

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen van de uitbreiding voor de EMU”

(2003/C 61/12)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 maart 2001, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het reglement van orde, besloten een advies op te stellen over „De gevolgen van de uitbreiding voor de EMU”.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Vever.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 393e zitting op 18 en 19 september 2002 (vergadering van 19 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 42 stemmen vóór en één stem tegen, bij 4 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1. Het ziet er naar uit dat de twee grote veranderingen in de EU — de EMU en de op handen zijnde uitbreiding — elkaar zullen aanvullen en over en weer nieuwe uitdagingen zullen creëren. Om een en ander in goede banen te leiden is een allesomvattende, op samenwerking gerichte strategie nodig die oog heeft voor zowel de economische als de sociale problemen.

1.2. Het Comité wijst erop dat indien de kandidaten voor de EMU beslagen ten ijs willen komen, zij alle voorbereidende stadia goed moeten doorlopen en de criteria van Maastricht blijvend in acht moeten nemen; daarbij moet in de eerste plaats worden uitgegaan van de doelstellingen die in Kopenhagen zijn afgesproken, te weten een gezonde en concurrerende economie die in alle opzichten aan de eisen van het *communautaire acquis* voldoet. Met het oog hierop dient met name de dialoog met de organisaties van sociale partners en met representatieve en goed georganiseerde vertegenwoordigers van de sociale en beroepskringen te worden bevorderd.

1.3. Het Comité constateert dat aan de uitbreiding van de EMU zeer strenge voorwaarden moeten worden verbonden en dat elk aspirant-lid zorgvuldig moet worden doorgelicht om te voorkomen dat nieuwe lidstaten met structurele moeilijkheden krijgen te kampen en de binnenlandse en buitenlandse positie van de euro in gevaar komt.

1.4. Het Comité wil ook voorkomen dat nieuwe lidstaten te lang „in de wachtkamer worden gezet” voordat zij lid mogen worden van de EMU en beveelt derhalve nogmaals aan dat een land meteen vanaf het moment van toetreding tot de EU moet kunnen deelnemen aan het Europees wisselkoersmechanisme (ERM II).

1.5. Het Comité hoopt dat nog vóór de afronding van de toetredingsonderhandelingen wordt vastgesteld hoe de bestuursstructuur van de ECB doeltreffend kan worden aangepast aan de uitbreiding, en dat deze kwestie niet op de lange baan wordt geschoven.

1.6. Het Comité wijst erop dat de landen van de eurozone over meer autonomie moeten kunnen beschikken, aangezien het aantal niet-eurolanden in de Raad op korte termijn fors zal toenemen.

1.7. Het Comité stelt vast dat de overdrachtsbetalingen in een grotere EMU problematisch worden; daarom moeten lopende beleidshervormingen (zoals van het landbouwbeleid en het regionaal beleid) worden voortgezet en in een breder perspectief worden geplaatst, en moet worden gedacht aan een versterking van de eigen middelen van de Europese Unie na 2006.

1.8. Het Comité wenst dat de gevolgen van de uitbreiding van de EMU voor de buurlanden van de EU en de landen waarmee zij nauwe betrekkingen onderhoudt, goed in het oog worden gehouden.

1.9. Het Comité verzoekt de Conventie over de toekomst van Europa in haar discussies en bij het opstellen van haar conclusies aandacht te besteden aan de consequenties van de uitbreiding van de EMU (bijv. institutionele problemen, toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, vormen van samenwerking).

2. Inleiding

2.1. De EMU en de uitbreiding zijn twee grote veranderingen die de koers van de EU in de komende jaren in belangrijke mate zullen bepalen. Zowel het één als het ander zal, als alles goed verloopt, bijdragen tot de versterking van de EU. Aangezien beide ontwikkelingen in één adem worden genoemd, zullen zij elkaar over en weer beïnvloeden en zullen zij tal van zaken er bepaald niet gemakkelijker op maken. Maar het ziet er naar uit dat zij elkaar uiteindelijk zullen aanvullen, en niet in elkaars nadeel zullen werken. Alles zal afhangen van de vraag óf en in hoeverre de Europese Unie en haar lidstaten in staat zijn zich aan deze nieuwe situatie aan te passen en de noodzakelijke synergie tot stand te brengen.

