

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Na de jongste uitbreiding kent de Europese Unie vier kandidaat-lidstaten:

- Bulgarije en Roemenië, waarmee de toetredingsonderhandelingen inmiddels in een vergevorderd stadium zijn.
- Kroatië, waarmee de toetredingsonderhandelingen begin 2005 worden geopend¹.
- Turkije, waarvan de Europese Raad in december 2004 zal vaststellen of het land aan de politieke voorwaarden voor toetreding (en voor het openen van toetredingsonderhandelingen) voldoet.

Bij de vraag of Turkije aan de politieke 'Kopenhagen-criteria' voldoet gaat het erom of dat land over stabiele instellingen beschikt die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Het is niet aan de SER om te beoordelen of Turkije nu aan deze voorwaarden voor het openen van toetredingsonderhandelingen voldoet. Aan deze politieke criteria zijn overigens wel aspecten verbonden – zoals de waarborgen voor sociale grondrechten, waaronder vakbondsvrijheid – die bepalend zijn voor de sociaal-economische verhoudingen en waarvoor de Commissie ISEA van de SER dan ook nadrukkelijk aandacht wil vragen. Daarnaast signaleert het advies een aantal sociaal-economische knelpunten die tijdig vóór de toetreding uit de weg zullen moeten worden geruimd.

6.2 Algemene aandachtspunten

Toetredingsvoorwaarden ...

Voor elke kandidaat-lidstaat moeten de eigen prestaties in het voldoen aan de toetredingsvoorwaarden (waaronder de daadwerkelijke implementatie van het *acquis communautaire*) maatgevend zijn. Bij de keuze van het moment van toetreding en bij het treffen van eventuele overgangsregelingen moeten de gevolgen voor de interne markt zwaar wegen. Daarom is het ook niet verstandig om al vroegtijdig een toetredingsdatum vast te leggen.

Naast een juiste overname van het *acquis communautaire* vraagt de SER gerichte aandacht voor een aantal sociaal-economische knelpunten voor toetreding van kandidaat-lidstaten, in het bijzonder:

- Een juiste interpretatie van het economische criterium voor toetreding, in het bijzonder de toetsing of een kandidaat-lidstaat een functionerende markteconomie is.

1 De andere landen op de Westelijke Balkan – Albanië, Bosnië-Herzegovina, Servië & Montenegro en Macedonië – worden door de EU als *potentiële* kandidaat-lidstaten aangemerkt.

- Afdoende waarborgen voor sociaal-economische grondrechten en vakbondsvrijheid in de kandidaat-lidstaten, door te verlangen dat kandidaat-lidstaten voor toetreding tot de EU partij zijn bij zowel het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) als het Europees Sociaal Handvest (ESH) én bij alle 'grondrechtelijke' IAO-verdragen.
- De problemen bij het scheppen van evenwichtige arbeidsverhoudingen, met een volwaardige inbreng van beide sociale partners, en bij het ontwikkelen van een effectieve nationale sociale dialoog.
- Tekortkomingen in de bestuurlijke en juridische infrastructuur en wijdverbreide corruptie in verschillende kandidaat-lidstaten (in het bijzonder Roemenië en Turkije).

Ter voorbereiding op de toetredingsonderhandelingen met Kroatië heeft de Europese Raad de Europese Commissie gevraagd een evaluatie van de jongste uitbreidingsronde op te stellen. Het is belangrijk om lessen te trekken uit die ronde en te bezien welke verbeteringen in het toetredingsproces kunnen worden aangebracht; tegelijkertijd dient te blijven staan dat elke kandidaat-lidstaat op de eigen merites wordt beoordeeld.

... en uitbreidingsvoorwaarden

De SER onderscheidt toetredingsvoorwaarden (waaraan kandidaat-lidstaten moeten voldoen) en uitbreidingsvoorwaarden (die de EU zelf moet realiseren). Die uitbreidingsvoorwaarden betreffen institutionele en beleidsmatige hervormingen die nodig zijn om uitbreidingen van de EU te doen slagen.

