

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.2.2009
COM(2009) 79 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE CENTRALE BANK**

**De EU vijf jaar na de uitbreiding
- Economische prestaties en uitdagingen -**

{SEC(2009) 177}

DE EU VIJF JAAR NA DE UITBREIDING – EEN HISTORISCHE MIJLPAAL

In twee golven, respectievelijk in 2004 en 2007, zijn twaalf landen uit Midden- en Oost-Europa en uit het Middellandse Zeegebied toegetreden tot de Europese Unie. Met deze grootste uitbreiding uit haar geschiedenis heeft de EU een historische stap gezet op weg naar de eenmaking van Europa, na verscheidene decennia van opsplitsing ten gevolge van de koude oorlog. Nu vijf jaar na de toetredingen van 2004 blijkt de uitbreiding een groot succes te zijn voor de EU en haar burgers, en heeft ze een van de oorspronkelijke doelstellingen van Europese integratie verwezenlijkt.

Door hun aantal en hun dynamiek hebben de nieuwe lidstaten de EU sterker gemaakt en cultureel verrijkt. Het uitbreidingsproces heeft de democratie in deze landen helpen opbouwen en consolideren na de val van de communistische regimes. Het heeft ook de veiligheid van Europa versterkt door een cruciaal houvast te bieden in een periode van conflicten en omwentelingen op en rond ons continent. De uitbreiding heeft de economie van de nieuwe lidstaten een sterke stimulans gegeven en de levensstandaard van de burgers verbeterd; dit komt ook ten goede aan de oude lidstaten, met name door de nieuwe uitvoer- en investeringsmogelijkheden. De uitbreiding heeft ook de economie van de Unie als geheel versterkt door de voordelen van integratie in een grotere interne markt.

Doordat de uitbreiding tot snellere structurele hervormingen heeft geleid, heeft ze ook het mondiaal concurrentievermogen van Europa versterkt, waardoor het beter profijt kan trekken van de globalisering en beter is opgewassen tegen de uitdagingen ervan. Door de uitbreiding kan de EU ook een groter gewicht in de schaal leggen bij besprekingen van kwesties van mondiaal belang, zoals de klimaatverandering of de internationale financiële crisis. Kortom, de toetreding van twaalf nieuwe lidstaten heeft het belang van de EU in de wereld vergroot en haar doen uitgroeien tot een sterkere internationale speler, zowel op economisch als op politiek gebied.

In deze mededeling en het bijgaande analytische verslag¹ wordt de aandacht gevestigd op de economische aspecten van de uitbreiding, worden de economische verwezenlijkingen tot dusver beoordeeld en wordt nagegaan wat de belangrijkste uitdagingen zijn voor de toekomst. De uitbreiding is een win-winsituatie gebleken voor de nieuwe en de oude lidstaten en voor de EU in haar geheel. De vrees bestond dat de uitbreiding de economische en sociale systemen van de oude lidstaten zou verstoren, maar de ervaring heeft geleerd dat deze sombere voorspellingen niet gerechtvaardigd waren.

De grotere diversiteit vergt echter meer coördinatie en diepere integratie. De gevolgen van de uitbreidingen voor de werking van de instellingen zijn opgevangen met het Verdrag van Lissabon. Verruiming en verdieping van de EU zijn altijd hand in hand gegaan en dat zal ook in de toekomst zo blijven. Er staan ons natuurlijk nog uitdagingen te wachten (inclusief toekomstige uitbreidingen), maar we beschikken over de middelen om ze het hoofd te bieden.

¹ "Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges", European Economy, nr. 1/2009.

De recente uitbreidingen van de Europese Unie hebben grotere economische welvaart gebracht voor alle EU-burgers en hebben van Europa een sterkere speler in de wereldeconomie gemaakt. De uitbreiding heeft de Europese economie geholpen haar groeipotentieel verder te verwezenlijken en haar veerkracht te vergroten door de economische integratie te verdiepen en het concurrentievermogen te stimuleren. De uitgebreide EU is nu de grootste geïntegreerde economische ruimte in de wereld en vertegenwoordigt meer dan 30% van het mondiale bbp en meer dan 17% van de wereldhandel (exclusief intra-EU-handel).

Het institutionele en juridische kader en de gemeenschappelijke beleidsinstrumenten van de EU hebben een belangrijke rol gespeeld in dit succes. Doordat het volledige toetredingsproces werd gekenmerkt door macro-economische stabilisatie, institutionele opbouw, convergentie van de regelgeving, integratie van de handel en liberalisering van de kapitaalbewegingen, waren veel voordelen al zichtbaar vóór 2004/2007. De toetreding tot de EU heeft het economische beleid verankerd, een stabiel en concurrerend economisch klimaat geschapen en overheidsinvesteringen in menselijk kapitaal en infrastructuur aangemoedigd, wat tot veel kansen voor privé-initiatieven heeft geleid. Investeerders uit de oude lidstaten en van over heel de wereld hebben deze kansen snel gegrepen, waardoor een nooit eerder geziene stroom van privékapitaal naar de nieuwe lidstaten is gevloeid. De versnelling van de financiële integratie ten gevolge van de invoering van de euro of het vooruitzicht daarop en de snelle globalisering vormden een uitstekende voedingsbodem voor dit proces. Ook de volledige en succesvolle integratie van de nieuwe lidstaten in het werkgelegenheids- en sociaal beleid van de EU moet worden benadrukt. Uit deze indrukwekkende resultaten blijkt dat rigoureuze hervormingsinspanningen, in combinatie met het EU-beleidskader, een blijvende waarde hebben.

