

# De uitbreiding van de Europese Gemeenschap

W.T.M. Molle\*

**D**e Europese economieën kunnen worden ingedeeld in drie groepen die zich ieder in een verschillend stadium van integratie bevinden. Er is een kern bestaande uit de leden van de Europese Gemeenschap, een schil daaromheen bestaande uit landen die deel zullen uitmaken van de Europese Economische Ruimte, en een schil bestaande uit landen uit Centraal- en Oost-Europa, die opteren voor deelname aan de Europese integratie. De auteur gaat per geleiding de economische en politieke kosten/batenafweging na voor deelname aan de EG en spreekt zijn verwachting uit omtrent het tempo waarmee de integratie gestalte kan krijgen.

De dynamiek van de Europese integratie wordt gekenmerkt door verdieping en verbreding. Verdieping vindt plaats door de overgang naar hogere stadia van integratie, verbreding door uitbreiding van het aantal deelnemende landen. De Europese Gemeenschap (EG) staat daarbij centraal. Deelname aan de Europese Gemeenschap staat in beginsel open voor alle Europese landen, die daartoe de wens te kennen geven en aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn deels van politieke aard zoals een democratische rechtsorde en erkenning van de rechten van de mens, en deels van economische aard zoals een markteconomie en een zekere graad van economische ontwikkeling. In het verleden is de EG een aantal keren uitgebreid. Tevens is zij overgegaan naar hogere stadia van integratie. Voor de toekomst staat zowel nieuwe verbreding als nieuwe verdieping op het programma. In dit artikel zullen we uit de analyse van de verbredingen uit het verleden een visie proberen af te leiden op de uitbreiding van de EG in de toekomst. De opzet is als volgt. We zullen eerst een kort schets geven van de theoretische grondslagen waarop een dergelijke analyse zou kunnen rusten. Voor de eigenlijke analyse van de uitbreiding onderscheiden we verder drie elementen. Eerst zullen we het ontstaan van de kern bespreken: de huidige EG van de twaalf. Vervolgens zullen we ingaan op de eerste schil daarbuiten, te weten de landen van de Europese Economische Ruimte (EER). Deze groep landen hebben al aan een aantal stadia van de Europese integratie meegedaan, maar zijn geen formeel lid van de EG. Daarna zullen we aandacht geven aan de tweede schil. Deze betreft een groep landen, die pas zeer recentelijk een begin hebben gemaakt met integratie, te weten de landen van Centraal- en Oost-Europa (COE). Op grond van de bevindingen in deze paragrafen zullen we ten slotte een overzicht van de waarschijnlijke ontwikkelingen van de toekomstige uitbreidingen formuleren.

## Het optimale integratiegebied

De theorie van de economische integratie is niet erg expliciet over het vraagstuk van de uitbreiding van een bestaand integratieverband<sup>1</sup>. Een eerste aanknopingspunt is het concept van het optimale integratiegebied (OIG). Dit concept is niet erg precies. Het gaat uit van criteria voor deelname. Landen, die onderling een zekere minimum mate van uitwisseling hebben bereikt en een zekere mate van gelijkheid van beleid laten zien, dienen deel te nemen, terwijl landen die niet aan deze criteria voldoen moeten worden uitgesloten van deelname. Aan het concept wordt voor elk stadium van integratie een andere invulling gegeven (zie schema 1). Voor de stadia van integratie die betrekking hebben op meer politieke aspecten (zoals interne en externe veiligheid en diplomatie) zijn vergelijkbare criteria te formuleren. Wij zullen daar niet op ingaan, en ons hier verder beperken tot de economie.