Voor de besluitvorming in de EU is het belangrijk dat de 25 lidstaten in juni 2004 overeenstemming hebben bereikt over een nieuw grondwettelijk Verdrag dat na ratificatie door elk van de lidstaten in werking kan treden. Dit verdrag zet flinke stappen vooruit naar meer slagvaardigheid, democratie en transparantie in de EU en legt daarmee de institutionele grondslag voor zowel de jongste uitbreiding als voor toekomstige uitbreidingen. Belangrijke verbeteringen betreffen de verruiming van de meerderheidsbesluitvorming (gekoppeld aan co-decisie door het Europees Parlement) en de nieuwe omschrijving van een gekwalificeerde meerderheid.

Beleidsmatige hervormingen zijn vooral van belang in het landbouwbeleid en het structuurfondsenbeleid. Dit zijn de twee grootste posten op de EU-begroting. Wat in het publieke debat vaak als kosten van de uitbreiding (voor het EU-budget) wordt aangeduid, betreft primair de kosten van het geldende EU-beleid.

De afgelopen jaren heeft de EU een belangrijke aanzet gegeven tot de hervorming van het GLB. Die hervorming dient de komende periode te worden voortgezet. Daarbij is de vraag of toepassing van het subsidiariteitsbeginsel niet zou moeten leiden tot een verschuiving van verantwoordelijkheden en middelen naar de lidstaten, met name in de sfeer van agrarisch natuur- en landschapsbeheer en van plattelandsontwikkeling. De kosten van de uitbreiding worden wat de landbouw betreft bepaald door de stand van het GLB, met

dien verstande dat deze in de aanvangsperiode worden gematigd door de toegepaste infasering van de directe inkomstenstoeslagen.

De hervorming van het structuurfondsenbeleid is nog niet serieus ter hand genomen. De EU dient de cohesiesteun veel consequenter te richten op de armste lidstaten en de steun aan armere regio's in rijkere lidstaten te beëindigen. De overdrachten aan de nieuwe lidstaten worden begrensd door het maximum (van 4 procent van het bbp van de ontvangende lidstaat) dat met het oog op de absorptiecapaciteit wordt gehanteerd.

6.3 Bulgarije, Roemenië en Kroatië

Afronding van de toetredingsonderhandelingen met Roemenië en Bulgarije

Bij de toetredingsonderhandelingen is het van groot belang vast te houden aan een beoordeling van elk land op basis van de eigen merites. Op dit moment is Bulgarije op een aantal punten verder gevorderd in het toetredingsproces naar de EU dan Roemenië. Als Roemenië de in het verleden opgelopen achterstand de komende periode niet zou weten in te lopen, moet een verschillende toetredingsdatum worden overwogen, zonder daarmee extra onzekerheden en hobbels in het toetredingsproces te creëren. Het nieuwe vrijwaringsinstrument – dat het mogelijk maakt om bij onvoldoende voorbereiding door de kandidaat-lidstaat de toetredingsdatum een jaar te verschuiven – scheidt een (vrij subtiele) extra mogelijkheid voor differentiatie. Het herkenbaar vasthouden aan een beoordeling op basis van de eigen prestaties van de kandidaat-lidstaat is mede van belang met het oog op de precedentwerking voor de overige kandidaat-lidstaten (waaronder Kroatië en Turkije).

Opening van toetredingsonderhandelingen met Kroatië

Met Kroatië worden de toetredingsonderhandelingen in de loop van 2005 geopend. Toetreding op middellange termijn vormt een reëel toekomstperspectief, op voorwaarde dat Kroatië de voorbereiding op het EU-lidmaatschap voortvarend ter hand neemt. De Europese Raad heeft van het land ook grotere inspanningen voor onder meer de rechten van minderheden, de terugkeer van vluchtelingen en de regionale samenwerking gevraagd. Het is logisch om, als die grotere inspanningen zouden uitblijven, daaraan gevolgen voor het verloop van de onderhandelingen te verbinden (zoals de Europese Commissie ook voorstelt te doen).