Ondernemers en burgers in de hele uitgebreide EU hebben duidelijk baat gevonden bij de uitbreiding. In de oude lidstaten hebben exportgerichte bedrijven hun concurrentiekracht aanzienlijk versterkt; arbeidsmigratie heeft bijgedragen tot het wegwerken van knelpunten in landen die hun arbeidsmarkten hebben opengesteld. In de nieuwe lidstaten is de productiviteit snel gestegen, de werkloosheid gedaald en zijn de inkomens snel naar elkaar toegegroeid. De voordelen zijn nog groter voor de vier nieuwe lidstaten die na de uitbreiding ook zijn toegetroten tot de eurozone; zij lopen immers geen wisselkoersrisico meer, hebben hun transactiekosten teruggedrongen en toegang gekregen tot kapitaal tegen lagere interestvoeten.

Snelle integratie heeft veel groeimogelijkheden gecreëerd, maar in sommige nieuwe lidstaten ook kwetsbare punten blootgelegd, die nog verder worden verscherpt door de huidige economisch en financiële crisis. De buitenlandse investeringen in de nieuwe lidstaten zijn snel gestegen en hebben de economische hervormingen, de groei en de werkgelegenheid bevorderd. In verscheidene landen heeft de snelle en ongecontroleerde krediettoename, gevoed door buitenlandse leningen, tot een oververhitting van de economie geleid en tot grote externe onevenwichtigheden, een sterke toename van de arbeidskosten die groter is dan de productiviteitsstijgingen, en verhogingen van de vastgoedprijzen. Ten gevolge daarvan werd buitenlands kapitaal in sommige landen steeds vaker aangewend voor niet-productieve doeleinden. Door de sterke stijging van de kapitaalkosten ten gevolge van de mondiale financiële crisis worden landen met grote externe onevenwichtigheden nu geconfronteerd met belangrijke aanpassingsproblemen. Deze problemen doen zich echter niet uitsluitend in nieuwe lidstaten voor; sommige oude lidstaten hebben met soortgelijke problemen te kampen.

De uitgebreide EU verkeert thans in een betere positie om het hoofd te bieden aan de huidige en toekomstige uitdagingen. Het hervormde stabiliteits- en groeipact ondersteunt de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid op middellange termijn en biedt voldoende ruimte voor flexibiliteit op korte termijn. Tegelijk helpt het vernieuwde Lissabonproces om de structurele hervormingen te identificeren die nodig zijn om het groeipotentieel en de veerkracht verder te verbeteren. Dit proces wordt ondersteund door het cohesiebeleid, waarbij de Lissabondoelstellingen worden vertaald in regionale inhaal- en ontwikkelingsstrategieën. In het kader van het cohesiebeleid is substantiële steun verleend aan de EU-lidstaten, zowel wat vitale financiële bijstand als wat de hoognodige deskundigheid betreft, met steun van de Europese Investeringsbank en, waar nodig, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling. De verbeterde betalingsbalansfaciliteit stelt de EU in staat passende financiële bijstand te verlenen aan die lidstaten buiten de eurozone welke tijdelijk hulp nodig hebben om de aanpassing vlotter te laten verlopen. Deze steunmechanismen staan nu ter beschikking van de nieuwe lidstaten en kunnen de nodige aanpassingen helpen bevorderen.

VERWEZENLIJINGEN VAN DE EERSTE VIJF JAAR

Het toetredingsproces heeft ertoe bijgedragen dat de levensstandaard in de nieuwe lidstaten aanzienlijk is verbeterd, hetgeen ook bevorderlijk is voor de economische en sociale cohesie in de Unie. Het inkomen per hoofd van de bevolking is gestegen van 40% van het gemiddelde van de oude lidstaten in 1999 tot 52% in 2008. Volgens ramingen heeft de toetreding de economische groei in de nieuwe lidstaten met ongeveer 1¾ procentpunt per jaar doen stijgen in de periode 2000-2008; in de periode 1999-2003 bedroeg de groei gemiddeld 3½%, in de periode 2004-2008 is hij gestegen tot gemiddeld 5½%. De uitbreiding heeft ook een positief effect gehad op de groei in de oude lidstaten (waar de gecumuleerde output in dezelfde periode met ongeveer ½% is gestegen), met name in die landen welke hun handel met en investeringen in de nieuwe lidstaten hebben opgevoerd. De groei in de nieuwe lidstaten was hoofdzakelijk toe te schrijven aan kapitaalaccumulatie en productiviteitsstijgingen, die elk meer dan 2 procentpunt per jaar hebben bijgedragen tot de groei in de periode 1999-2008. Ten gevolge van bedrijfsherstructureringen was de bijdrage van arbeid negatief in de periode 1999-2003. Sinds 2004 gaat de robuuste groei van de werkgelegenheid in de nieuwe lidstaten (met ongeveer 1½% per jaar) gepaard met een sterke jobcreatie in de oude lidstaten (ongeveer 1% per jaar sinds de uitbreiding).

