



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 10 juni 2024  
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109  
INST 198

**NOTA**

---

van: het voorzitterschap  
aan: Raad

---

Betreft: Toekomst van Europa  
- Voortgangsverslag van het voorzitterschap

---

De delegaties vinden in de bijlage het voortgangsverslag van het voorzitterschap over de werkzaamheden onder het Belgische voorzitterschap aan het bovengenoemde onderwerp, dat tijdens de zitting van de Raad Algemene Zaken op 25 juni 2024 zal worden behandeld onder het agendapunt “Diversen”.

PUBLIC

# Voortgangsverslag van het Belgische voorzitterschap over de toekomst van Europa

## I. Inleiding

Zoals de staatshoofden en regeringsleiders van de EU in de Verklaring van Granada (6 oktober 2023) en de Europese Raad van 14 en 15 december 2023<sup>1</sup> hebben verklaard, moet de EU, naast de nodige hervormingsinspanningen van landen die lidstaat willen worden, zorgen voor de nodige interne voorbereidingen en hervormingen om de EU sterker te maken en de Europese soevereiniteit te vergroten. De Europese Raad van 14 en 15 december 2023 was in het verlengde daarvan van oordeel dat voor een succesvolle Europese integratie het Uniebeleid, naarmate de Unie groter wordt, geschikt moet zijn voor de toekomst en op duurzame wijze moet worden gefinancierd, op basis van de waarden waarop de Unie berust, en de EU-instellingen doeltreffend moeten blijven functioneren. De Europese Raad heeft ook besloten dat hij uiterlijk in de zomer van 2024 conclusies zal aannemen over een routekaart voor toekomstige werkzaamheden omtrent interne hervormingen.

In het kader hiervan faciliteerde het Belgische voorzitterschap, ter ondersteuning van de werkzaamheden van de Europese Raad en voortbouwend op de werkzaamheden onder het Zweedse en het Spaanse voorzitterschap, de werkzaamheden die tussen januari en juni 2024 zijn verricht met betrekking tot de toekomst van Europa en met name de interne hervormingen van de EU. Het voorzitterschap heeft van gedachten gewisseld tijdens de informele bijeenkomst van de directeuren-generaal Europese Zaken van 18 en 19 januari, de zitting van de Raad Algemene Zaken van 19 maart en de informele bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken van 30 april. Deze laatste omvatte speciale sessies over de rechtsstaat en mogelijke constitutionele elementen met het oog op een routekaart voor interne hervormingen. Tegelijkertijd heeft het voorzitterschap het beraad op een diepgaand niveau bevorderd met speciale evenementen, namelijk een seminar voor directeuren Institutionele Zaken van de EU over de mogelijkheden van de EU-verdragen met betrekking tot de besluitvormingsprocedures van de EU op 14 en 15 maart, en de jaarlijkse conferentie over de EU-begroting op 29 april, die samen met de Commissie werd georganiseerd, waarbij de nadruk lag op de rol van de EU-begroting bij het voorbereiden van Europa voor de toekomst en die gevolgd werd door een seminar op deskundigenniveau.

## II. Belangrijkste conclusies

Naar aanleiding van de bovengenoemde besprekingen over de verschillende aspecten van de interne hervormingen van de EU kunnen verschillende conclusies worden getrokken die waardevolle input kunnen leveren voor de besprekingen van de Europese Raad en de komende voorzitterschappen van de Raad.

---

<sup>1</sup> Doc. EUCO 20/23.

De EU in haar huidige vorm is niet ontworpen voor de gepolariseerde en gefragmenteerde wereldorde van vandaag de dag. Tijdens het Belgische voorzitterschap werd duidelijk dat de noodzaak van hervormingen feitelijk het gevolg is van de drievoudige uitdaging voor de EU om 1) haar interne werking en slagvaardigheid te behouden en te verbeteren, 2) zich aan te passen aan een nieuw geopolitiek klimaat en een snel veranderende wereld, en 3) zich op uitbreiding voor te bereiden, teneinde alle huidige en toekomstige EU-burgers het langdurige perspectief te geven dat de Unie hun welvaart en veiligheid behartigt en waarborgt. Deze kerngedachte moet de basis blijven vormen van onze toekomstige werkzaamheden.