De Commissie ISEA wil in dit verband vooral het belang van de inzet voor een nauwere regionale samenwerking op de Balkan onderstrepen. Dat is om meerdere redenen van belang:

- voor de economische ontwikkeling van Kroatië en de andere landen in de regio;
- voor de politieke stabiliteit in de regio en de positie van minderheden in de landen van het voormalige Joegoslavië;
- als opstap voor andere landen van de Westelijke Balkan naar integratie in de EU (de EU beschouwt Albanië, Bosnië-Herzegovina, Servië & Montenegro en Macedonië immers als potentiële kandidaat-lidstaten en meent dat de toekomst van de Westelijke Balkan in de EU ligt);

- en bovenal: Europese integratie begint bij marktopening en samenwerking met de eigen buurlanden.

6.4 Toetreding van Turkije

Concentratie op sociaal-economische aspecten toetreding Turkije

De Commissie ISEA vindt het belangrijk dat de verschillende politieke en principiële vragen die rond de toetreding van Turkije spelen helder worden onderscheiden en duidelijk worden beantwoord. Over de principiële vraag of Turkije tot de EU behoort, doet dit advies geen uitspraak. Het vertrekpunt is de feitelijke status van Turkije als kandidaat-lidstaat.

Het ligt, zoals eerder aangegeven, ook niet op de weg van de Commissie ISEA om te beoordelen of Turkije op dit moment voldoet aan de politieke voorwaarden voor het openen van toetredingsonderhandelingen. Slechts bepaalde aspecten hiervan, in het bijzonder de sociale grondrechten, behoren tot de competentie van de SER. Van wezenlijk belang is dat in de komende jaren door wetgeving en praktijk wordt bevestigd dat het ingeslagen hervormingsproces inderdaad onomkeerbaar is. Het is daarom vanzelfsprekend dat een eventuele ernstige en blijvende schending van mensenrechten, fundamentele vrijheden en beginselen van democratie en rechtsstaat, conform de conclusies en aanbevelingen van de Europese Commissie², tot opschorting van de toetredingsonderhandelingen zal leiden.

Vakbondsvrijheid schiet nu tekort

Op het snijvlak van de economische en politieke criteria voor EU-toetreding liggen onder meer de sociale dialoog en de vakbondsrechten. De vakbondsvrijheid in Turkije schiet ernstig tekort. De Commissie ISEA vindt dat Turkije de sociale grondrechten die in de EU gelden ruim vóór de toetreding zal moeten overnemen, zowel in wetgeving als in de praktijk.

De Europese Commissie heeft duidelijk gemaakt dat de nieuwe wet op de verenigingen in werking moet zijn getreden voordat de toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend. Deze wet beperkt de mogelijkheden van de overheid voor inmenging in de interne aangelegenheden van verenigingen. Het zou niet logisch zijn om een dergelijke inmenging – op grond van wetten die in strijd zijn met de IAO-verdragen over het recht op vereniging (nr. 87) en van collectief onderhandelen (nr. 98) – wel door de vingers te zien als het gaat om vakverenigingen. Naar het oordeel van de Commissie ISEA betekent dit dat de Turkse wetgeving volledig in lijn moet worden gebracht met de IAO-verdragen 87 en 98 voordat de toetredingsonderhandelingen feitelijk kunnen worden geopend³.

2 Zie: Europese Commissie, *Recommendation on Turkey's progress towards accession*, COM(2004) 656, 6 oktober 2004, p. 9.

3 Daarbij past ook intrekking door Turkije van de gemaakte voorbehouden bij de artikelen 5 en 6 van het Europese Sociale Handvest (zie ook paragrafen 2.4.3 en 5.2.3).

Het advies concentreert zich op de vraag wat gegeven een beslissing door de Europese Raad over het openen van toetredingsonderhandelingen, vanuit sociaal-economisch gezichtspunt belangrijke aandachtspunten moeten zijn. Hierboven zijn al de sociaal-economische grondrechten genoemd. Verder vragen vooral de handhaving van de in de afgelopen jaren herwonnen macro-economische stabiliteit alsmede versterking van de juridische en bestuurlijke capaciteit en terugdringing van de corruptie veel aandacht.