Snelle handelsintegratie heeft tot een efficiëntere arbeidsverdeling geleid en heeft de concurrentiekracht in de EU versterkt. De graad van openheid van de handel in de nieuwe lidstaten heeft een zeer hoog niveau bereikt. Uitvoer en invoer vertegenwoordigen nu gemiddeld 56% van het bbp in de nieuwe lidstaten, tegen 47% vóór de uitbreiding. Dit is aanzienlijk meer dan in de oude lidstaten (38%). De integratie met de oude lidstaten en met name tussen de nieuwe lidstaten onderling heeft snel aan intensiteit gewonnen. In 2007 ging bijna 80% van alle uitvoer van de nieuwe lidstaten naar andere EU-lidstaten, waarvan 19½% naar andere nieuwe lidstaten (tegen 13¼% in 1999). De oude lidstaten verkopen 7½% van hun uitvoer aan de nieuwe lidstaten; tien jaar geleden was dit slechts 4¾%. De nieuwe lidstaten hebben hun marktaandeel vergroot door hun uitvoer kapitaal- en technologie-intensiever te maken, grotendeels met behulp van investeringen uit de oude lidstaten. In 2006 vertegenwoordigden hoogtechnologische goederen 14% van hun totale uitvoer, tegen 11% in 1999; dit komt dus in de buurt van de 16% in de oude lidstaten. De verbeteringen op dit gebied hebben de verslechtering van het kostenconcurrentievermogen ten gevolge van de stijging van de reële wisselkoers (die recentelijk tot op zekere hoogte is omgekeerd) ruimschoots gecompenseerd. Door de toegenomen handelsintegratie in de EU kunnen comparatieve voordelen worden benut, waardoor het groeipotentieel en het

concurrentievermogen van de EU in haar geheel worden versterkt. De nieuwe lidstaten hebben hun gecombineerd aandeel in de wereldhandel sinds 1999 verdubbeld tot 4%, waardoor ze de EU in haar geheel helpen om de terugval van haar marktaandeel (dat in 2007 met 3 procentpunt is teruggevallen tot 38¼%) te beperken; deze terugval is het gevolg van het snel stijgende aandeel van opkomende economieën in de wereldhandel.

De nieuwe lidstaten hebben hun economieën snel gemoderniseerd. Ze hebben een functionerende markteconomie ontwikkeld en zijn in staat het hoofd te bieden aan de concurrentiedruk en de marktkrachten op de interne markt. Ze hebben hun productiestructuur ook steeds meer in overeenstemming gebracht met die van de oude lidstaten. Landbouw en industrie zijn belangrijker in de nieuwe lidstaten (met respectievelijk 4½% en 21¼% van het bbp in 2006, tegen 1½% en 16¾% in de oude lidstaten). Desondanks heeft de op diensten gebaseerde kenniseconomie opgang gemaakt in voorbije jaren. Het aandeel van de dienstensector in het bbp is gestegen van 56% in 1995 tot 63% in 2006, tegen 72% in de oude lidstaten. Het toenemende aandeel van technologie-intensieve uitvoer en werkgelegenheid in kennissectoren (3,5% van de totale werkgelegenheid, tegen ongeveer 5% in de oude lidstaten), en het stijgende onderwijsniveau wijzen ook op de snelle economische modernisering in de nieuwe lidstaten, die de basis vormt voor de voortzetting van hun snelle economische inhaalbeweging. Bovendien hebben de nieuwe lidstaten hervormingen doorgevoerd om de rechtsstaat te versterken en hun rechtssystemen te moderniseren; zij zullen dit ook in de toekomst moeten blijven doen.

Investerings door oude lidstaten zijn een belangrijke motor geweest achter de economische hervormingen in de nieuwe lidstaten. In de aanloop naar de toetreding hebben de nieuwe lidstaten grote vooruitgang geboekt op weg naar macro-economische stabiliteit en hebben ze in snel tempo het juridisch en institutioneel kader van de EU overgenomen. EU-steun, zoals de pretoetredingsinstrumenten, speelde een centrale rol bij het bevorderen van dit proces. Ten gevolge daarvan zijn de buitenlandse investeringen fors gestegen, waardoor ook de groei en de werkgelegenheid een stevige duw in de rug hebben gekregen. Het positieve effect op het langetermijn-groeipotentieel via kennisoverdracht, het spill-overeffect op de productiviteit, de toegenomen concurrentie en extra discipline op het vlak van economisch beleid waren even belangrijk. De buitenlandse investeringen waren vooral hoog in de financiële sector. Ten gevolge daarvan varieert de buitenlandse eigendom van banken in de nieuwe lidstaten nu van bijna 100% in Estland en Slowakije tot ongeveer 30% in Slovenië (tegen minder dan 20% gemiddeld in de eurozone). Ook verzekeringsgroepen uit de oude lidstaten hebben een sterke aanwezigheid opgebouwd in de nieuwe lidstaten. De sterke onderlinge afhankelijkheid tussen de nieuwe en oude lidstaten op financieel gebied toont duidelijk aan hoe belangrijk het is de samenwerking in de EU op het gebied van regulering van en toezicht op de financiële sector te versterken.

Ook investeringen en activiteiten in het kader van het cohesiebeleid hebben het herstructureringsproces in de nieuwe lidstaten helpen bevorderen en de economische en sociale cohesie in de hele Unie versterkt. Dit beleid heeft de integratie van de nieuwe lidstaten in het wereldhandelssysteem en in de Europese interne markt aanzienlijk ondersteund en heeft economische banden tot stand gebracht die een aanzienlijke instroom van buitenlandse directe investeringen teweeg hebben gebracht, waardoor werkgelegenheid is gecreëerd en de levensstandaard is gestegen. Ook territoriale samenwerkingsprogramma's hebben de integratie tussen EU-regio's helpen verdiepen en hebben het delen van kennis gestimuleerd. Bovendien heeft het cohesiebeleid het binnenlandse groeipotentieel in deze landen vergroot door de productiviteit en de concurrentiekracht van hun economieën te versterken. Ten slotte heeft het cohesiebeleid de overstap van werknemers van traditionele

naar nieuwe economische sectoren, wat onvermijdelijk is bij dergelijke snelle herstructureringen, vergemakkelijkt en daardoor voor een duurzaam en evenwichtig groeiproces gezorgd.

