor; de Commissie ISEA wil zich daarbij aansluiten. Van deze termijn voor het door de EU voldoen aan de uitbreidingsvoorwaarden kan eventueel een streefdatum worden afgeleid voor afronding van een eerste ronde van toetredingsonderhandelingen. Zo'n streefdatum kan nadrukkelijk niet verplichtend zijn: de afsluiting van onderhandelingen vergt immers de medewerking van beide partijen, zowel de EU als de kandidaat-lidstaten.
2. Het bovenstaande houdt in dat kandidaat-lidstaten die het *acquis* in voldoende mate hebben overgenomen en waarmee de toetredingsonderhandelingen tot een goed einde zijn gebracht, om te beginnen in 2003 kunnen toetreden. De keuze van het daadwerkelijke tijdstip van toetreding blijft gebaseerd op een beoordeling van elke lidstaat afzonderlijk.
3. In de beoordeling van de toetredingsverzoeken moeten de gevolgen voor de werking van de interne markt zwaar wegen. Aandachtspunten zijn daarbij onder meer de goede toepassing van communautaire (product)normen, het voorkomen van substantiële concurrentievervalsingen en de convergentie van de prijzen van landbouwproducten. Aan overgangsperioden valt waarschijnlijk niet te ontkomen. Naar de mening van de SER is een overgangsperiode van vier of vijf jaar na toetreding, gedurende welke grenscontroles

1 De noodzakelijke aanpassingen in het beleid van de EU betreffen vooral de landbouw en de structuurfondsen; zie daarvoor de volgende SER-adviezen: *Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid* (publicatienr. 96/09), *Hervorming van de Europese Structuurfondsen* (publicatienr. 97/06) en *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de Europese Unie* (publicatienr. 98/04), inz. pp. 22 en 23 en hoofdstuk 5. In het laatstgenoemde advies is het belang van het helder onderscheiden van uitbreidingsvoorwaarden (te vervullen door de huidige EU) en toetredingsvoorwaarden (waaraan kandidaat-lidstaten moeten voldoen) onderstreept.

tussen de interne markt van de huidige vijftien lidstaten en de nieuwe lidstaten nodig zijn om de onvolkomen implementatie van het *acquis* op te vangen, nog aanvaardbaar. Het relatief grote aantal toetredende landen is een extra argument om geen langere overgangstermijnen toe te staan ten aanzien van dat deel van het *acquis* dat direct de werking van de interne markt raakt.

Op terreinen waar de relatie met de interne markt minder direct is, kunnen selectief langere overgangstermijnen worden gehanteerd. Daarbij valt te denken aan bepaalde EU-normen voor productieprocessen (ter wille van het milieu of de arbeidsomstandigheden). Bij dergelijke procesnormen kan worden afgesproken dat nieuwe installaties hieraan direct moeten voldoen en dat bestaande installaties hieraan meer geleidelijk mogen worden aangepast².

4. Voor een aantal kandidaat-lidstaten zal toetreding tot de EU op het bovenbedoelde niveau van integratie waarschijnlijk nog een reeks van jaren buiten beeld blijven. De kandidaat-lidstaten die rond het jaar 2005 nog niet kunnen toetreden, komen in aanmerking voor een gedeeltelijk lidmaatschap, als opstap naar een volledig lidmaatschap. Een dergelijk gedeeltelijk lidmaatschap zou moeten bestaan uit een standaardpakket (géén integratie *à la carte*) met als uitgangspunt een evenwicht tussen rechten en verplichtingen. De precieze inhoud ervan zou nader moeten worden bepaald; de navolgende punten 6, 7, 8 en 9 geven daarvoor een voorzet.

Uiteraard zou aan de politieke criteria van Kopenhagen moeten worden voldaan. In het kader van een gedeeltelijk lidmaatschap verplichten landen zich tot een effectieve handhaving van belangrijke grondrechten³, waaronder het tegengaan van discriminatie en in het verlengde daarvan het waarborgen van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (als onderdeel van het sociale *acquis*). De Commissie ISEA gaat er daarbij op grond van de besluiten van de Europese Raden van Keulen en Tampere van uit dat de EU op afzienbare termijn zal beschikken over een eigen handvest van grondrechten.

5. Het gedeeltelijk lidmaatschap is voor individuele landen geen permanente constructie; het heeft een begrensde tijdsduur (van bijvoorbeeld tien jaar vanaf het moment waarop een land van deze mogelijkheid gebruikmaakt). Daarna is de vraag naar al dan niet toetreding (met mogelijke overgangsre-

2 Zie: SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de Europese Unie*, publicatienr. 98/04, inz. pp. 41 en 42.

3 Tot de belangrijke grondrechten behoren die welke zijn vastgelegd in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, het Europese Sociaal Handvest en de kernconventies van de IAO.

gelingen) aan de orde. Deze begrenzing is nodig om te voorkomen dat een soort tweederangslidmaatschap wordt gecreëerd en om de differentiatie in de integratie zoveel mogelijk binnen de perken van een meer-snelheden-aanpak te houden⁴.