Daarnaast wil het advies zo zakelijk mogelijk de sociaal- en financieel-economische gevolgen van een Turkse toetreding – voor de EU en voor Turkije zelf – in beeld brengen. Deze betreffen in hoofdzaak de ontwikkeling van het handelsverkeer en de investeringen, de gevolgen voor de migratie vanuit Turkije naar de EU en de gevolgen van een Turks lidmaatschap voor de EU-begroting.

De toetreding van Turkije biedt perspectieven...

Toetreding impliceert voor Turkije – naast handhaving van macro-economische stabiliteit en in samenhang met de invoering van een moderne, op Europese leest geschoeide marktordening – het wegnemen van non-tarifaire belemmeringen in het handelsverkeer met de EU. Door verdere specialisatie kunnen zowel Turkije als de EU hiervan profiteren. De baten van verdere handelsintegratie zijn voor Turkije het grootst. De positieve effecten voor de EU worden beperkt vanwege de asymmetrie in de handelsrelaties die terug te voeren is op het verschil in omvang van het bnp: de EU is voor Turkije de grootste handelspartner, maar omgekeerd gaat maar een klein deel van de export van de EU naar Turkije. Maar vooral voor internationaal opererende bedrijven kan de toetreding van Turkije belangrijke voordelen opleveren. De toetreding van Turkije kan ook een belangrijke impuls geven aan de ontwikkeling van Zuidoost-Europa waarvan ook (kandidaat-)lidstaten als Roemenië, Bulgarije en Griekenland zullen profiteren.

De schattingen over de effecten van het afschaffen van de non-tarifaire belemmeringen zijn te beschouwen als minimumschattingen omdat geen rekening is gehouden met mogelijke schaafeffecten en dynamische effecten die uitgaan van een groei van de buitenlandse investeringen. Het is echter moeilijk de omvang van deze effecten in te schatten. Een en ander zal sterk afhangen van de kwaliteit van het beleid en de instituties in Turkije zelf. Als Turkije erin slaagt de corruptie te verminderen, zal dit substantiële positieve gevolgen hebben voor zowel Turkije als de EU.

Gezien de inkomensverschillen tussen de EU en Turkije zal vrijmaking van het werknemersverkeer na de toetreding van Turkije tot een aanzienlijke stroom migranten leiden. Deze stroom zal zich waarschijnlijk vooral richten op de lidstaten die al een omvangrijke Turkse gemeenschap kennen (Duitsland, en in veel mindere mate Nederland). Voor massamigratie hoeft echter niet te worden gevreesd. Het verwachte aantal migranten zal op termijn ongeveer gelijk zijn aan het aantal migranten dat uit de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa komt.

De schattingen gaan natuurlijk met de nodige onzekerheden gepaard. Aangezien de toetreding van Turkije nog minstens tien jaar verder ligt is het ook moeilijk te zeggen wat

de effecten van de toetroom op termijn voor de arbeidsmarkt of de socialezekerheidsstelsels zullen zijn. Om meer zicht te krijgen op de omvang en mogelijke effecten van de vrijmaking van het werknemersverkeer verdient het aanbeveling de effecten voor de arbeidsmarkt en de socialezekerheidsstelsels van de recente instroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten in de EU de komende jaren nauwlettend te volgen. Op grond daarvan kan dan tijdig voor toetreding EU-breed een overgangsregime worden ontwikkeld dat de vrijmaking van het werknemersverkeer met Turkije in goede banen kan leiden. Het is niet nodig en nuttig daarop vooruitlopend nu al conclusies te trekken.

De toetreding van Turkije tot de EU zal substantiële gevolgen hebben voor de EU-begroting. Turkije zal een netto-ontvanger zijn. Dat komt vooral door ontwikkelingsachterstand van de economie; daarnaast speelt de relatief grote omvang van de landbouwsector een rol. De omvang van de uitgaven ten laste van de EU-begroting zal in hoofdzaak afhankelijk zijn van twee factoren: enerzijds de verdere ontwikkeling van het EU-beleid (in het bijzonder ten aanzien van de landbouw en de structuurfondsen); anderzijds de ontwikkeling die de Turkse economie tot aan de toetreding zal doormaken (en die onder meer de maximale absorptiecapaciteit zal bepalen).