De toetreding tot de EU heeft ook een nieuw kader tot stand gebracht voor productmarktregulering in de nieuwe lidstaten, ook wat mededingingsbeleid en staatssteun betreft. Het aandeel openbaar aangekondigde overheidsopdrachten ligt hoger in de nieuwe lidstaten (5¾% van het bbp, tegen 3¼% van het bbp voor de volledige EU in 2007). Volgens een Eurobarometerenquête uit 2007 is 71% van de kleine en middelgrote ondernemingen van mening dat de concurrentie aanzienlijk is toegenomen (tegen 63% in de oude lidstaten). Uit beschikbare gegevens blijkt ook dat de concurrentie met name is toegenomen in de sectoren telecommunicatie en postdiensten, sectoren waarop specifieke regelgevingskaders van toepassing zijn. In de nieuwe lidstaten is de staatssteun als percentage van het bbp gedaald van 1½% in 2000 tot ½% in 2006 (net boven het niveau in de oude lidstaten). Ondanks deze verbeteringen, die een cruciale rol hebben gespeeld in het bevorderen van de bedrijfsactiviteit, blijft de handhaving van de concurrentiewetgeving in sommige nieuwe lidstaten een probleem. Bovendien zijn kleine en middelgrote ondernemingen nog steeds van mening dat hun mogelijkheden wat toegang tot financiële middelen, rekrutering van geschoold personeel, toepassing van nieuwe technologieën en beschikbaarheid van infrastructuur betreft, eerder beperkt zijn.

De integratie van de landbouwmarkten en plattelandseconomieën van de nieuwe lidstaten in de EU is verwezenlijkt zonder grote interne economische of sociale problemen. De zorgvuldig uitgestippelde toetredingsstrategie, waarbij in de pre-toetredingsperiode grote investeringen werden gecombineerd met bijstandsprogramma's in de kandidaatlanden, heeft dus vruchten afgeworpen. Samen met een betrouwbaar en evenwichtig resultaat van de toetredingsonderhandelingen, waarbij grotere nadruk werd gelegd op plattelandsontwikkeling en op de verschuiving van marktsteun naar directe inkomenssteun, heeft dit het mogelijk gemaakt de nieuwe lidstaten vlot te integreren in de interne voedingsmiddelenmarkt en in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De uitgebreide EU-markt heeft veel mogelijkheden gecreëerd voor landbouwers en voedingsmiddelenbedrijven uit alle lidstaten en heeft geleid tot een toename van de intracommunautaire handel en de buitenlandse directe investeringen. De uitbreiding heeft ook de positie van de EU op de internationale markten voor landbouwproducten versterkt.

De nieuwe investeringsmogelijkheden ten gevolge van de uitbreiding hebben ondernemingen in de oude lidstaten geholpen hun mondiale concurrentiekracht te versterken en de werkgelegenheid in hun lidstaat te beschermen. De uitbreiding heeft nieuwe markten voor uitvoer en buitenlandse investeringen geopend voor ondernemingen in de oude lidstaten. Het heeft hun de kans gegeven hun efficiëntie en concurrentiekracht te vergroten. De nieuwe lidstaten, met hun goed opgeleide beroepsbevolking en vergelijkbare juridische, institutionele en regelgevende voorwaarden, bieden tal van mogelijkheden in dit opzicht. Hoewel de noodzakelijke herstructurering op korte termijn omvangrijke aanpassingskosten met zich mee kan brengen, vergroot ze toch de mondiale concurrentiekracht van de EU-ondernemingen en zal ze uiteindelijk de werkgelegenheid helpen beschermen en de groei in de hele EU bevorderen. In diverse sectoren (machinebouw, meubelen, medische instrumenten, chemie, hout) gingen investeringen in nieuwe lidstaten inderdaad hand in hand met werkgelegenheid in de oude lidstaten.