De operationalisering van het concept van het optimale integratiegebied is niet eenvoudig. Voor elk stadium van integratie zijn er twee problemen. Het eerste betreft het relatieve karakter van de definitieve criteria als een hoge graad van onderlinge handel, of een hoge mate van vergelijkbaarheid van economische politiek dienen gepreciseerd te worden. Legt men de drempel hoog, dan vallen er weinig landen in het OIG, legt men hem laag, dan zijn het er veel. Het tweede probleem komt voort uit het gelijktijdige gebruik van meerdere criteria. De toepassing van elk van de betreffende criteria kan uiteenlopende uitkomsten opleveren. Het ligt dan aan het gewicht dat men aan elk criterium hecht of een land tot het OIG wordt gerekend of niet.

\* Directeur van het Nederlands Economisch Instituut en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.  
1. W.T.M. Molle, *The economics of European integration*, Dartmouth, Aldershot, 1990.

Stadium	Criteria
<b>Vrijhandelszone</b>	Hoge uitwisseling goederen en diensten Gelijkheid produktiestructuur Gelijkheid economische orde
<b>Gemeenschappelijke markt</b>	Gelijkheid op markten voor arbeid en kapitaal (beloning en beschikbaarheid) Vrijheid van verkeer (migratie en investeringen) Convergentie van beleid (b.v. dir. belastingen)
<b>Economische unie</b>	Effectieve coördinatie Vergelijkbaarheid van instellingen Overdracht van uitgaven
<b>Monetaire unie</b>	Stabiliteit van wisselkoersen Vergelijkbaarheid van blootstelling aan externe schokken

**Schema.  
Criteria bij  
oplopende  
stadia van  
economische  
integratie**

Mogelijk fundamenteel is het bezwaar, dat er geen dynamische visie bestaat op het concept van de OIG. Dat is toch wel nodig, omdat landen die vooraf niet voldoen aan de criteria, door deelname juist wel aan de criteria gaan voldoen. Onder invloed van integratie neemt namelijk niet alleen de onderlinge handel in goederen toe, maar ook het inter-industriële karakter ervan<sup>2</sup>. Tevens zal de behoefte aan beleidsafstemming groter worden (zie de ervaring met het Europese Monetaire Stelsel (EMS), die heeft geleerd dat meedoen ertoe dwingt om de voorwaarden te vervullen).

De beslissingen over de overgang naar een hogere vorm van integratie of over de aansluiting van nieuwe leden, worden in het algemeen genomen op grond van een afweging van de ermee gepaard gaande voor- en nadelen voor alle betrokkenen afzonderlijk. Het lijkt dan ook het beste om de discussie over het optimale integratiegebied te vertalen in deze voor- en nadelen. Dat kan als volgt. Bij toetreding van landen die tot het OIG behoren, zullen de economische baten in het algemeen hoger zijn dan de lasten, zowel voor de bestaande als voor de nieuw toetredende lidstaten. Het omgekeerde geldt natuurlijk voor de toetreding van landen, die niet tot de OIG behoren. Deze afweging bepaalt overigens niet uitsluitend de uitkomst van de beslissing over wel of geen toetreding. Ook politieke afwegingen van de deelnemers spelen een rol.

**Ervaring van de EG van twaalf**

In de afgelopen vijf decennia heeft de EG zowel een flinke mate van verdieping alsook van verbreding doorgemaakt. Aan de hand van die ervaring kunnen we de voor- en nadelen goed in kaart brengen. De EG is gestart met een sectorale vrijmaking van het verkeer van goederen en produktiefactoren (de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, EGKS). De EGKS is vervolgens uitgebreid tot in beginsel alle sectoren (EEG). Volgens de internationale handelstheorie is deze liberalisatie economisch voordelig, want zij bevordert de optimale allocatie. Volgens de theorie van de integratie is het gunstig om zoveel mogelijk landen aan een proces van regionale integratie te laten meedoen<sup>3</sup>. In lijn met deze kennis was een aantal Europese landen (zoals Engeland) voorstander van de optie van