2.2. Ten aanzien van een uitbreiding die de neiging heeft om als middelpuntvliedende kracht te werken, en die de cohesie van de Europese Unie onvermijdelijk op de proef zal stellen, zal de EMU als convergerende, structurerende en consoliderende kracht moeten fungeren om deze cohesie steviger te verankeren, ook ten overstaan van de lidstaten die (nog) niet meedoen aan de euro.

2.3. De uitbreiding zelf biedt de EMU nieuwe ontwikkelingskansen en stelt een geleidelijke verdubbeling van het aantal leden van de eurozone in het vooruitzicht (in de richting van Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Estland, Litouwen, Letland, Slovenië, Cyprus, Malta, Roemenië en Bulgarije, alsook Turkije, waarmee de toetredingsonderhandelingen nog moeten beginnen). Voor deze toekomstige leden brengt de euro tal van economische voordelen met zich mee: investeringen worden aantrekkelijker, de financiële markten krijgen een impuls en handelstransacties verliezen een element van onzekerheid. De uitbreiding zorgt echter ook voor meer politieke veiligheid voor de EU als geheel. Na de uitbreiding vormt de EU binnen de context van de wereldeconomie namelijk een belangrijke economische ruimte die is gebaseerd op het rechtsstaats- en het rechtszekerheidsbeginsel. De vraag of de uitbreiding het bijzondere belang en het internationale gewicht van de Europese munt, met name ten opzichte van de dollar, zal vergroten dan wel beïnvloeden, hangt af van de wijze waarop een en ander zal verlopen en zal worden geabsorbeerd (wat ook geldt voor eventuele andere ontwikkelingen in verband met de drie EU-landen die momenteel geen deel uitmaken van de eurozone, nl. het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden).

2.4. Door de uitbreiding zal de EMU onvermijdelijk met nieuwe problemen worden geconfronteerd. Ten eerste zullen door de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie de verhoudingen tussen de eurolanden en de niet-eurolanden, die steeds groter in aantal worden, ingrijpend worden gewijzigd. Terwijl in het Europa van de 15 momenteel 12 eurolanden samenwerken met 3 niet-eurolanden, zal in een EU met 25 lidstaten moeten worden samengewerkt met maar liefst 13 niet-eurolanden. Ten tweede zal door de toetreding van deze nieuwe lidstaten tot de eurozone de diversiteit binnen de EMU flink toenemen (het BBP van de kandidaat-lidstaten bedraagt slechts 6 % van dat van de huidige eurozone), wat de coördinatie van en het toezicht op het economisch en begrotingsbeleid er niet eenvoudiger op maakt.

2.5. Het Comité dringt dan ook aan op een algemene strategie om de verwachte gevolgen van de uitbreiding voor de EMU het hoofd te kunnen bieden. Deze strategie moet een beleidsstrategie zijn, waarbij samenwerking en onderlinge afspraken centraal staan en waarbij een beroep wordt gedaan op:

- voor wat betreft de hervorming van de instellingen en verdeling van de bevoegdheden: de huidige Conventie over de toekomst van Europa, waarbij ook de kandidaat-lidstaten zoveel mogelijk moeten worden betrokken;
- voor wat betreft het bestuur van de EMU: de lidstaten en instellingen van de EU;
- voor wat betreft de verankering van de economische en sociale grondvesten van de EMU: de economische kringen, de sociale partners en de andere *players* van het maatschappelijk middenveld, die hun autonome rechten ook met gevoel voor verantwoordelijkheid moeten uitoefenen en zich daarbij veelvuldig moeten bedienen van partnerschappen en overeenkomsten.

2.6. De uitgangspunten van deze strategie moeten zijn:

2.6.1. een goede voorbereiding van de lidstaten die tot de EMU willen toetreden, waartoe samen met elke kandidaat-lidstaat een passende „routebeschrijving” moet worden uitgewerkt en gevolgd;

2.6.2. een geslaagde aanpassing van de EMU aan een Unie met meer lidstaten, met het oog waarop een globale koers moet worden uitgezet waarin van meet af aan rekening wordt gehouden met de belangen van de toekomstige lidstaten.