De werknemers in de nieuwe lidstaten profiteren van de verbeterde arbeidskansen in hun lidstaat en daarbuiten, hoewel arbeidsmigratie in sommige nieuwe lidstaten tot economische en sociale problemen heeft geleid. Na meer dan een decennium van economische herstructurering is de arbeidsmarkt in de nieuwe lidstaten vanaf 2003 aan een grootschalige inhaalbeweging begonnen, waarbij tussen 2003 en 2007 drie miljoen nieuwe arbeidsplaatsen zijn gecreëerd. Ten gevolge daarvan is de werkloosheid gedaald tot een niveau dat vergelijkbaar is met dat in de rest van de Unie (rond de 7% in 2007), terwijl de werkgelegenheidsgraad is gestegen tot ongeveer 60%. De aanhoudende langetermijnwerkloosheid (rond de 56% in 2006, meer dan 13% boven het gemiddelde in de oude lidstaten) wijst echter op grote discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden. Bovendien zijn in sommige landen de lonen sneller gestegen dan de productiviteit, waardoor deze landen aan concurrentiekracht hebben ingeboet. Deze problemen werden in sommige nieuwe lidstaten nog versterkt door arbeidsemigratie (met name in Cyprus, Litouwen, Polen en Roemenië). Arbeidsmigratie heeft ook geleid tot bezorgdheid over braindrain, verspilling van talent en arbeidstekorten in specifieke sectoren en beroepen, hoewel de instroom van hoogopgeleide arbeidskrachten toeneemt en zij door de verbeterde economische omstandigheden in hun thuisland minder snel geneigd zijn om in het buitenland te gaan werken. Bovendien brengen terugkerende werknemers ook nieuwe vaardigheden mee die waardevol zijn voor de economie van hun thuisland. De grote uitstroom van werknemers heeft ook tot gevolg gehad dat aanzienlijke bedragen worden overgemaakt uit het buitenland (ongeveer 5,5% van het bbp in Bulgarije en Roemenië en 1,5% van het bbp in Polen), hetgeen een belangrijke steun betekent voor de binnenlandse economie.

De zorgen die de oude lidstaten zich vóór de uitbreiding maakten over massale arbeidsmigratie, zijn onterecht gebleken. In totaal is het aantal mensen uit nieuwe lidstaten dat naar oude lidstaten is geëmigreerd, eerder beperkt (ongeveer 3,6 miljoen, tegen 1,6 miljoen eind 2003); naar verwachting zal dit aantal niet verder stijgen, zelfs wanneer de resterende overgangsbepalingen in sommige landen worden opgeheven. Het relatieve aandeel van deze stromen in de bevolking in de werkende leeftijd is in alle landen klein (ongeveer 1% of minder), met uitzondering van Ierland, waar 5% van de bevolking in de werkende leeftijd bestaat uit immigranten uit de nieuwe lidstaten. In absolute termen zijn de belangrijkste landen van bestemming het Verenigd Koninkrijk (dat sinds de uitbreiding bijna 1/3 van alle migranten opvangt), Spanje (18%) en Ierland (10%), maar het is mogelijk dat de financiële crisis een groot gedeelte van deze werknemers zal doen terugkeren naar hun land van oorsprong. Sommige van deze stromen hebben verstoringen van de arbeidsmarkt en sociale gevolgen teweeggebracht, maar in het algemeen is hun effect positief. Uit het beschikbare bewijsmateriaal blijkt dat de intra-EU-mobiliteit na de uitbreiding niet tot ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt heeft geleid. Vrij verkeer van werknemers is een belangrijk voordeel dat een eengemaakt Europa biedt aan zijn burgers en ondernemingen. Volgens ramingen zal het recente niveau van arbeidsmobiliteit in de EU op middellange termijn ongeveer 0,3% toevoegen aan het bbp van de EU in haar geheel. Migrantenvoordeel uit de nieuwe lidstaten hebben vaak laaggeschoolde jobs (1/3 van de migranten, tegen 10% van de ingezetenen werknemers), hoewel ze vrij hooggeschoold zijn (40% van de migranten valt in de categorie hooggeschoolde werknemers, tegen 25% van de werknemers in de oude lidstaten). Inkomende werknemers hebben geholpen om tegemoet te komen aan de vraag van de arbeidsmarkt en om knelpunten weg te werken (bv. in de bouw en de dienstensector), zonder ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt te creëren. Een belangrijk kenmerk van deze migratie is dat ze slechts tijdelijk blijkt te zijn: in het Verenigd Koninkrijk is 50% van de recente migranten al teruggekeerd naar hun land van oorsprong. De Commissie heeft de lidstaten opgeroepen na te gaan of het, in het licht van de situatie op hun arbeidsmarkt, nodig

is beperkingen te blijven opleggen, zonder evenwel afbreuk te doen aan hun in de toetredingsverdragen vastgesteld recht om overgangsmaatregelen vast te stellen².

UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST, VERSTERKT DOOR EEN ERNSTIGE MONDIALE CRISIS

De ernstige economische crisis waar de hele wereld op dit ogenblik onder te lijden heeft, brengt belangrijke nieuwe uitdagingen voor het nationale beleid van de lidstaten met zich mee. Door de crisis gaat in alle lidstaten de handel achteruit, is financiering in steeds beperktere mate beschikbaar, is het vermogen van de gezinnen scherp gedaald en heeft het vertrouwen een flinke deuk gekregen. Hoewel het lidmaatschap van de EU, meer nog dan dat van de eurozone, de comfortzone van de investeerders enigszins vergroot doordat het bescherming en een stabiel houvast biedt, is een gezond binnenlands beleid des te belangrijker geworden door deze crisis. In alle lidstaten waar de kredietverlening fors was toegenomen, zijn vergelijkbare zwakheden ontstaan, zoals een sterke afhankelijkheid van buitenlandse spaargelden en zwakke balansen in de bedrijfssector en bij de huishoudens. De EU stelt alles in het werk om de stabiliteit, de transparantie en het vertrouwen in de financiële sector te herstellen, niet alleen door de meest in het oog springende tekortkomingen aan te pakken, maar ook door tegemoet te komen aan de behoefte aan een grondiger hervorming van het regelgevings- en toezichtstelsel.