een geografisch zo breed mogelijk vrijhandelsakkoord. Om politieke redenen (het "nous ne voulons pas un arrangement commercial, mais une methode pour reunir les peuples" van Jean Monnet) koos een kleine groep van zes landen voor een hoger doel (gemeenschappelijke markt) en voor sterke instituties, om een flink stuk beleidsintegratie te realiseren. De rest van West-Europa zette toen samen met Engeland de lossere Europese Vrijhandels Associatie (EVA) op. Beide organisaties hebben de onderlinge handel en de groei van hun leden gestimuleerd. Wat bij de start geen optimale integratiegebieden waren, werden dat onder invloed van de liberalisatie wel. Daarbij bleek de economische dynamiek van de EG groter te zijn dan die van de EVA. Regionale samenwerking kan belangrijke negatieve effecten hebben op de landen die daar niet aan meedoen. Een voorbeeld daarvan zijn de directe investeringen (DI). De groei van de DI van de VS in de EG en het VK was ongeveer gelijk in de periode voor de oprichting van de EG. Daarna zakte de groei van het VK in tot ongeveer de helft van die van de EG. Vestiging in een grote dynamische markt had immers meer voordelen dan in een kleinere langzamer groeiende markt. Het voorkomen van zulke negatieve effecten is een sterke stimulans om zich bij de centrale groep aan te sluiten. Dat is ook inderdaad gebeurd; in de jaren zeventig verlieten drie landen (waaronder Engeland) de EVA om zich aan te sluiten bij de EG. De studies naar de effecten van deze uitbreiding gaven aan dat de handel en welvaart van beide partners zouden toenemen<sup>4</sup>. Na toetreding vertoonden de DI van de VS in het VK en de EG weer gelijke tred<sup>5</sup>.

In de periode van algemene economische slapte die volgde op de energiecrisis van 1974 kwamen niet alleen de voordelen, maar ook de feilen van de gekozen opzet naar voren. In het midden van de jaren tachtig heeft het Ceccini-rapport duidelijk gemaakt, dat er grote voordelen te behalen zijn door de interne markt volgens de lijnen van het witboek te voltooien. De institutionele voorwaarden (bij voorbeeld stemmen met meerderheid) voor deze operatie zijn door de Europese Akte geschapen. Door de doelstelling van 'Europa 1992', ontstond een nieuwe dynamiek en kwam er een einde aan de zogenaamde Eurosclerose.

Deze interne versterking maakte het mogelijk om de tweede ronde van uitbreidingen van de EG te realiseren. Macro-economische studies gaven aan dat dit

2. Zie b.v. K. Peschel, Spatial structures in international trade; an analysis of long-term developments, *Papers of the Regional Science Association*, jg. 58, 1985, blz. 97-111 en B. Balassa en L. Bauwens, The determinants of intra European trade in manufactured goods, *European Economic Review*, jg. 32, 1988, nr. 7, blz. 1421-1439.

3. J. Tinbergen, Customs unions, influence of their size on their effect, *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, jg. 131, 1957, blz. 404-414.

4. M.H. Miller en J.E. Spencer, The static economic effects of the UK joining the EEC, a general equilibrium approach, *Review of Economic Studies*, jg. 44, 1977, blz. 71-93; B. Balassa (red.), *European economic integration*, North Holland, Amsterdam, 1975.

5. O.G. Whichart, Trends in the US direct investment position abroad, 1950-1979, *Survey of Current Business*, jg. 61, 1981, nr. 2, blz. 39-56.

positieve effecten zou hebben op de EG en de toetreders<sup>6</sup>. Micro-economische studies gaven aan dat toetreding de groei van de directe investeringen van multinationale ondernemingen in Spanje, Portugal, en Griekenland sterk stimuleerde. Dit had een ingrijpend effect op de vernieuwing van het productie-apparaat van deze landen. De marktintegratie heeft de groei van de toetredende landen zodanig gestimuleerd, dat zij hun achterstand op de rest van de EG hebben kunnen verkleinen. Mede hierdoor zijn alle landen van de uitgebreide EG delen van een optimaal integratiegebied geworden, zij het dat diverse landen (bij voorbeeld Griekenland) lager scoren op sommige criteria dan de kernlanden.