#### A. EU-waarden

De Europese Unie is op de eerste plaats een unie van waarden, met de rechtsstaat en democratie als grondvest. Zowel de EU als de landen die lidstaat willen worden, moeten voortdurend ervoor zorgen dat de rechtsstaat een centrale positie blijft innemen in de EU zelf en bij het toetredingsproces. De bestaande mechanismen moeten daarom snel en doeltreffend worden toegepast om de waarden van de EU te beschermen zodra deze worden bedreigd. De lidstaten waren van mening dat onder meer het instrumentarium voor de rechtsstaat reeds goed is uitgerust en, indien het optimaal wordt benut, ruimte zou bieden voor verdere vooruitgang. Er moet verder worden nagedacht over de manier waarop deze instrumenten kunnen worden versterkt zodat de rechtsstaat constant in de hele EU gehandhaafd kan worden. Een herziening van de Verdragen wordt in dit verband en in dit stadium echter niet wenselijk geacht. Er werd gewezen op het belang van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en er werd krachtige steun uitgesproken voor nauwe samenwerking van de kandidaat-lidstaten met het EOM. De lidstaten benadrukten ook de doeltreffendheid van de financiële conditionaliteit, maar wezen erop dat sommige procedures verder kunnen worden verduidelijkt. Bovendien benadrukten de lidstaten de cruciale rol van het maatschappelijk middenveld en de noodzaak om de procedure van artikel 7 VEU te verduidelijken, met name wat betreft het tijdschema en de mogelijke opschorting van rechten. Tot slot zouden de lidstaten hun steun kunnen uitspreken voor het betrekken van de kandidaat-lidstaten bij de jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat.

#### B. EU-beleid

De lidstaten waren van mening dat ten aanzien van de interne hervormingen al het relevante EU-beleid onder de loep moeten worden genomen. Hierbij moet worden gekeken naar al het beleid waarvoor de uitbreiding naar hoogste waarschijnlijkheid gevolgen zal hebben, alsook naar al het beleid dat toekomstbestendig moet worden gemaakt, mede in de nasleep van de opeenvolging van crises in Europa. Daarbij moet ook worden nagedacht over de strategische langetermijn-doelstellingen voor de volgende institutionele cyclus en andere uitdagingen en trends op langere termijn. De eengemaakte markt, het concurrentievermogen van de EU, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het cohesiebeleid werden in het bijzonder aangemerkt als essentieel EU-beleid dat zorgvuldig moet worden bestudeerd. Beleidsterreinen zoals vrijheid, veiligheid en recht, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), en het gemeenschappelijk

veiligheids- en defensiebeleid werden in dit verband ook van cruciaal belang aangemerkt. De lidstaten wezen ook op het belang van sectoraal beleid, zoals uiteengezet in de Verklaring van Grenada, zoals concurrentievermogen, defensie en de defensie-industrie, economische veiligheid, crisisparaatheid en de groene en de digitale transitie. Strategische prognoses zijn in dit verband van cruciaal belang voor beleidsmakers om op koers te blijven.

De lidstaten benadrukten daarnaast ook het belang van beoordelingen, analyses en gegevens. Er werd in dit verband verwezen naar de aankomende diepgaande beleidsevaluaties van de Commissie<sup>2</sup>, het verslag over de toekomst van de eengemaakte markt van Enrico Letta en het komende verslag over de toekomst van het Europese concurrentievermogen van Mario Draghi.

### C. EU-begroting

Met het oog op de financieringsbehoeften die voortvloeien uit de huidige en toekomstige uitdagingen zal de EU-begroting centraal staan bij het aanpakken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU en een centrale rol spelen voor de EU als geopolitieke speler. Algemeen werd erkend dat bij de besprekingen en vaststelling van de toekomstige EU-begroting rekening moet worden gehouden met de algemene context van het volgende meerjarig financieel kader (MFK). Er werd gewaarschuwd voor een aanpak volgens de gebruikelijke gang van zaken bij de onderhandelingen voor het volgende MFK.