De financiële crisis heeft ook andere zwakke punten aan het licht gebracht. In diverse nieuwe lidstaten vormden al te optimistische verwachtingen over bedrijfswinsten en huishoudinkomens de drijvende kracht achter een kapitaalinstroom en kredietgroei die het gezonde evenwichtsniveau ver overschreden. Dit heeft in veel gevallen geleid tot onhoudbaar hoge tekorten op de lopende rekening. Wat de kredietgroei betreft, maakte het krediet aan huishoudens en met name hypothecaire leningen een uiterst dynamische ontwikkeling door, wat vaak tot een onhoudbare vastgoedbubbel leidde. Ook het aantal leningen in buitenlandse munteenheden is scherp toegenomen in bepaalde landen. Dit maakte de huishoudens en bedrijven kwetsbaarder voor een waardevermindering van hun nationale valuta. Bovendien werd de kredietgroei in de nieuwe lidstaten vooral ondersteund door een toename van het grensoverschrijdend lenen, wat tot gevolg had dat de binnenlandse banksector in grote mate afhankelijk werd van financiering door een groep buitenlandse moederbanken.

Uit deze recente gebeurtenissen blijkt dat in alle nieuwe lidstaten nog steeds grote inspanningen moeten worden geleverd om de resultaten van de recente EU-uitbreidingen te beschermen, met name met betrekking tot convergentie van de inkomens, financiële integratie en buitenlandse directe investeringen. De beleidskaders van de EU helpen deze problemen te overwinnen en stellen de nieuwe lidstaten in staat de dynamiek van hun economieën op middellange en lange termijn te versterken. Het resultaat zal echter in grote mate afhangen van een gezond binnenlands economisch beleid en een passend institutioneel kader. In het verleden zijn het binnenlandse beleid en de instellingen niet altijd adequaat geweest; ze weken vaak aanzienlijk af van de aanbevelingen van de EU. Met name het begrotingsbeleid kon meer hebben bijgedragen tot het behoud van de macro-economische en financiële stabiliteit door tegenwicht te bieden aan de expansieve druk die van een bloeiende privésector uitging.

² "Het effect van het vrije verkeer van werknemers in de context van de uitbreiding van de EU - Verslag over de eerste fase (1 januari 2007 – 31 december 2008) van de overgangsmaatregelen, COM(2008) 765 definitief, 18.11.2008.

Om maximaal te profiteren van de uitbreiding moet blijvend worden gewerkt aan de voltooiing van de interne markt en de tenuitvoerlegging van hervormingen die de economie verder moderniseren. De uitbreiding heeft de concurrentiekracht van de EU vergroot en haar aantrekkelijker gemaakt voor investeerders, waardoor ze in staat is beter profijt te trekken van de globalisering dan voorheen. De voordelen van de uitbreiding van de interne markt, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, kunnen echter beter worden benut door de integratie van de goederen-, diensten-, arbeids- en financiële markten te verdiepen. Deze hervormingen hebben een dubbel voordeel: ze stimuleren de groei en de werkgelegenheid en ze bevorderen de macro-economische stabiliteit doordat ze het gemakkelijker maken om lonen en prijzen beter af te stemmen op schokken. Tot dusver is de regelgeving inzake de interne markt goed ten uitvoer gelegd in de nieuwe lidstaten, maar er steekt een zekere vorm van hervormingsmoeheid de kop op. Het versterken van de rechtsstaat, het verbeteren van de efficiëntie van de overheidsadministratie en het hervormen van justitie blijven uitdagingen die van groot belang zijn voor het bedrijfsklimaat, de concurrentiekracht, de verdere groei en de integratie in de EU. Uit de ervaringen die met de uitbreiding zijn opgedaan, blijkt dat de doeltreffendheid van de overheidsadministratie (met name van de mededingings-, toezichts- en regelgevingsautoriteiten en van justitie) en efficiënte financiële controle van cruciaal belang zijn en de investeringen aanzienlijk kunnen versnellen. De voortzetting van inspanningen op deze gebieden is ook van belang om ten volle profijt te kunnen trekken van de interne markt.

De achtereenvolgende uitbreidingen van de eurozone zullen ook helpen om volledig profijt te trekken van de voordelen van de interne markt, maar ze vereisen nog verdere hervormingen. Lidmaatschap van de eurozone biedt veel voordelen, zoals het wegvallen van het wisselkoersrisico, lagere transactiekosten, een toename van de handel en de buitenlandse directe investeringen, meer concurrentie en betere financiële integratie. Alle nieuwe lidstaten hebben zich ertoe verbonden de euro in te voeren, maar ze volgen verschillende strategieën. Cyprus, Malta, Slovenië en Slowakije hebben de euro al ingevoerd, maar andere nieuwe lidstaten hebben minder vooruitgang geboekt op het vlak van nominale convergentie; sommige zijn zelfs tijdelijk achteruitgegaan. Het streven naar de invoering van de euro vormt ook een sterke stimulans om beleidsmaatregelen te nemen die voor snelle nominale en reële convergentie zorgen en helpen de hervormingsmoeheid bestrijden.