Een beperkt aantal EG-leden heeft in dezelfde periode al voorbereidingen getroffen voor de overgang naar hogere integratiestadia. Deze landen vinden dat de economische voordelen daarvan opwegen tegen de politieke nadelen (als verlies van een toch al ingeperkte beleidsautonomie). Zo is het Europees Monetair Stelsel (EMS) een voorloper van de Economische en Monetaire Unie (EMU). De Westeuropese Unie (WEU) en het verdrag van Schengen zijn voorlopers van een Europese Politieke Unie (EPU). Deze opzetten blijken niet goed te kunnen werken onder de juridische regels en institutionele kaders van de EG. Met het verdrag van Maastricht worden de juridische regels en de institutionele kaders van de EG voor deze nieuwe opzetten geschikt gemaakt. Bovendien wordt de ambitie van het creëren van een EMU en EPU in beginsel uitgebreid tot de gehele Gemeenschap.

Bij de ratificatie van het verdrag van Maastricht blijkt, dat een aantal lidstaten – evenals de financiële markten – vinden, dat de EG van twaalf voor deze hogere integratiefase (nog) geen optimaal integratiegebied is (in ieder geval geen optimal currency area (OCA)). Zij zien de afweging van de voordelen zowel economisch als politiek ook op termijn niet in het voordeel van de Europese Unie uitvallen. Zij hebben daarom geen genoegen genomen met lange overgangstermijnen, maar in plaats daarvan uitzonderingsposities vastgelegd. Op die manier is er een meer duurzame driedeling van leden ontstaan. Enerzijds een kern van landen (D, F, NL, B, L) die naar volledige toepassing van het Verdrag op de gestelde termijn gaan. Anderzijds een tweetal landen (VK, DK) die zich ook op termijn niet verplichten tot het meedoen aan bepaalde delen van de politieke en monetaire integratie. Daartussen bevindt zich een groep landen, die een wisselende positie hebben ten aanzien van de termijn waarop ze aan verschillende onderdelen van de beleidsintegratie kunnen en willen voldoen.

### EVA-EER

In het verleden zijn er meerdere barrières geweest voor landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) om deel te nemen aan het proces van integratie zoals dat door de EG gestalte werd gegeven (bij voorbeeld neutraliteit). In de jaren zestig was dat niet zo'n probleem, omdat er bij een strikte toepassing van de criteria voor een OIG in West-Europa nog een tweedeling kon worden waargenomen tussen de oorspronkelijke EG-landen aan de ene kant en het Verenigd Koninkrijk en de Noordse landen aan de andere kant.

		Inkomend	Uitgaand
Handel	EG in EVA <sup>a</sup>	65	70
	EVA in EG <sup>a</sup>	24	27
Directe investeringen	EG in EVA <sup>bc</sup>	54	50
	EVA in EG <sup>b</sup>	19	6

a. 1990. b. 1984-1989. c. 1985-1989: cijfer 'inkomend' in 1990 gedaald naar 46%, aandeel 'uitgaand' gestegen naar 67%.

Toen in de jaren zeventig het VK tot de EG toetrad en de meeste andere EVA-landen niet, ontstonden zodanige nauwe relaties van de uitgebreide EG met de overige landen van de EVA dat men beter van een Westeuropese OIG kon spreken. Om de voordelen van integratie te kunnen plukken diende dus de mogelijkheid geschapen te worden voor de EVA-landen om aan onderdelen van het proces van Europese economische integratie deel te nemen, zonder formeel toe te treden tot de EG. Dat is gedaan door een grote vrijhandelszone te creëren, die zowel de EG- als de EVA-landen omvatte.

In de jaren tachtig deed de voltooiing van de Gemeenschappelijke markt andermaal de vraag rijzen of de EG van de twaalf wel het optimale gebied vormde. Dit bleek niet het geval, omdat vele EVA-landen ook aan de criteria van deelname aan de interne markt voldeden. Een bredere opzet van de integratie biedt aanmerkelijke economische voordelen voor de EVA-landen, in het bijzonder voor het internationaal concurrerende bedrijfsleven, en geringe economische voordelen voor de EG<sup>7</sup>.