De verschillende, met enige zorgvuldigheid onderbouwde ramingen wijzen uit dat de mogelijke lasten voor het EU-budget te overzien zijn: de netto-overdracht zal in de orde van grootte van 0,1 tot 0,15 procent van het EU-bbp liggen. Derhalve kan (en moet) de Turkse toetreding binnen het kader van het eigenmiddelenplafond worden gefinancierd. Dit vereist wel dat er in de komende periode door beleidshervormingen binnen de EU-begroting genoeg ruimte wordt gemaakt, vooral door het concentreren van de structuursteun op de armste lidstaten.

...maar vereist voortzetting van hervormingen ...

Al met al opent de toetreding van Turkije tot de EU perspectieven voor meer welvaart: vooral in Turkije zelf, in mindere mate in de EU (en dan met name in Zuidoost-Europa). Voor het realiseren van die welvaartseffecten zal Turkije verder moeten gaan met het doorvoeren van structurele hervormingen.

Een goede voorbereiding op het EU-lidmaatschap houdt ten eerste de stelselmatige overname en implementatie van het *acquis communautaire* in. Daarnaast dient Turkije het hervormingspakket dat in het streven naar lidmaatschap is aangenomen ook daadwerkelijk te implementeren. Voor een effectieve implementatie van het *acquis* en voor doorvoering van het recente hervormingspakket is een verdere versterking van de juridische en bestuurlijke capaciteit van Turkije nodig. Om te kunnen voldoen aan het criterium van een functionerende markteconomie moet Turkije vooral laten zien dat de macro-economische instabiliteit definitief tot het verleden behoort door vast te houden aan het beleid van macro-economische stabilisatie en structurele hervormingen dat onder IMF-begeleiding is ingeslagen.

Het openen van toetredingsonderhandelingen moet dan ook vooral in functie van de voortgang van deze hervormingsprocessen worden gezien. Ervan uitgaande dat Turkije het programma van structurele hervormingen consequent voortzet, bestaan er vanuit

sociaal-economisch perspectief geen zwaarwegende bezwaren tegen een mogelijke toetreding op termijn tot de EU.

...en inkadering in een zorgvuldig toetredingsproces

Een goede voorbereiding van Turkije op de toetreding vereist dat de nodige tijd wordt genomen voor het toetredingsproces. Politieke druk om tot een snelle afronding te komen moet zoveel mogelijk worden vermeden. Hierin past ook niet het noemen van een toetredingsdatum. Maar als de Europese Raad besluit de onderhandelingen te openen, moet Turkije een reëel perspectief op toetreding blijven houden. Kortom: het toetredingsproces mag voor Turkije geen race zonder finish worden, maar die race moet niet met een valse start beginnen. En de race moet vervolgens niet verstoord worden door een tussentijdse wijziging van het parcours of door naderhand de finishlijn te verleggen. Het is aan Turkije om het uitgezette traject naar EU-toetreding conform de geldende regels af te leggen.

Juist omdat het toetredingsproces een lange reeks van jaren zal nemen is het zaak opeenvolgende fasen van dat proces helder te markeren en te blijven onderscheiden. Op sociaal-economisch terrein biedt de bestaande douane-unie tussen Turkije en de EU nuttige aanknopingspunten voor het opzetten en inrichten van een goede toetredingsstrategie. Deze douane-unie omvat namelijk al diverse pre-accessie-elementen, die te vergelijken zijn met de Europa-akkoorden die eerder met de vorige ronde van kandidaat-lidstaten zijn gesloten. De verdieping en verbreding van de douane-unie tussen de EU en Turkije biedt mogelijkheden om herkenbare stappen in het toetredingsproces te markeren en maakt een geleidelijke verdere integratie van Turkije mogelijk.

Den Haag, 8 november 2004

H.H.F. Wijffels
voorzitter

M.G. Bos
secretaris