6. Op het sociaal-economische vlak ligt het voor de hand de verplichtingen die voortvloeien uit de Europa-akkoorden⁵ – waaronder die met betrekking tot de vrijmaking van het goederenverkeer (vrijhandelszone), het recht van vestiging en nationale behandeling en de bescherming van eigendomsrechten – als uitgangspunt te nemen. In het verlengde daarvan zouden de gemeenschappelijke handelspolitiek en het mededingingsbeleid in het pakket voor het gedeeltelijk lidmaatschap moeten worden opgenomen⁶. Voorts moet worden gedacht aan die elementen van het sociale acquis die op korte termijn kunnen worden overgenomen. Daarbij vormen de aan implementatie verbonden kosten een punt van overweging. Het ligt in de rede de landen met een gedeeltelijk lidmaatschap niet aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid⁷ maar wel aan het structuur- en cohesiebeleid te laten deelnemen. Vrijheid van werknemersverkeer behoort niet tot het gedeeltelijk lidmaatschap.
7. Naar de verplichtingen die de desbetreffende landen op grond van het gedeeltelijk lidmaatschap op zich nemen, kunnen zij ook deelnemen aan de besluitvorming binnen de EU (in ieder geval in de Raad van ministers en het Europees Parlement) en hebben zij toegang tot het Hof van Justitie. Hierdoor worden de kandidaat-lidstaten – anders dan door de Europa-akkoorden die een overeenkomst van de EU met derde landen zijn – daadwerkelijk betrokken bij het proces van Europese integratie.
8. De invoering van een gedeeltelijk lidmaatschap leidt tot niet geringe institutionele complicaties (die ook tot Verdragswijziging nopen). Voor de oplossing daarvan bestaan wel voorbeelden (zie bijvoorbeeld het verschil in positie tussen de elf lidstaten die nu aan de euro deelnemen en de overige vier).

4 Zie: SER-advies *Uitbreiding en verdere ontwikkeling Europese Unie*, publicatienr. 95/09, pp. 29-32.

5 Zie: SER-advies *Sociaal-economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europa*, publicatienr. 93/16, inz. hoofdstuk 3.

6 Zie: F. Andriessen, Naar een Continentale Europese Unie, *Internationale Spectator*, juni 1996, pp. 294-300.

7 Argumenten tegen een snelle integratie van kandidaat-lidstaten in het GLB hebben betrekking op de versturende invloed van prijs- en inkomenssteun op de economieën van de kandidaat-lidstaten en op de gevolgen voor de Europese landbouwproductie en het EU-budget. De SER heeft zich uitgesproken voor krachtige ondersteuning van de noodzakelijke versterking van de productie- en infrastructuur van de landbouw in de kandidaat-lidstaten. Zie onder meer: SER-advies *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, publicatienr. 96/09, inz. pp. 91-93.

Men zou ook kunnen spreken van een omgekeerde toepassing van de flexibiliteit die artikel 11 (over de nauwere samenwerking) van het Verdrag van Amsterdam mogelijk maakt.

9. Het buitenlands en veiligheidsbeleid behoort niet tot het werkterrein van de SER. De Commissie ISEA wil daarom volstaan met de constatering dat de wens tot integratie van de Midden- en Oost-Europese landen voor een belangrijk deel wordt gestuurd door veiligheidspolitieke overwegingen. In dat licht bezien zou ook de opname van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid in het gedeeltelijk lidmaatschap passend kunnen zijn.
10. In lijn met de opvattingen van het kabinet is het van belang de zogenoemde Europese Conferentie flink op te waarderen⁸. Deze zou een permanent en operationeel forum moeten bieden voor informatie-uitwisseling en overleg op de verschillende velden van Gemeenschapsbeleid. Daarvoor is een grotere intensiteit en bredere gerichtheid van bijeenkomsten (ook op werkgroepniveau) nodig. Alle landen die geassocieerd zijn met de EU en het lidmaatschap hebben aangevraagd, zouden toegang tot de Europese Conferentie moeten hebben.
11. Aan de politieke voorwaarden (van Kopenhagen) voor het openen van toetredingsonderhandelingen dient in ieder geval te worden vastgehouden. De economische voorwaarden zijn daarentegen niet bedoeld als vereiste voor het beginnen van toetredingsonderhandelingen. Deze voorwaarden laten dan ook op zich een zekere vervroeging van onderhandelingen toe; de daaraan verbonden risico's lijken redelijk beperkt indien een gedeeltelijk lidmaatschap (voorlopig) de uitkomst ervan kan zijn.
12. Voor de benadering van de Westelijke Balkan vormt het Stabiliteitspact het kader. De Commissie ISEA onderstreept in dat verband het belang van regionale integratie. Zij ziet het afsluiten van Europa-akkoorden als een mogelijke volgende stap op weg naar verdergaande integratie.