De symbiose van de EG en de EVA in een OIG komt tot uiting in de kengetallen van tabel 1. De EG is verreweg de grootste handelspartner van de EVA-landen, omgekeerd is de EVA ondanks haar beperkt gewicht de grootste handelspartner van de EG. Voor directe investeringen van bedrijven uit de EVA is de EG de belangrijkste bestemming. Vanuit de EG gezien is de EVA ook de belangrijkste buitenlandse investeerder, belangrijker dan bij voorbeeld de VS en Japan. Deze onderlinge betrokkenheid is in de loop van de jaren alleen maar sterker geworden.

De economische afweging van deelname valt dus positief uit, maar dat geldt niet voor de politieke afweging voor een volledig limaatschap<sup>8</sup>. Voor de EVA-landen betekende lidmaatschap een verlies van internationale politieke identiteit en het aangaan van verplichtingen waartoe men nog niet bereid was. Voor de EG betekende het een aanmerkelijke complicatie bij het besluitvormingsproces over moeilijke dossiers. Om de voordelen van integratie toch te realiseren, diende andermaal een vorm te worden gecreëerd, waarbinnen deze landen in de jaren negentig deel konden uitmaken van de voltooide interne markt, zonder lid te worden van de EG. Dit werd de Europese Economische Ruimte (EER). Voor zowel de EVA als de EG zijn de economische voorde-

**Tabel 1. Relatieve belang van inkomende en uitgaande handel en investeringen tussen EG en EVA, in % van totaal**

6. J.-M. Viaene, A customs union between Spain and the EEC, *European Economic Review*, jg. 18, 1982, blz. 345-368.

7. CEPR, Is bigger better? The economics of EC enlargement, *Monitoring European Integration*, nr. 3, Londen, 1992.

8. G. Tichy, The European neutrals, in S. Borner en H. Grubel (red.), *The European Community after 1992, perspectives from the outsiders*, MacMillan, Londen, 1992.

len duidelijk en de politieke nadelen gering. We kunnen verwachten dat de EER in de toekomst gestalte zal krijgen; het Zwitserse nee lijkt niet representatief voor de hele groep.

Wat betreft het EG-lidmaatschap is de toekomst wat moeilijker te voorzien omdat de afweging van voor- en nadelen voor de diverse betrokkenen na de ratificatie van het verdrag van Maastricht heel wat gecompliceerder wordt. We zullen daarom de voor- en nadelen voor zowel EVA als EG voor elk van de drie belangrijke integratie-elementen afzonderlijk nagaan.

- **Markt.** Lidmaatschap levert slechts beperkte economische voor- en nadelen vergeleken met de EER. De voordelen voor de EVA betreffen de rationalisatie van de landbouw, efficiencyverhoging van de overige sectoren door onderwerping aan het EG-mededingingsbeleid en ten slotte een verbetering van de relatieve positie als vestigingsplaats door de vaste verankering in de EG. De nadelen voor de EVA liggen in de financiële bijdragen (cohesie) en in de aanpassingskosten (bij voorbeeld landbouw). Politiek gezien ligt het voordeel voor de EVA in de mogelijkheid om deel te nemen aan de besluitvorming over het Europese beleid, dat nu zonder formele beïnvloedingsmogelijkheden moet worden geaccepteerd. Daartegenover staat het politieke nadeel van verlies van soevereiniteit. De economische voordelen voor de EG van lidmaatschap van EVA-landen zijn gering (vooral uitbreiding budget). De politieke voordelen voor de EG zijn een kleine vergroting van zijn handelsmacht in de wereld. Daar staan ook nadelen tegenover, vooral de verminderde besluitkracht door grotere instituties en comités.