Wat de uitgavenzijde van de EU-begroting betreft, vormt het innovatieve karakter van op prestaties gebaseerde instrumenten, waarbij hervormingen en investeringen worden gecombineerd, een voedingsbodem voor het debat over de vorm van de toekomstige uitgaveninstrumenten van de EU. Het is echter nog te vroeg om conclusies te trekken over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De lidstaten riepen tegelijkertijd op tot concrete manieren om de administratieve lasten die verbonden zijn aan de uitvoering van EU-middelen te verlichten.

Wat de ontvangstenzijde van de EU-begroting betreft, is er geen vooruitgang geboekt bij het bereiken van een unaniem besluit over het herziene voorstel voor nieuwe eigen middelen, zoals gepresenteerd door de Commissie op 20 juni 2023, ondanks de conclusies van de Europese Raad van 1 februari 2024 waarin werd toegezegd dat de Unie zal blijven werken aan de invoering van nieuwe eigen middelen. Nu we steeds dichterbij de afsluitdatum van 1 januari 2028 komen, waarop zal worden begonnen met de terugbetaling van de hoofdsom van de NextGenerationEU-middelen, is het van cruciaal belang dat er vooruitgang wordt geboekt met de ontvangstenzijde van de EU-begroting. Hoewel velen van mening zijn dat de onderhandelingen over nieuwe eigen middelen gepaard moeten gaan met de onderhandelingen over het MFK voor de periode na 2027, streven

---

<sup>2</sup> De Commissie heeft op 20 maart 2024 een mededeling betreffende pretoetredings-hervormingen en -beleidsevaluaties aangenomen als bijdrage in de aanloop naar de vaststelling in de zomer van 2024 van de conclusies van de Europese Raad over een routekaart voor toekomstige werkzaamheden en om de weg vrij te maken voor de voor begin 2025 verwachte diepgaande beleidsevaluaties van de Commissie.

anderen nog altijd naar een akkoord vóór het voorstel voor het volgende MFK. Meerdere lidstaten merkten op dat een billijke lastenverdeling tussen de lidstaten als overkoepelend element moet blijven dienen bij de invoering van de nieuwe eigen middelen, waarbij de bni-verdeelsleutel een duidelijke doelstelling moet zijn om een nulsomspel tussen de lidstaten te voorkomen. De lidstaten geven ook de voorkeur aan echte eigen middelen die niet (reeds) afkomstig zijn uit de nationale begroting.

#### D. EU-governance

In meerdere bijeenkomsten werd bevestigd dat de EU haar slagvaardigheid wat betreft haar interne werking moet behouden en verbeteren. Tegelijkertijd werd er algemene steun uitgesproken voor een pragmatische aanpak, waarbij werd benadrukt dat er moet worden onderzocht welke mogelijkheden en flexibiliteit de huidige EU-verdragen hiervoor bieden. Het voorzitterschap kreeg brede steun voor het verruimen van de reikwijdte van de besprekingen over de besluitvormingsprocedures tot het bredere thema governance, dat ook betrekking heeft op de hervormingsinspanningen ter verbetering van de algemene werkmethode en de werking van de EU en haar instellingen, gaande van beleidsontwerp en effectbeoordeling en -analyse tot uitvoering. Met deze hervormingsinspanningen moet zowel de uitvoerbaarheid als de handhaving van het beleid en de wetgeving van de EU worden verbeterd.

De mogelijkheid om meer gebruik te maken van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op sommige (subgebieden van) beleidsterreinen, zoals het GBVB, sociaal beleid, belastingen en de interne markt door middel van de overbruggingclausules in de Verdragen, kon op enige steun rekenen. Er werd nogmaals gewezen op het belang van een begeleidend mechanisme om de vitale belangen van de lidstaten te beschermen.