3. Een goede voorbereiding van de lidstaten die tot de EMU willen toetreden

3.1. Juridische en politieke aspecten

3.1.1. In het Verdrag van Amsterdam en in de pretoetredingsovereenkomsten die door de kandidaat-lidstaten zijn ondertekend wordt nadrukkelijk vermeld dat deze landen zich niet op een uitzonderingspositie („*opting out*”-regeling) kunnen beroepen, zoals die werd toegekend aan het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Mocht blijken dat de nieuwe lidstaten na hun toetreding tot de EU niet voor de EMU in aanmerking komen, dan moeten zij alles in het werk stellen om zich hiervoor zo snel mogelijk te kwalificeren door het voorbereidingstraject te doorlopen. Het Comité constateert met genoegen dat zulks officieel is vastgelegd door de EU en de kandidaat-lidstaten, die hebben bevestigd dat zij vastbesloten zijn tot de EMU toe te treden zodra zij aan alle criteria voldoen.

3.1.2. De integratie van de kandidaat-lidstaten in de EMU zal derhalve in vier fases verlopen:

3.1.2.1. Reeds vóór hun toetreding moeten de kandidaat-lidstaten zich toelagen op de overname van het *communautaire acquis*, met name op terreinen die van cruciaal belang zijn voor de EMU. Dit betekent in concreto dat zij het kapitaalverkeer moeten liberaliseren, dat m.b.t. de financiering van de publieke sector geen staatsprivilege meer mag gelden en dat de onafhankelijkheid van de centrale bank moet worden gegarandeerd.

3.1.2.2. Zodra zij toetreden tot de Europese Unie, worden de nieuwe lidstaten geacht zich te houden aan allerlei economische voorschriften van de EU, zelfs indien zij op dat moment nog niet in aanmerking komen voor lidmaatschap van de EMU. Zo moeten zij de doelstellingen van de EMU onderschrijven, erkennen dat hun wisselkoersbeleid en hun economisch beleid voortaan zaken van gemeenschappelijk EU-belang zijn, buitensporige tekorten voorkomen, het Stabiliteits- en groeipact aanvaarden, en in toenemende mate voldoen aan de criteria van Maastricht. Ieder jaar, tijdens de Europese Raad in het najaar, zal worden gecontroleerd of zij, evenals de andere lidstaten, de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de richtsnoeren voor de werkgelegenheid volgen. Ook zal jaarlijks, tijdens de voorjaarsstop, worden nagegaan welke maatregelen zij hebben genomen om structurele economische, sociale en bestuursrechtelijke hervormingen door te voeren, zoals afgesproken in Lissabon (m.n. op het vlak van onderwijs, innovatie, arbeidsmarkt, sociale bescherming, overheidsdiensten, enz.).

3.1.2.3. Een andere, verplichte fase die zij moeten doorlopen is deelname aan het nieuwe wisselkoersmechanisme (ERM II), zoals Denemarken op dit moment doet. Er moet minstens twee jaar lang aan het ERM II worden deelgenomen voordat tot de EMU kan worden toegetreden.

3.1.2.4. In de laatste ronde op weg naar de uiteindelijke toetreding tot de EMU, ten slotte, moet de Raad op voorstel van de Commissie voor elke nieuwe lidstaat afzonderlijk een met redenen omkleed besluit nemen, waarbij wordt gekeken naar de economische draagkracht van het land en vooral naar de vraag of het aan de criteria van Maastricht voldoet. Deze criteria zijn:

- een inflatiepercentage dat niet meer dan 1,5 % boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatie ligt;
- een lange rente die niet meer dan 2 % afwijkt van het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatie;
- een begrotingstekort van omstreeks 3 % van het BBP of minder;
- een staatsschuld die niet hoger is dan 60 % van het BBP of zich in deze richting ontwikkelt;
- een wisselkoersstabiliteit van de nationale munt die varieert binnen een bandbreedte van 2,25 % ten opzichte van de euro.

Bovendien moeten de nationale centrale banken een statuut hebben dat hun onafhankelijkheid ten opzichte van de nationale overheden waarborgt en prijsstabiliteit nastreven, overeenkomstig de doelstellingen van artikel 2 van het EU-Verdrag.