- **EMU.** Deelname aan de EMU zal de EVA-landen de voor- en nadelen brengen, die ook voor de EG al zijn uitgerekend<sup>9</sup>. Daarbij dient vermeld te worden, dat de EVA-landen in het algemeen goed scoren op de criteria voor deelname (d.w.z. deel zijn van de OCA) en dat voor hen als kleine landen de economische voordelen ver opwegen tegen de nadelen. Het politieke nadeel van verlies van monetaire symbolen staat daartegenover. Voor de EG is het voordeel dat deelname van een aantal landen met redelijke tot goede monetaire reputatie de EMU kan versterken.

- **EPU.** De relatief losstaande elementen, die onder het luik EPU onder het verdrag van Maastricht vallen, maken een alomvattende benadering van dit gedeelte niet goed mogelijk. De traditie van veel EVA-landen lijkt niet in botsing te komen met het verdrag wat betreft de sociale paragraaf, voor de veiligheidsparagraaf ligt de afweging anders. Zowel economisch als politiek is het onduidelijk of een en ander voor de toetreders en voor de bestaande EG netto voordelen oplevert. Er zal dan ook zeker druk komen van de EVA-landen voor bijzondere regelingen. Op grond van bestuurlijke efficiency heeft de EG er echter belang bij om zo weinig mogelijk uitzonderingen toe te staan.

Lidmaatschap van de EVA-landen van de EG levert in economische zin per saldo voor beide partijen slechts geringe voordelen op. Dat geldt onafhankelijk van de mate waarin aan de doelstellingen van Maastricht wordt voldaan. De uitkomst van de uitbreidingsdiscussie zal dan ook door politieke factoren worden bepaald; het gewicht daarvan is, zoals we in het recente verleden gezien hebben, moeilijk te voorspellen.

## Centraal- en Oost-Europa

Tot voor kort waren de landen van Centraal- en Oost-Europa (COE) nauwelijks bij de Europese integratie betrokken. De EG-COE handel was gering, de overige economische relaties praktisch afwezig. De omwentelingen van enkele jaren geleden hebben deze situatie veranderd, en de voorwaarden geschapen voor verdergaande integratie in de toekomst. Als we de criteria bezien voor het optimale integratiegebied, dan is echter duidelijk, dat de COE-landen daar nog niet toe behoren. Dat geldt reeds voor het stadium van handelsintegratie (de handel met de COE is maar een paar procent van de totale handel van de EG) en in versterkte mate voor de hogere stadia van integratie (deficiënties van COE-instituten en beleidsinstrumenten).

Doordat de EG inmiddels is overgegaan naar zeer hoge vormen van integratie, is de drempel voor lidmaatschap voor de COE-landen zeer hoog geworden. Dat betekent dat de integratie van de COE-landen in de toekomst om economische redenen zal moeten geschieden volgens het model dat voor de EVA-landen in het verleden is gekozen om politieke redenen. Deze formule, een geleidelijke deelname aan steeds meer aspecten van de economische integratie zonder formeel lidmaatschap van de EG, is ook door de EG aan deze landen aangeboden. Het alternatief van een spoedig lidmaatschap is bewust niet aangeboden, omdat de Duitse hereniging heeft aangetoond hoe moeilijk en kostbaar de operatie is als een gebied dat aan geen van de criteria van OIG voldoet toch versneld wordt geïntegreerd.

De eerste stap op de weg van integratie zonder lidmaatschap is al gezet. Het betreft de associatie-akkoorden, die een vorm van handelsliberalisatie regelen. Deze kennen echter nogal wat beperkingen: geografisch tot de bilaterale relaties tussen de EG en een drietal COE-landen, en inhoudelijk tot industriële producten (waarop bovendien nog vele bedrijfstakgewijze uitzonderingen bestaan). Een zeer timide stap is ook gezet op de weg naar een eenzijdige liberalisatie van verkeer van produktiefactoren. Directe investeringen door bedrijven van de EG in, evenals migratie van Westerse specialisten en managers naar COE-landen worden aangemoedigd om het transitieproces te steunen. Migratie vanuit het Oosten naar het Westen is via nogal restrictieve bilaterale overeenkomsten geregeld<sup>10</sup>.