Er is onderzocht of er vaker kan worden gebruikgemaakt van constructieve onthouding van stemming op het gebied van het GBVB indien eenparigheid van stemmen als stemregel wordt gehandhaafd. Daarnaast werd de mogelijkheid besproken om aan het gebruik van vetorechten een politieke toezegging van de leden van de Raad te verbinden om hun vetorecht alleen in te zetten indien hieraan vitale, nader genoemde redenen van nationaal beleid ten grondslag liggen die rechtstreeks verband houden met de specifieke handeling in kwestie, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking. Tot slot werd ook nog onderzocht of de lidstaten politiek kunnen worden verplicht om hun stemgedrag te verklaren wanneer zij een beroep doen op hun vetorecht.

#### E. Toekomstige werkzaamheden met betrekking tot interne hervormingen van de EU

De Europese Raad zal naar verwachting eind juni 2024 conclusies aannemen over een routekaart voor toekomstige werkzaamheden, zoals vermeld in zijn conclusies van 14 en 15 december 2023.

Als input voor de werkzaamheden van de Europese Raad hebben de lidstaten tijdens hun zittingen van de Raad Algemene Zaken en tijdens de informele bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken

op basis van een nota van het voorzitterschap de mogelijke constitutieve elementen met het oog op deze routekaart besproken.

De aanpak van het voorzitterschap kon op krachtige steun van de lidstaten rekenen. Verscheidene lidstaten wezen in dit verband naar de drie drijvende factoren voor de agenda voor interne hervormingen, waarbij zij benadrukten dat de EU klaar moet zijn om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. Er was brede steun voor het voorstel om de nadruk bij de hervormingswerkzaamheden te leggen op de waarden, het beleid, de begroting en de governance van de EU, waarbij bij de behandeling van de begroting rekening zal worden gehouden met de komende MFK-onderhandelingen. De besprekingen over een mogelijke formele aanpassing van de besluitvormingsprocedures zullen meer tijd vergen. De lidstaten benadrukten dat er in dit verband beter moet worden gecommuniceerd met de burgers om zich van de publieke steun voor de hervormingen te vergewissen.

Conform deze besprekingen staan de mogelijke, door het voorzitterschap in overweging gegeven elementen met het oog op een routekaart in de bijlage bij dit voortgangsverslag.

---

## Mogelijke elementen met het oog op een routekaart voor interne hervormingen

Zoals de Europese Raad van 23 en 24 juni 2022 in herinnering heeft gebracht, hangt de integratie van nieuwe lidstaten in de EU af van de vervulling van de criteria van Kopenhagen<sup>1</sup> in hun verschillende vormen: i) die waaraan de kandidaat-lidstaten moeten voldoen; en ii) die waaraan de EU zelf zich moet houden met betrekking tot haar capaciteit om haar ontwikkeling in stand te houden en te verdiepen, inclusief haar capaciteit om nieuwe leden op te nemen.

In overeenstemming met de Verklaring van Granada verklaarde de Europese Raad dat “[w]il de Europese integratie succesvol verlopen, [...] het Uniebeleid, naarmate de Unie groter wordt, [dan] geschikt [moet] zijn voor de toekomst en op duurzame wijze [moet] worden gefinancierd, op basis van de waarden waarop de Unie berust, en [...] de EU-instellingen doeltreffend [moeten] blijven functioneren”<sup>2</sup>, en dat de uitbreiding en interne hervormingen “parallel moeten worden voortgezet om ervoor te zorgen dat zowel de toekomstige lidstaten als de EU gereed zijn op het moment van toetreding”<sup>3</sup>.

Het doel van deze nota is mogelijke elementen aan te reiken met het oog op een routekaart voor toekomstige werkzaamheden omtrent interne hervormingen, die de Europese Raad in de zomer van 2024 moet aannemen. Voortbouwend op de inspanningen van het Zweedse en het Spaanse voorzitterschap vinden deze elementen hun oorsprong in de besprekingen over de toekomst van Europa in de Raad Algemene Zaken (19 maart 2024), de informele bijeenkomst van de ministers voor EU-aangelegenheden (30 april 2024) en de informele bijeenkomst van de directeuren-generaal voor EU-aangelegenheden (19 januari 2024), alsook in de op 20 maart 2024 aangenomen mededeling van de Commissie betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties.