3.2. Economische en sociale voorwaarden

3.2.1. Het zijn niet alleen de politieke en juridische voorwaarden die in het Verdrag en in de verklaringen van de Europese Raden worden genoemd, die ervoor pleiten dat de kandidaat-lidstaten zich geleidelijk voorbereiden op toetreding tot de EMU; ook de economische en sociale voorwaarden die verbonden zijn aan de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact dwingen tot strikte inachtneming van deze stapsgewijze aanpak. Een goede voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op de EMU moet op deze wijze plaatsvinden. Anders zou een al te strikt monetair en begrotingsbeleid moeten worden gevoerd dat de groei van en de investeringsactiviteit in de nieuwe lidstaten zou kunnen afremmen en ook de cohesie van de EMU in een Europa met meer lidstaten zou kunnen aantasten. In ieder geval moet worden voorkomen dat er een impasse ontstaat als na de toetreding wordt ontdekt dat een bepaalde nieuwe lidstaat niet in staat is om aan alle voorwaarden te voldoen. Er zijn nog meer redenen om behoedzaam en niet overhaast te werk te gaan. De waarde van de euro op de internationale valutamarkt, die bepalend is voor de stabiliteit van de munt, mag niet in het geding komen door de uitbreiding van de EMU. Het is evenmin in het belang van de landen van de eurozone om wegens al te abrupte en asymmetrische verschillen de binnenlandse spanningen te hoog te laten oplopen. Bovendien zouden de lidstaten en de EU wegens de budgettaire beperkingen niet aan een hogere vraag naar steun als gevolg van de versnelde integratie van nieuwe landen van de eurozone kunnen voldoen.

3.2.2. Het is vooral van belang dat de kandidaat-lidstaten hun markten verder openstellen en hun concurrentievermogen ontwikkelen. Eerste vereisten hiervoor zijn een goede en ongehinderde werking van de kapitaalmarkt (niet alleen voor beleggingen in effecten, maar ook voor investeringen in grond en onroerend goed), een sterkere bancaire en financiële sector (waarin financiële instellingen uit de EU een steeds groter belang hebben), een nationale bank die zich onthoudt van financiering van de publieke sector en instanties die kunnen toezien op de tenuitvoerlegging van wetten en regels en op de controle van een goede werking van de markt. In het licht hiervan is de EU gerechtigd om, in samenspraak met de sociale en beroepskringen, inspecties te verrichten.

3.2.3. De invoering van de euro in deze landen moet een solide en duurzame basis hebben, wil zij succesvol zijn; hiervoor is het van groot belang dat — méér nog dan voor de naleving van de criteria van Maastricht, waarbij tevens moet worden nagegaan of de statistische gegevens wel vergelijkbaar zijn — voor een stevige sociaal-economische onderbouw wordt gezorgd (m.n. productiviteit, sociaal klimaat, aanpassing van de publieke sector, ontwikkeling van het MKB enz.). „Nominale” convergentie moet immers op „reële” convergentie zijn gebaseerd, wil zij duurzaam zijn en tot voordeel strekken. Het is ook onmogelijk om blijvend aan de criteria van Maastricht te voldoen indien niet een kritisch punt van ontwikkeling en economische openheid is bereikt. Ook kunnen er redenen zijn om aan te nemen dat een bepaalde kandidaat-lidstaat die op het eerste gezicht in veel mindere mate dan andere kandidaten aan de criteria van Maastricht voldoet, in feite al veel verder is met de omschakeling van zijn economie en dus met de reële voorbereiding van zijn latere toetreding tot de EMU. Bovendien kan het gebeuren dat de nieuwe lidstaten na hun toetreding om diverse redenen tijdelijk niet zo goed aan de criteria van Maastricht kunnen voldoen. Zo zijn nieuwe inflatoire spanningen te verwachten als gevolg van de nieuwe landbouwprijzen of subsidiëring uit hoofde van de structuurfondsen. De dwingende voorwaarden die aan een goede voorbereiding op latere toetreding tot de EMU worden verbonden, zijn tevens een uitstekende voorbereiding op de eisen die aan de toetreding tot de EU zelf worden gesteld alsook op een geslaagde aanpassing aan de economische en sociale gevolgen die uit deze toetreding zullen voortvloeien.

3.2.4. Niet alleen de nieuwe economische en juridische situatie, maar ook de versterking van de institutionele en sociale structuur in de kandidaat-lidstaten verdient bijzondere aandacht. Hierbij moeten een grotere rol voor de sociale partners en een betere werking van de arbeidsmarkt voorop staan. Door representatieve organisaties op te zetten voor de vertegenwoordiging van en het overleg met de sociale partners en met de overheid wordt een rechtstreekse bijdrage geleverd aan een doeltreffende coördinatie van het macro-economisch en sociaal beleid, met name in het licht van de afspraken die in Cardiff, Keulen en Lissabon zijn gemaakt. De sociale partners van de huidige lidstaten en het Europees Economisch en Sociaal Comité kunnen, via de gemengde raadgevende comités, de sociale beroepsorganisaties van de kandidaat-lidstaten tot steun zijn door uitwisselingen en voorlichtings- en opleidingsprogramma's te organiseren.