De volgende stap zou zijn multilateralisatie van vrijhandel overeenkomstig de betrekkingen tussen de EVA en de EG. Daarvoor dient echter nogal wat verzet te worden gebroken van speciale sectorale belangen in West en Oost (vooral van de landbouw). Vrije handel tussen Oost en West is de meestbelovende weg vooruit<sup>11</sup>.

9. Commissie van de EG, One market, one money, *European Economy*, 1990.

10. R.J. Langhammer, *Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen, und Ungarn: wegweisend oder abweisend?*, Kiel discussion papers, IfW, Kiel, nr. 182, 1992.

11. CEPR, op. cit.; P.A.G. van Bergeijk en H. Oldersma, De mogelijkheden van marktintegratie tussen Oost en West, in J.C. Siccama en J.Q.Th. Rood (red.), *Grenzen aan de Europese integratie; het westerse antwoord aan Oost-Europa*, van Gorcum, Assen/Clingendael, Den Haag, 1992.

De daaropvolgende stap dient de EG te brengen naar een gemeenschappelijke markt met de COE. Die stap kan pas worden gezet als de COE-landen aan een minimum van de criteria voor de OIG van dit stadium voldoen. Er zal een aanmerkelijke voortgang moeten worden gemaakt met het transitieproces voor wat betreft zaken als de structuur van de produktie, de wetgeving en de opzet en werking van instituties voor de goederen-, diensten-, kapitaal- en arbeidsmarkt. Voor de daaropvolgende stappen van de EMU en de EPU geldt een vergelijkbare redenering.

Hoe lang gaat het nog duren alvorens de opeenvolgende stappen gezet kunnen worden, en met name de belangrijke stap van de Gemeenschappelijke Markt (GM)? Een belangrijk punt daarbij is de vrees in het Westen dat het vrije verkeer van arbeid zal leiden tot grote Oost-West migratiestromen. Om die te voorkomen zouden de verschillen in welvaart tussen de EG en COE beperkt moeten blijven tot de verhoudingen die in de EG bestaan tussen de armste en de rijkste lidstaten, en zou een uitzicht moeten bestaan op verdere verbetering. Om deze situatie te bereiken zouden de verstrekte COE-landen zeker nog gedurende tien jaar een economische groei moeten laten zien die ten minste 2% op jaarbasis hoger ligt dan die van de EG. Dat is een realistische verwachting, omdat andere landen in hun inhaalslag vergelijkbare groeivoeten hebben laten zien. Daartoe is wel een snelle openstelling van de goederen- en dienstenmarkten van het Westen vereist evenals een verdere vergroting van de reeds omvangrijke hulpverlening<sup>12</sup>.

De boven omschreven economische overwegingen bepalen tot nog toe het aanbod van de EG aan de COE-landen. De vraag van deze landen aan de EG is echter geheel verschillend<sup>13</sup>. Zij willen om twee redenen zo snel mogelijk worden opgenomen in de EG. Economisch verwachten zij vergroting van de hulp en versnelling van de groei. Politiek verwachten zij een verankering van de verworvenheden van de democratische revolutie.

De EG zou ook politiek garen spinnen bij zo'n snelle integratie; omdat het de kans op nog meer wanorde aan zijn oostgrenzen zou verminderen. Daar staat een verwatering van hetgeen tot nog toe bereikt is en in de nabije toekomst aan verdieping bereikt kan worden tegenover.