HET HOOFD BIEDEN AAN DE UITDAGINGEN

Het voeren van een deugdelijk begrotingsbeleid is van essentieel belang om de macrofinanciële stabiliteit te handhaven en om integratie en inkomensconvergentie te bevorderen. Bij de toetreding is het stabiliteits- en groeipact van toepassing geworden op de nieuwe lidstaten. Ten aanzien van zes onder hen is in 2004 een buitensporigtekortprocedure ingeleid. Dankzij de sterke groei, de lagere rentevoeten en de toename van de EU-transfers ten gevolge van de uitbreiding, zijn deze procedures midden 2008 stopgezet voor alle lidstaten behalve Hongarije. De overheidsfinanciën hebben echter zwaar te lijden onder de financiële crisis. In de toekomst kunnen de nieuwe lidstaten voorkomen dat ze een keuze moeten maken tussen het vasthouden aan een voorzichtig begrotingsbeleid en het beschikbaar maken van voldoende fondsen voor groeibevorderende overheidsuitgaven door de beste praktijken inzake budgettaire governance (inclusief transparante en geloofwaardige begrotingskaders op middellange termijn) toe te passen en de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren. Ook hervormingen van de gezondheidszorg en de pensioen- en onderwijsstelsels zijn van cruciaal belang om de houdbaarheid van de begroting op lange termijn veilig te stellen en de economische efficiëntie te verbeteren. Het hervormde pact biedt convergerende economieën de nodige flexibiliteit om de verslechtering van de begroting

tijdens een crisis op te vangen, voor zover voldoende inspanningen worden geleverd om vóór de crisis een sterke begrotingspositie op te bouwen. Ambitieuze consolideringsinspanningen en een goede beoordeling van de onderliggende begrotingssituatie in goede tijden zijn centrale doelstellingen van begrotingscontrole, die moeten garanderen dat beleidmakers volledig kunnen beschikken over deze flexibiliteit.

De Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid is een krachtige katalysator voor structurele hervormingen die ook van cruciaal belang zijn voor het bevorderen van integratie en inkomensconvergentie. De belangrijkste uitdaging voor het concurrentievermogen van de EU op lange termijn blijft duidelijk de productiviteit. Wat de structurele hervormingen betreft die het potentieel hebben om bij te dragen tot groei en werkgelegenheid, is in het verleden onvoldoende vooruitgang geboekt op het vlak van O&O en innovatie. Om volledig profijt te kunnen trekken van de interne markt is het ook belangrijk dat de inspanningen om de efficiëntie van de overheidsadministratie te vergroten en de administratieve rompslomp te doen afnemen, worden voortgezet. In de EU in haar geheel zijn er aanwijzingen dat de werking van de arbeidsmarkt structureel verbetert. Het algemene beeld is eerder positief, maar er is nog aanzienlijke ruimte voor verbetering in sommige lidstaten, met name wat problemen als regionale verschillen en de discrepantie tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden betreft.

Om op korte en lange termijn het juiste beleid aan te moedigen, is het van essentieel belang dat de Europese Commissie en de Raad, in het kader van het stabiliteits- en groeipact en het Lissabonproces, beter toezicht houden op deze landen. Daarom moeten reeds vroeg in het toezichtproces macro-economische onevenwichtigheden, onder meer op de activamarkten, beleidsopties om deze onevenwichtigheden efficiënt te bestrijden, structurele hervormingen die van kritiek belang zijn voor de stabiliteit en de vlotte werking van de financiële markten en de rechtsstaat en voor de verbetering van de aanpassingscapaciteit worden geïdentificeerd, met name in het geval van bijzonder kwetsbare landen.

De tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid en het beleid voor plattelandontwikkeling van de EU, met bijzondere aandacht voor langetermijndoelstellingen, helpt de juiste omstandigheden voor duurzame groei tot stand te brengen. Zoals ook bij de vorige uitbreidingen het geval was, trekken de nieuwe lidstaten reeds vóór de uitbreiding groot profijt van EU-transfers. In totaal vertegenwoordigden de transfers van de EU-begroting naar de nieuwe lidstaten 2% van hun bbp in 2007; naar verwachting zal dit tegen 2013 stijgen tot 3%. Wat de oude lidstaten betreft, vertegenwoordigden deze transfers in 2007 0,2% van het bbp; tegen 2013 zal dit stijgen tot 0,3%. Het cohesiebeleid heeft het lokale groeipotentieel helpen mobiliseren door in de eerste plaats aandacht te besteden aan prioritaire gebieden als onderzoek en innovatie, ICT, vervoersinfrastructuur, het bedrijfsklimaat en menselijk kapitaal. Ook de oude lidstaten vonden baat bij de vraag naar goederen en diensten die door deze transfers werd veroorzaakt. Het cohesiebeleid heeft ook bijgedragen tot de oprichting van stabiele, participerende, transparante en verantwoordelijke instellingen voor het beheer van overheidsmiddelen, en heeft daardoor de aanvaarding door het maatschappelijk middenveld en de efficiëntie van de overheidsuitgaven verbeterd. Gezond beheer en doeltreffende financiële controle zijn absolute vereisten om aanvullende privé-investeringen op gang te brengen. Bij de uitbreiding is het EU-beleid inzake plattelandontwikkeling uitgebreid tot de nieuwe lidstaten; dit heeft het concurrentievermogen van de landbouwsector doen toenemen en bijgedragen tot inkomensdiversificatie in plattelandgebieden. Om een inhaalbeweging op gang te brengen en de concurrentiekracht vergroten, is het bovendien absoluut noodzakelijk dat de stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's met succes ten uitvoer worden gelegd teneinde een op stabiliteit

gericht macro-economisch beleid, een gunstig bedrijfsklimaat, flexibele product- en arbeidsmarkten en voldoende bestuurlijke absorptiecapaciteit tot stand te brengen.