3.2.5. Uit het laatste jaarverslag van de Commissie van november 2001 over de stand van deze voorbereiding, en met name de overname van het *acquis communautaire*, blijkt dat tien van de twaalf kandidaat-lidstaten al bemoedigende resultaten hebben geboekt in de toetredingsonderhandelingen; alleen Roemenië en Bulgarije hebben nog een flink eind te gaan voordat zij voor toetreding (en *a fortiori* voor latere deelname aan de EMU) in aanmerking komen.

3.2.6. Met de toetreding dient zich ook onvermijdelijk de kwestie aan van de aanhoudende druk op voorbereiding van de uitbreiding tot de EMU. In het kader hiervan dienen twee opmerkingen te worden gemaakt:

3.2.6.1. Enerzijds zij erop gewezen dat de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten tegelijk — een „big bang” — weliswaar een grotere EMU in het vooruitzicht stelt maar niet noodzakelijkerwijs betekent dat die er ook sneller komt: de 15 lidstaten, de Commissie en de ECB zijn wellicht geneigd om bij de volgende fase (toetreding tot de EMU) een stuk selectiever te werk te gaan. Zo zullen sommige nieuwe EU-landen zich misschien in *no time* kwalificeren voor toetreding tot de EMU, maar is de kans groot dat andere landen langere tijd tot de categorie „niet-eurolanden” zullen blijven behoren.

3.2.6.2. Zoals gezegd zijn haast en spoed op weg naar de EMU zelden goed, maar het is evenmin wenselijk een afwachtende houding aan te nemen en toe te staan dat de nieuwe lidstaten zich wat al te comfortabel nestelen in de categorie „niet-eurolanden”. Het gevaar bestaat immers dat op termijn de eenheid van de interne markt op het spel komt te staan doordat men het niet zo nauw neemt met de vereiste discipline voor toetreding tot de EMU. Het is derhalve van belang dat hier een „gulden middenweg” wordt bewandeld.

3.2.7. Een goede manier om dit te bewerkstelligen is de nieuwe lidstaten meteen na de toetreding te laten deelnemen aan het nieuwe wisselkoersmechanisme (ERM II). Het Comité heeft hierover in een advies van april 2001⁽¹⁾ over de economische indicatoren voor toetreding reeds een aanbeveling gedaan. Het Comité herhaalt bij deze dat:

3.2.7.1. het wisselkoersbeleid van de nieuwe lidstaten van meet af aan onder EU-toezicht moet worden gebracht;

3.2.7.2. deze landen zich actief moeten blijven voorbereiden op de EMU;

3.2.7.3. deze voorbereiding in een zodanige juridische vorm wordt gegoten dat landen er niet voor kunnen kiezen niet deel te nemen aan de EMU, overeenkomstig het principe dat wordt afgezien van elke „*opting out*”-regeling om politieke redenen;

3.2.7.4. een substantiële marge voor wisselkoersflexibiliteit moet worden behouden, die immers door het ERM II wordt toegestaan tot maximaal $\pm 15\%$, zodat niet veel te vroeg een te grote rigiditeit wordt betracht en er aanzienlijke speelruimte overblijft voor economische en sociale aanpassingen.

3.2.8. Wanneer een besluit moet worden genomen over daadwerkelijke toetreding tot de EMU, na minstens twee jaar deelname aan het wisselkoersmechanisme, moet niet alleen worden nagegaan of aan de criteria van Maastricht wordt voldaan, maar ook of dat gebeurt op een manier die duurzaamheid waarborgt.

3.2.9. Sommige van deze landen zullen de euro al vóór hun toetreding tot de EMU als transactiemunt hebben gebruikt naast hun eigen munt, zoals door sommige ook met de Duitse mark werd gedaan voordat de chartale euro werd ingevoerd. Het gebruik van de euro als transactie valuta kan deze landen veel voordelen opleveren, het internationale imago van de euro ten goede komen en de bevolking van deze landen bekend maken met een munt die ook zij op termijn in hun armen zullen moeten sluiten. Maar een munt alléén is niet voldoende om lid te worden van de EMU; daarvoor moet ook aan de eerder genoemde economische, financiële, budgettaire en merendeels ook maatschappelijke criteria worden voldaan.