Ook de uitkomst van het afwegingsproces EG/COE is met een groot aantal onzekerheden omgeven. Het meest waarschijnlijke scenario voor de komende tien jaar is toch de keuze van de EVA/EER-formule voor zoveel mogelijk landen uit de COE-regio. In het begin van het volgende millennium kunnen dan de meest succesvolle COE-landen toetreden tot de EG (met overgangsbepalingen voor de GM, de EMU en de EPU). Voor andere zullen nog langere termijnen gelden. Bij de beoordeling van deze tijdschema's is het goed om in het oog te houden, dat de opname van de zuidelijke lidstaten in de EG ook tien jaar na de democratisering heeft plaatsgehad, terwijl daar geen economische omwenteling nodig was zoals in de COE. Het is echter mogelijk dat vanwege politieke imperatieven dit proces versneld gaat worden. Dat zal betekenen, dat de EG zich ook institutioneel zal moeten aanpassen, ten einde de divergerende krachten te beheersen in een opzet met

mogelijk twintig of meer lidstaten die een zeer onderscheiden niveau hebben van economische ontwikkeling.

### Tot slot

Op basis van een economische analyse kunnen we dus een redelijke taxatie maken van het patroon van de toekomstige uitbreidingen. Toch hangt de uiteindelijke uitkomst veel meer af van politieke factoren en die zijn veel minder goed in te schatten.

De vraag is of we die onzekerheid kunnen verminderen door de trend uit het verleden door te trekken. Uit een analyse van de wijze waarop in het verleden economische samenwerkingsverbanden zijn gegroeid, valt op te maken dat het tempo van de Europese integratie zeer hoog ligt<sup>14</sup>.

Het proces van verbreding dat de EG in het verleden heeft doorgemaakt kan wat meer inzichtelijk worden gemaakt door de jaren 1944 (Benelux) 1958 (EEG-6), 1972 (EEG-9) en 1986 (EEG-12) op een rijtje te zetten. Dan blijkt, dat er ongeveer veertien jaar nodig zijn geweest om tussen de landen van de groep die aan het proces van verdieping deelnamen, een zodanig hechte band te smeden dat aan verdere verbreding kan worden gewerkt. Als we ook de tussenstappen in ogenschouw nemen, (1952 voor de EGKS, 1967 voor de eerste mislukte onderhandelingen met het VK en 1981 voor de toetreding van Griekenland), dan blijkt dat er wat variatie in de periodiciteit bestaat. Als we die getallenreeks van steeds twee maal zeven jaar doorzetten, dan krijgen we het volgende beeld<sup>15</sup>.

Vanaf 1993 tot 2000 kunnen we een volgende ronde van uitbreidingen verwachten; dit zal de EVA-landen betreffen, voor welke de afweging van de economische en politieke voor- en nadelen ten gunste van lidmaatschap uitvalt. Overigens zal de EG er na deze uitbreidingen niet veel anders uitzien dan nu: zowel het economisch gewicht (+10%), de economische structuur, als de externe situatie blijven verregaand onveranderd. Ook de interne variatie ten aanzien van deelname aan bepaalde onderdelen van integratie zal niet veel wijzigen. Sommige landen zullen toetreden tot de kerngroep van landen die meteen het hele pakket van Maastricht overnemen, andere zullen de tussengroep versterken van landen die overgangsposities op onderdelen bedongen hebben, en pas later mee zullen doen met alle onderdelen. De EG doet er verstandig aan geen landen toe te laten tot de groep van minimalisten.

Vanaf het jaar 2007 komen dan weer nieuwe uitbreidingen in aanmerking, die de landen van Centraal- en Oost-Europa zullen betreffen. Dan zal de EG er heel anders uit komen zien: zij zal verder geïntegreerd zijn (EMU, EPU), aanmerkelijk in economisch gewicht zijn toegenomen (15-20%) en een grotere interne verscheidenheid kennen.

### W.T.M. Molle

12. W.T.M. Molle, J. de Koning en C. Zandvliet, *Can foreign aid reduce East West migration in Europe*, ILO Working Paper nr. 67, Genève, 1992.

13. Zie J.G. Siccama en J.Q.Th. Rood (red.), op. cit., 1992.

14. J. Tinbergen, *The velocity of integration*, *De Economist*, 1991, nr. 1, blz 1-11.

15. W.T.M. Molle, *De Europese Gemeenschap in 2000*, *ESB*, 20/27 december 1989, blz. 1271-1273.