Het beleid en de financiële instellingen en instrumenten van de EU leveren cruciale steun voor het convergentieproces. Het cohesiebeleid zorgt voor het grootste gedeelte van de middelen, maar ook de Europese Investeringsbank biedt bijstand en plant een aanzienlijke verhoging (van bijna 40%) van haar streefcijfer voor leningen aan de nieuwe lidstaten in 2009, teneinde het mkb en projecten in sleutelsectoren, met name milieu en vervoer, te financieren. Bovendien begint ook de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, die haar activiteiten in de nieuwe lidstaten na de uitbreiding geleidelijk heeft teruggedroefd, opnieuw aandacht te besteden aan deze regio en haar cruciale deskundigheid ten dienste te stellen van projecten in de financiële sector, onder meer door durfkapitaal te verstrekken.

De recente reddingsoperaties voor landen in financiële moeilijkheden tonen aan dat, ondanks de resultaten die sinds de uitbreiding zijn geboekt, de risico's nog steeds duidelijk aanwezig zijn. Hongarije en Letland waren zodanig verzwakt dat ze externe financiële bijstand moesten vragen. De betalingsbalansfaciliteit werd eind 2008 verhoogd van de oorspronkelijke 12 miljard euro tot 25 miljard euro om ze geschikt te maken voor dit doel, en bovendien kregen deze landen aanzienlijke bijstand en werden uitgebreide beleidsprogramma's opgesteld om te vermijden dat de productie te sterk zou dalen en er te veel arbeidsplaatsen verloren zouden gaan tijdens de noodzakelijke aanpassingen. De steun van de EU heeft niet alleen de getroffen landen geholpen, maar ook voorkomen dat zich een negatief spill-overeffect op andere nieuwe en oude lidstaten zou voordoen.

CONCLUSIE

De recente uitbreidingen van de EU vormden een mijlpaal in de eenmaking van Europa en hebben voordelen met zich meegebracht voor alle burgers in de hele Unie. Door een efficiëntere arbeidsverdeling en verbeteringen van het juridische, regelgevende en institutionele klimaat aan te moedigen, heeft de uitbreiding het concurrentievermogen en de veerkracht van de EU-economie in haar geheel verbeterd. Vijf jaar na de uitbreiding verkeert de EU in een betere positie om het hoofd te bieden aan de toegenomen mondiale concurrentie en om een leidende rol te spelen in de wereldeconomie en het beheer daarvan. De EU is nu een veel sterkere speler bij internationale onderhandelingen en is in staat snel te reageren, zoals is gebleken uit de recente "gascrisis", die sommige nieuwe lidstaten zwaar heeft getroffen. In dit geval zijn dankzij snel en gecoördineerd Europees optreden, gebaseerd op solidariteit in de Unie, de cruciale energielinks hersteld.

Van volledige integratie van de nationale economieën en inkomensconvergentie is echter nog geen sprake. De lidstaten, inclusief de nieuwe, kunnen pas volledig profijt trekken van de interne markt als de EU-wetgeving volledig is omgezet in nationale wetgeving en als de product- en dienstenmarkten beter geïntegreerd zijn. Financiële integratie in de EU biedt tal van voordelen en moet dan ook verder worden nagestreefd, maar tegelijk moeten de tekortkomingen op het gebied van regelgeving en toezicht, die door de financiële crisis aan het licht zijn gebracht, worden verholpen. Het cohesiebeleid zal tijdens dit integratieproces een cruciale rol blijven spelen door de economische herstructurering in de nieuwe lidstaten te ondersteunen.

Deze hervormingen zijn des te belangrijker in het licht van de wereldwijde financiële crisis, die het convergentieproces kan vertragen. Maar een crisis van deze omvang schept ook kansen om maatregelen te nemen om de sociale en economische gevolgen ervan te beperken en om grondige structurele hervormingen door te voeren die de basis vormen voor een snel en gezond herstel dat de Europese economieën in staat zal stellen te profiteren van de groeikansen die zich na de crisis zullen voordoen. In de toekomst zal verbeterd toezicht via het stabiliteits- en groeipact en het Lissabonproces een centrale rol spelen bij het vroegtijdig identificeren van problemen waaraan de lidstaten aandacht moeten besteden in hun economisch beleid en van maatregelen die zij moeten nemen om de zich aandienende problemen op te lossen. Proactieve structurele hervormingen en gezond macro-economisch beheer zijn van essentieel belang om het risico op een grote financiële crisis in de toekomst te beperken.

Jarenlange grondige voorbereidingen en permanent toezicht hebben als resultaat gehad dat de EU ook na de uitbreiding vlot is blijven werken. Dankzij de uitbreiding is de concurrentiekracht zowel in de nieuwe als in de oude lidstaten versterkt en werd extra groei gecreëerd. Het is echter van essentieel belang dat verdere hervormingen worden doorgevoerd om te garanderen dat de integratie en inkomensconvergentie in de EU worden voortgezet en dat de EU haar rol kan blijven spelen in de mondiale economisch governance. Op dit vlak moet ook worden voortgewerkt aan de totstandbrenging van een klimaat dat bevorderlijk is voor verdere vooruitgang in de uitbreidingsagenda van de EU, wat op zijn beurt het groeipotentieel en de veerkracht van de EU-economie zou verbeteren.

Het is van essentieel belang dat de huidige crisis wordt overwonnen en dat de verwezenlijkingen van de recente uitbreidingen worden behouden. Zoals in het verleden al is gebleken, brengt de bevordering van de EU-agenda voordelen met zich mee die veel verder reiken dan alleen maar de economie.