3.3. De steun van de Unie

3.3.1. De budgettaire steun van de Unie, overeengekomen ter voorbereiding van de toetreding en ter begeleiding van de eerste jaren na de toetreding (Agenda 2000), omvat een aanzienlijk bedrag: in het akkoord van Berlijn van maart 1999 werd voor de periode 2000-2006 al zo'n 20 miljard EUR uitgetrokken voor de pretoetredingsinstrumenten en vanaf 2002 ongeveer 50 miljard EUR voor nieuwe lidstaten.

3.3.2. De Commissie heeft dit voorlopige budget op 30 januari 2002⁽²⁾ aangepast om rekening te houden met twee ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan:

- uitstel van de streefdatum voor de eerste toetredingsronde tot 2004;
- stijging van het aantal lidstaten dat tijdens de eerste ronde zal toetreden, van 5 à 6 tot 10.

3.3.3. Volgens deze nieuwe richtsnoeren van de Commissie wordt, met het oog op de uitbreiding van de Unie met 10 nieuwe lidstaten in 2004, voor de periode 2004, 2005 en 2006 40 miljard EUR aan vastleggingen en 28 miljard EUR aan betalingskredieten uitgetrokken. Deze bedragen zijn weliswaar aan de hoge kant, maar blijven binnen de grenzen van de begroting van de EU en van het meerjarig akkoord van Berlijn.

⁽¹⁾ „De uitbreiding van de Europese Unie: de kandidaat-lidstaten en de economische criteria”, PB C 193 van 10.7.2001.

⁽²⁾ SEC(2002) 102 def.

3.3.4. Deze begroting houdt geen rekening met de geplande hervormingen van het landbouw-, regionale en begrotingsbeleid. Integendeel, er wordt een geleidelijke vermindering van de structuursteun voor bepaalde, voormalig prioritaire regio's van de EU voorzien, een overgangperiode van tien jaar voordat de boeren uit de nieuwe lidstaten directe inkomenssteun ontvangen, en betaling door de nieuwe lidstaten van hun bijdrage aan de Gemeenschapsbegroting vanaf het eerste jaar van hun lidmaatschap (wat overigens nog moet worden bevestigd in de lopende onderhandelingen). Voor het Comité spreekt het voor zich dat na de uitbreiding vaart moet worden gezet achter de hervorming van het landbouw-, regionaal en begrotingsbeleid.

3.3.5. In een tweede verslag ⁽¹⁾ van de Commissie, van dezelfde datum, wordt ook gewezen op de beproevingen die het cohesiebeleid vanaf 2007 staan te wachten. In een Europa van 25 tot 27 lidstaten zullen de regionale verschillen in BBP nog groter worden en zal de verhouding van 1:3 oplopen tot 1:6. Behalve voor financiële steun aan de landen van Oost-Europa pleit de Commissie ook voor een steunbeleid dat niet beperkt blijft tot de minst ontwikkelde landen van de EU, zelfs indien daarvoor de doelstellingen moeten worden bijgesteld (cf. steden, bergen, grensgebieden, perifeer gelegen gebieden). Het Comité constateert op zijn beurt dat de kosten van de uitbreiding de kwestie van de hoogte van de bijdrage van de lidstaten en de eigen middelen van de Unie uiterlijk vanaf 2007 in een nieuw licht dreigen te plaatsen. De lopende hervormingen van diverse communautaire beleidsonderdelen (zoals het landbouwbeleid en het regionaal beleid) zullen derhalve moeten worden voortgezet en in een breder perspectief moeten worden gezien, en ook zal moeten worden gedacht aan een versterking van de eigen middelen van de Europese Unie.

3.3.6. De Raad van ministers van Economische en Financiële Zaken heeft in de eerste helft van 2001 besloten nauwer te gaan samenwerken met de ministers van Financiën en centralebankdirecteuren van de kandidaat-lidstaten en deze namens het halfjaarlijks voorzitterschap van de Raad voor bijeenkomsten uit te nodigen; ook zullen regelmatig rapporten worden opgesteld over de economische situatie in deze landen. Het Comité is verheugd over deze vorm van samenwerking op het gebied van economische convergentie en stelt voor ook met andere belanghebbende vakministers een dergelijk overleg te starten; het denkt hierbij in de eerste plaats aan de Raad van ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken (met name voor wat betreft de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren voor de werkgelegenheid).