### Kernbeginselen

- De basisdoelstelling van de hervorming is alle huidige en toekomstige EU-burgers het langdurige perspectief te geven dat de Unie hun welvaart en veiligheid behartigt en waarborgt door middel van eenheid en solidariteit en loyale en inclusieve samenwerking, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.
- Drie drijvende factoren liggen ten grondslag aan de agenda voor interne hervormingen:
  - de noodzaak voor de EU om haar slagvaardigheid te behouden en te verbeteren, wat betreft haar interne werking.

---

<sup>1</sup> Europese Raad van Kopenhagen, 21 en 22 juni 1993, Conclusies van het voorzitterschap.

<sup>2</sup> Conclusies van de Europese Raad van 14 en 15 december 2023.

<sup>3</sup> Conclusies van de Europese Raad van 21 en 22 maart 2024.

- de noodzaak voor de EU om zich aan te passen aan een nieuw geopolitiek klimaat en een snel veranderende wereld.
- de noodzaak voor de EU om zich op uitbreiding voor te bereiden. Het hervormingsproces en het uitbreidingsproces moeten parallel verlopen. Het uitbreidingsproces is gebaseerd op verdienste en houdt een eigen ritme aan.
- Bij de werkzaamheden aan de interne hervormingen en de verbetering van de governance van de EU moeten alle flexibiliteit en mogelijkheden worden onderzocht.
- De routekaart moet het werkproces voor de interne hervormingen op een pragmatische wijze vormgeven, flexibel blijven, en naargelang het nodig is worden voltooid en ontwikkeld.
- Voor de werkzaamheden aan de interne hervormingen van de EU moeten de volgende vier blokken als uitgangspunt gelden: EU-waarden als fundamenteel en overkoepelend kader, EU-beleid, EU-begroting (rekening houdend met de onderhandelingen over het MFK), en EU-governance.
- In de routekaart kunnen in plaats van kunstmatige of absolute termijnen politieke tijdschema's worden opgenomen, met name de strategische agenda, het in juli 2025 verwachte voorstel van de Commissie voor het volgende MFK, en de diepgaande beleidsevaluaties van de Commissie die worden verwacht in 2025.
- Het proces moet op verschillende niveaus door de lidstaten worden aangestuurd:
  - de Europese Raad stuurt het proces, geeft strategische richtsnoeren en wijst taken toe aan de RAZ.
  - de RAZ bereidt de besprekingen in de Europese Raad voor, geeft opvolging aan de richtsnoeren en de taken van de Europese Raad, en coördineert zo nodig de eventuele inbreng van andere Raadsformaties.
  - het Coreper bereidt de besprekingen in de RAZ en de Europese Raad over dit onderwerp voor.
  - deskundigen of hoge ambtenaren van de lidstaten kunnen de werkzaamheden van de Raad op dit gebied eventueel ondersteunen.
- Dit proces onder leiding van de lidstaten moet worden ondersteund door het voorzitterschap van de Raad in samenwerking met het SGR.
- Nadenken over hervormingen vereist analyses, beoordelingen en gegevens. De inbreng van de Commissie zal met name belangrijk zijn, te beginnen met haar mededeling over pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties (20 maart 2024) en haar aanstaande diepgaande beleidsevaluaties (verwacht in 2025), alsook verdere mogelijke beoordelingen en verslagen (bv. het verslag op hoog niveau over de toekomst van de eengemaakte markt en het verslag over de toekomst van het Europese concurrentievermogen). Voorts heeft het Europees Parlement op 29 februari 2024 een resolutie over de verdieping van de EU-integratie met het oog op toekomstige uitbreiding aangenomen.
- In dit verband zijn communicatie, transparantie ten aanzien van de burgers en burgerbetrokkenheid belangrijk om te zorgen voor een publiek draagvlak voor dit proces. De voorbereidingen die de kandidaat-lidstaten enerzijds en de EU anderzijds moeten treffen, moeten duidelijk aan de burgers worden uitgelegd. Hetzelfde geldt voor de voordelen van uitbreiding en interne hervormingen van de EU, met name wat betreft de maatregelen die worden genomen om de daarmee samenhangende uitdagingen aan te pakken.