8 Zie: Notitie over Agenda 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 731, nr. 1, p. 6.

4. Tot besluit

Bovengenoemde punten bouwen (zoals ook uit de verwijzingen blijkt) voor een belangrijk deel voort op eerdere SER-adviezen. In die adviezen zijn de daaraan ten grondslag liggende ideeën ook verder uitgewerkt dan in het kader van deze beknopte reactie kan worden weergegeven.

Een wezenlijk nieuw element in dit advies is het voorstel van een gedeeltelijk lidmaatschap. Daarvan kunnen nu slechts de contouren worden geschetst. Hiermee wil de Commissie ISEA aangeven het van belang te vinden dat deze optie ten minste voor toekomstige overweging en besluitvorming open blijft. Deze optie van het gedeeltelijk lidmaatschap heeft in beginsel belangrijke voordelen boven het mogelijke alternatief van een snelle toetreding met langere overgangstermijnen. Dat alternatief dreigt te leiden tot een bont en onoverzichtelijk mozaiek van ingrijpende overgangs- en uitzonderingsbepalingen en houdt de volgende risico's in:

1. aantastingen van het *acquis* van de interne markt;
2. een langdurige scheeftrekking van de verhouding tussen rechten (waaronder deelname aan de besluitvorming) en verplichtingen van de nieuwe lidstaten;
3. substantiële verdere institutionele complicaties, zowel ten aanzien van de Europese besluitvorming als van de implementatie van die besluitvorming.

De Commissie ISEA realiseert zich dat het aanbrenge van een extra tussenstap in het toetredingsproces in de vorm van een gedeeltelijk lidmaatschap ook de nodige institutionele complicaties met zich brengt, maar vindt deze optie te verkiezen boven de nu bekende alternatieve oplossingsrichtingen. Desgewenst is de Commissie ISEA graag bereid zich te buigen over een nadere invulling van dit concept op hoofdlijnen.

Den Haag, 10 november 1999

V. Halberstadt
voorzitter

M.G. Bos
secretaris

Bijlage bij advies Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen

**Samenstelling Commissie Internationale Sociaal-Economische
Aangelegenheden (ISEA)**

leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. V. Halberstadt (voorzitter)
prof.mr. F.H.J.J. Andriessen
prof.dr. J. de Haan
prof.mr. P.F. van der Heijden
prof.dr.ir. M.T.G. Meulenberg
prof.dr. J.L.M. Pelkmans
dr.mr. J.G.W. Simons
prof.mr. P.J. Slot

Ondernemersleden

ir. J.J. Helder (VNO-NCW)
mr. A.M. Huntjens (VNO-NCW)
drs. A.A. Jaarsma (LTO-Nederland)
drs. J.P. Kat (VNO-NCW)
D.H. Kielman (NVO)
drs. P.M. van Roon (VNO-NCW)
drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)
mr. L.J.C. van der Ziel (AGV)

Werknemersleden

J. Brüning (CNV)
drs. J.J. van Dijk (CNV)
mevrouw D. Drijfhout-Zweijtzer (MHP)
drs. T. ETTY (FNV)
drs. J.A.C. Kester (FNV)
W.W. Muller (MHP)
mevrouw A. Tesselaar (FNV)
L.J. de Waal (FNV)

Adviserende leden

drs. J.H.W. Anderson (ESC)
prof.dr. G.M.M. Gelauff (CPB)
prof.mr. M.G. Rood (ESC)
drs. H. Huisman (DNB)

plaatsvervangende leden

prof.dr. H. Visser
prof.dr. L.B.M. Mennes

prof.dr. J.J. Sijben
prof.dr. W.T.M. Molle
dr. P.P. Tordoir

dr. G.C.P. Linssen
mr. J.W. van den Braak
drs. H.B.R. Letschert
mr. W.L.E. Quaadvlieg
drs. H.A. Vos (EVO)
drs. R.J. Tjeerdsma
mr. C.W.M. Lustenhouwer
prof.dr.ir. G. van Dijk (NCR)

mevrouw drs. M.J. Oostveen

K. de Knecht
drs. L.A.G. Mesman

mevrouw drs. M.E.J. Schuit
mevrouw mr.dr. J.F.E. van der Hoof

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. L.J. Bal (V&W)
drs. T.J.A.M. de Bruyn (BuZa)
mr. H.H. Dalmijn (OCenW)
drs. F.A. Engering (EZ)
drs. W.J.P. Geerts (AZ)
drs. P.G. van der Graaff (SZW)
drs. W.L.J. van de Griendt (SZW)
dr. T.C. de Groot (LNV)
drs. F.C. Haver Droeze (BuZa)
drs. R. Keller (Fin)
ir. E. Pierhagen (LNV)
R.C.J.M. van Schreven (BuZa)
dr. J.A. Vijlbrief (EZ)
mr. J.C. de Waard (Fin)
drs. A.J. Wiggenraad (VROM)
prof.dr. S.J.G. baron van Wijnbergen (EZ)

Secretariaat

drs. M.G. Bos