3.3.7. Het Comité constateert ook met genoegen dat de Europese Centrale Bank inmiddels veelvuldig en regelmatig contact heeft met de centrale banken van de kandidaat-lidstaten en dat er bepaalde ondersteunende projecten zijn opgezet (zoals bilaterale contacten, stages, actualisering van de statistische gegevens enz.). Het merendeel van de centrale banken van de kandidaat-lidstaten kan als onafhankelijk worden bestempeld (ook al duurt het misschien nog even voordat deze onafhankelijkheidsgedachte echt heeft postgevat en de banken als stabiliteitsanker kunnen worden beschouwd). Deze onafhankelijkheid geldt in ieder geval als eis voor toetreding tot de EU.

3.3.8. Het Comité is, ten slotte, verheugd over de deelname van de kandidaat-lidstaten aan de Top van Barcelona van maart 2002. Dit initiatief van de 15 lidstaten sluit volledig aan

bij de aanbevelingen die het Comité in zijn advies van april 2001 had geformuleerd over de economische indicatoren voor de toetreding, waarin werd voorgesteld de kandidaat-lidstaten te betrekken bij de taak die de Unie zichzelf in Lissabon, in maart 2000, heeft gesteld. De voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op de toetreding tot de EU en, later ook tot de EMU, kan pas optimaal zijn als zij rechtstreeks worden betrokken bij de economische, sociale en administratieve hervormingen waartoe in Lissabon werd besloten om van Europa vóór 2010 de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken.

4. Een geslaagde aanpassing van de EMU aan een Unie met meer lidstaten

4.1. Institutionele aanpassingen

4.1.1. Een eerste probleem is er één van aantallen: de directeuren van de centrale banken van de nieuwe lidstaten zal na de toetreding worden verzocht zitting te nemen in de raad van bestuur van de ECB, maar nog niet in de directie (waaraan zij slechts na toetreding tot de EMU zullen deelnemen). De directie van de ECB zal anders moeten worden samengesteld en uit minder leden moeten bestaan, wil zij ook na de uitbreiding slagvaardig kunnen blijven. In het Verdrag van Nice wordt niets gezegd over de reorganisatie van de ECB na de uitbreiding, noch over een herziening van het beginsel „een man, een stem”. Het Verdrag heeft deze kwestie, via een machtigingsclausule, terug op het bord van de Raad gelegd. Het is niet gezegd dat de directeuren van de nationale centrale banken zelf tot een oplossing zullen komen, nu de discussie tussen de lidstaten lijkt te zijn stilgevallen. De tijd dringt echter, te meer daar het beter zou zijn deze kwestie te regelen voordat de toetredingsonderhandelingen worden afgerond, in plaats van te wachten tot het moment waarop, over een paar jaar, de eerste uitbreiding van de EMU zich aandient. Het Comité hoopt derhalve dat nog vóór de afronding van de toetredingsonderhandelingen bekend zal zijn hoe het bestuur van de ECB doeltreffend kan worden aangepast aan de uitbreiding en dat deze kwestie niet op de lange baan wordt geschoven. Feit is namelijk dat de besluiten van de ECB in een EMU met meer lidstaten steeds minder vaak unaniem en steeds vaker met meerderheid van stemmen zullen worden genomen. Op institutioneel vlak moet daarmee nu al rekening worden gehouden.

4.1.2. Een tweede probleem betreft de diversiteit: er zijn grote verschillen in ontwikkelingspeil, die slechts zeer langzaam zullen afnemen dan wel verdwijnen.

4.1.2.1. In een eerste stadium zal de Europese Unie te maken krijgen met het probleem van de zowel kwantitatief als kwalitatief scherpe tegenstellingen tussen de lidstaten die wél en de lidstaten die géén deel uitmaken van de eurozone; in het laatste geval gaat het om slechts drie landen (Groot-Brittannië, Denemarken en Zweden) maar dat zullen er in de toekomst aanmerkelijk meer worden. Na de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU zullen er meer landen niet (13) dan wél (12) meedoen met de euro. Dit vooruitzicht doet meteen de vraag rijzen of de eurogroep geen institutionele structuur moet krijgen, met een juridisch statuut en beslissingsbevoegdheden die zij thans niet heeft, zodat zij niet langer afhankelijk is van de besluiten van de Raad van ministers van Economische en Financiële Zaken.

⁽¹⁾ COM(2002) 46 def.