## Belangrijkste stappen

Stap 1: vaststelling van de langetermijnambities en gemeenschappelijke doelstellingen van een uitgebreide en toekomstbestendige EU die in staat is doeltreffend op te treden in een nieuwe geopolitieke realiteit en tegenover steeds complexere uitdagingen, alsook vaststelling van de manieren om deze ambities en doelstellingen te verwezenlijken (deze oefening omvat, maar is niet beperkt tot de strategische agenda 2024-2029, die de Europese Raad naar verwachting in juni 2024 zal aannemen).

Stap 2: nadenken over mogelijke hervormingen met betrekking tot 1) de EU-waarden, 2) het EU-beleid, 3) de EU-begroting, en 4) de EU-governance:

1. EU-waarden: nadenken over hoe de bestaande EU-instrumenten en processen kunnen worden versterkt om de eerbiediging en bescherming van de rechtsstaat en de fundamentele waarden in de hele EU te waarborgen.
2. EU-beleid: we moeten het EU-beleid verder vaststellen, definiëren, uitwerken en evalueren, onder meer met betrekking tot de eengemaakte markt, het concurrentievermogen en belangrijke aanverwante beleidsmaatregelen, de groene en de digitale transitie, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiebeleid, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het reflectieproces moet worden onderbouwd met gegevens, met name van de aanstaande diepgaande beleidsevaluaties van de Commissie die in 2025 worden verwacht. Naast de gevolgen van de uitbreiding moet er ook rekening worden gehouden met de in de strategische agenda vastgelegde beleidsprioriteiten.
3. EU-begroting: zoals aangekondigd in haar mededeling betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties, is uitbreiding een van de onderwerpen waarmee rekening wordt gehouden in het aankomende, in juli 2025 verwachte, voorstel van de Commissie voor het volgende MFK (2028-2035). Met de besprekingen over het volgende MFK in gedachten, moeten we nagaan hoe de toekomstige begroting moet/kan evolueren, onder meer door een hervorming van het stelsel van eigen middelen te overwegen.
4. EU-governance: we moeten de mogelijkheden en flexibiliteit die het huidige verdragskader biedt, verkennen, onder meer wat betreft:
  - de werkmethoden van de instellingen, gaande van beleidsontwerp- en analyse tot uitvoering en handhaving;
  - de besluitvormingscapaciteit van de Raad, die na verloop van tijd kan worden verbeterd door overbruggingsclausules in verband met passende vrijwaringsmechanismen in werking te stellen en door een kader te creëren voor het gebruik van vetorechten;
  - geleidelijke integratie die een stapsgewijze, maar ook terugdraaibare toepassing van maatregelen, rechten en plichten mogelijk maakt en voortbouwt op de relevante rechtsinstrumenten, waarbij volmondig wordt erkend dat volledig lidmaatschap het uiteindelijke doel is van het toetredingsproces, zonder ook maar enige afbreuk te doen aan de integriteit van de Unie;
  - de toelating van mechanismen die sommige lidstaten in staat stelt in bepaalde gevallen intensiever samen te werken (bv. dankzij nauwere samenwerking), met behoud van openheid en inclusiviteit en met inachtneming van de fundamentele beginselen en de integriteit van de Unie, met inbegrip van de eengemaakte markt.

Stap 3: nadenken over de instrumenten waarmee en manieren waarop de mogelijke hervormingen kunnen worden doorgevoerd. In dit verband heeft de Commissie in haar recente mededeling betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties aangekondigd dat, voortbouwend op de resultaten van de evaluaties, inhoudelijke hervormingsvoorstellen in afzonderlijke sectoren mogelijk zijn.