4.1.2.2. In een tweede stadium, d.w.z. ná de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EMU, gaat het om de grote verschillen tussen de lidstaten van de EMU onderling. In een EMU met 25 lidstaten zullen fundamentele zaken als subsidiariteit, de rol van de nationale parlementen en de samenwerking tussen de leden, weer eens kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Er zal naar nieuwe vormen van samenwerking moeten worden gezocht, waarbij ongetwijfeld aan een hervorming van de Europese belastingsstelsels moet worden gedacht. Hoe moeten deze hervormingen in het vat worden gegoten, welk democratisch gehalte moet eraan worden verbonden, welke bevoegdheden moeten wél en welke moeten niet worden toegewezen, welk compromis moet er komen tussen de communautaire en de intergouvernementele methode? Allemaal vragen waarover de Conventie over de toekomst van Europa zich zou kunnen buigen. Allemaal problemen die door de Europese Centrale Bank, de Raad en de Commissie zelf met de grootste omzichtigheid moeten worden aangepakt.

4.2. Een nieuwe economische en sociale situatie

4.2.1. De economische neveneffecten van de uitbreiding van de EMU moeten ook weer niet worden overschat, zeker wanneer men bedenkt dat het BBP van de twaalf kandidaat-lidstaten amper 6 % van dat van de 12 eurolanden bedraagt. Feit is wél dat bij de verdere ontwikkeling van de EMU rekening zal moeten worden gehouden met een grotere verscheidenheid aan economische en sociale situaties en dat roept tal van vragen op: ten eerste over het naast elkaar bestaan van eurolanden en niet-eurolanden, vervolgens over het gebruik van een gemeenschappelijke munt door landen met grote onderlinge economische verschillen. Deze vragen gaan met name over de wijze waarop moet worden omgegaan met deze nieuwe situatie.

4.2.2. Ook de verschillen in concurrentievermogen en productiviteit van de economie, de verschillen in salarisoniveau en de migratiebewegingen, met name langs de grenzen, die zich binnen de eurozone kunnen voordoen, roepen vragen op. Binnen een jaar of tien zal door het wegebben van de verschillen meer homogeniteit ontstaan in deze grotere eurozone (bijv. op het gebied van overheidsbestuur, medeverantwoordelijkheid van economische actoren en sociale partners,

effecten van de sociaal-economische hervormingen die in Lissabon werden afgesproken voor de periode 2000-2001). Maar ondertussen moet wel worden bedacht hoe de economische en staatsrechtelijke verschillen in kaart moeten gebracht en moeten worden aangepakt.

4.2.3. Bijzondere aandacht dient in dit verband uit te gaan naar de overdrachtsbetalingen binnen een uitgebreide EMU. Tot dusver ging de voorkeur van de EU uit naar een EMU met weinig supranationale-overheidsbemoedienis, weinig gemeenschappelijke begrotingsmiddelen en het ontbreken van enige fiscale harmonisatie van betekenis. Maar nu de verschillen tussen de lidstaten van de EMU na de uitbreiding groter worden, ontstaan nieuwe problemen die een andere aanpak vergen: bijv. de hiervoor genoemde problemen als gevolg van grote verschillen in productiviteit, het gevaar van economische of sociale spanningen, effecten van asymmetrische schokken, enz. Daarom moet de EU zich beraden over wat er na 2006 moet gebeuren met:

- de financiële steun uit Europese bron (cohesiefonds, structuursteun enz.),
- de eigen middelen van de EU (naar een Europese belasting?),
- andere aanverwante kwesties, met name aangaande de belastingheffing in Europa (verschillen en overeenkomsten tussen de stelsels, alsook de hoogte van de belastingtarieven).

4.3. De internationale gevolgen

4.3.1. De euro heeft alles in zich om een internationale munt van mondiaal belang te worden. Er moet op worden toegezien dat de uitbreiding van de EMU deze internationale aantrekkingskracht van de euro, die een *conditio sine qua non* is voor zijn succes, versterkt en niet in gevaar brengt.

4.3.2. Ook moeten de gevolgen van een wijdverbreid gebruik van de euro voor de buurlanden van de EU en de landen waarmee zij nauwe betrekkingen onderhoudt — met name Rusland, Oekraïne, Wit-Rusland en andere landen van de voormalige Sovjet-Unie, alsook de Middellandse-Zeelanden en de ACS-landen — aandachtig worden gevolgd.

Brussel, 19 september 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS