

Brussel, 20 maart 2024
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	20 maart 2024
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2024) 146 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2024) 146 final.

Bijlage: COM(2024) 146 final



Brussel, 20.3.2024
COM(2024) 146 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties

Mededeling betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties

“In een wereld waarin omvang en gewicht van belang zijn, is het duidelijk in de strategische en veiligheidsbelangen van Europa om onze Unie te voltooien ... de volgende uitbreiding moet ook een katalysator voor vooruitgang zijn”.

Voorzitter Von der Leyen, Staat van de Unie, 2023

1. Inleiding

Sinds 1957 is de Europese Unie — en voordien de Europese Gemeenschappen — meermaals met succes uitgebreid, om uit te groeien tot de Unie van 27 lidstaten die we vandaag kennen. De moderne geschiedenis van Europa is er een van een sociale markteconomie die bestaat uit liberale democratieën die **samen sterker en welvarender worden**.

Volgens artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) kan “[e]lke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, verzoeken lid te worden van de Unie”. De uitbreidingslanden zijn lid van de Europese familie en zijn een intrinsiek onderdeel van een “Europe whole and free”. Binnen een toenemend volatiele geopolitieke context, waarin Rusland op ons continent een aanvalsoorlog voert tegen Oekraïne, blijft de Europese Unie een **baken van vrede, voorspoed en veiligheid**.

Uitbreiding is in het **eigen strategische belang** van de Unie. Dit betekent echter niet dat uitbreiding geen uitdagingen met zich brengt. Dat geldt zeker voor de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, die ingrijpende politieke, institutionele en beleidshervormingen zullen moeten doorvoeren om klaar te zijn voor het lidmaatschap. Maar het geldt evenzeer voor de Unie zelf, die te maken zal krijgen met onder meer een grotere heterogeniteit, de behoefte aan nieuwe middelen, een toenemende complexiteit van de besluitvormingsprocessen en de noodzaak om te blijven opkomen voor het onbetwistbare respect voor en onverkorte toepassing van de kernwaarden van de EU.

Een grotere Unie heeft een groter geopolitiek gewicht en meer invloed op het wereldtoneel — ook als economische partner. Dit helpt ook om externe afhankelijkheden te verminderen, versterkt de veerkracht en stelt ons in staat om, waar nodig, autonomer te handelen. De uitbreiding versterkt het concurrentievermogen en het groeipotentieel van de eengemaakte markt, hetgeen nieuwe schaalvoordelen en kansen oplevert voor burgers en bedrijven in de EU. De uitbreiding vergroot de energiezekerheid en bevordert hoge normen inzake milieu-, gezondheids-, sociale en consumentenbescherming, maar ook internationale klimaatactie. Vooral echter worden met een goed beheerste uitbreiding democratie, de rechtsstaat, stabiliteit, externe en interne veiligheid en eerbiediging van de grondrechten uitgebreid en verankerd in ons hele continent.

Deze voordelen kunnen merkbaar worden wanneer **zowel de EU als toekomstige lidstaten goed voorbereid zijn**. Dat vergt volledige en volgehouden politieke inzet en engagement — van de kandidaten en potentiële kandidaten, maar ook van de EU zelf. **Hervormingen waren al nodig vóór de uitbreiding, maar met de uitbreiding worden zij onmisbaar.**

In de verklaring van Versailles van 2022 hebben de staats- en regeringsleiders van de EU ambities voor de lange termijn bevestigd en aangegeven hoe deze ambities kunnen worden waargemaakt. Hierop voortbouwend hebben de Leiders in de verklaring van Granada van oktober 2023 verklaard dat, wat het vooruitzicht van een verdere uitbreiding van de Unie betreft, zowel de EU als de toekomstige lidstaten klaar moeten zijn voor een verdere uitbreiding en dat de EU intern de nodige voorbereidingen moet treffen en hervormingen moet doorvoeren voor een sterkere Unie.

De Europese Raad heeft in december 2023 dit punt nogmaals herhaald en duidelijk gemaakt dat zowel de toekomstige lidstaten als de EU klaar moeten zijn op het moment van toetreding en dat de werkzaamheden op beide sporen **parallel moeten worden voortgezet**. Uitbreidingslanden moeten klaar zijn voor toetreding en moeten op hun eigen merites worden beoordeeld. Tegelijk moet de EU haar toezeggingen nakomen en klaar staan om nieuwe lidstaten te verwelkomen. De EU moet verder verdiepen naarmate zij verruimt. We moeten ons vandaag beginnen voor te bereiden voor de Unie van morgen en de uitbreiding aangrijpen als een katalysator voor vooruitgang.

Toetreding tot de EU is en blijft gebaseerd op eerlijke en strenge voorwaarden, het **beginsel van eigen verdienste** en concrete vooruitgang in de praktijk op het terrein, in lijn met de “eerst de basis”-benadering. **Elk kandidaat-lidstaat en potentiële kandidaat zal worden beoordeeld op de vooruitgang die deze heeft geboekt bij het vervullen van met name de Kopenhagen-criteria**, die de essentiële voorwaarden zijn waaraan alle uitbreidingslanden moeten voldoen om een lidstaat te kunnen worden. Daarom kan niet worden vooruitgelopen op een tijdschema of het verloop van toekomstige uitbreidingen.

Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie voeren momenteel hun eigen beoordeling uit van de vraag hoe om te gaan met het vooruitzicht van een grotere Unie, waarbij de analyse niet beperkt blijft tot bestaande Verdragsbepalingen.

Met deze mededeling wil de Commissie een bijdrage leveren aan het overleg dat moet uitmonden in de vaststelling door de Leiders tegen de zomer van 2024 van een routekaart voor toekomstige werkzaamheden rond uitbreiding en hervormingen. Deze mededeling kijkt naar de implicaties van een grotere EU op vier belangrijke domeinen: waarden, beleid, begroting en governance. Zo effent deze mededeling het pad voor de **pretoetredingsbeleidsevaluaties** die voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie 2023 had aangekondigd. In deze mededeling wordt rekening gehouden met de impact van de uitbreiding op EU-beleid dat nu al in beweging is, maar ook met de noodzaak om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten toe te rusten met de instrumenten om zich aan te passen en om de EU de nodige instrumenten te geven waarmee zij haar ambities kan waarmaken.

2. Voorbereidingen treffen voor een grotere Unie

Twintig jaar geleden zijn tien landen tot de Europese Unie toegetreden. Het totale aantal lidstaten is toen gestegen van 15 tot 25 landen, en nadien tot de huidige 27. **Heel Europa heeft hier baat bij gehad**. De uitbreiding hielp de nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa te verankeren en maakte van de EU de grootste geïntegreerde markt ter wereld. Zij

stelde handel en financiële stromen open en droeg zo bij tot de economische groei in zowel de EU als de toetredende landen. Ook kon de EU hierdoor meer gewicht in de schaal leggen in de wereld. In de periode 2004-2012 verdubbelden de inkomende buitenlandse directe investeringen, als percentage van het bbp, met geaggregeerde welvaartswinst in de hele EU tot gevolg. Ook toekomstige uitbreidingen bieden deze fundamentele kansen.

Schaalvergroting biedt duidelijke voordelen: een grotere eengemaakte markt en arbeidsmarkt, meer emissiereducties, sterkere sociale convergentie, betere bescherming van de gezondheid en een krachtigere stem in de wereld. Toch zullen het beleid, de begroting en het bestuur van de EU onvermijdelijk gevolgen ondervinden van een grotere Unie en kan de uitbreiding potentieel onbedoelde gevolgen hebben. Wil het beleid van de Unie doeltreffend blijven functioneren, dan zullen maatregelen moeten worden genomen om **de kansen die een grotere Unie in zich draagt, te verzoenen met de uitdagingen** die de uitbreiding met zich brengt.

De EU is erin geslaagd om **in het verleden van uitbreidingen een succes te maken**. Dat succes werd bereikt door het **EU-beleid aan te passen** vóór de toetreding, door middel van een **rigoureuus toetredingsproces** dat ervoor zorgt dat de kandidaat-lidstaten vóór de toetreding volledig voorbereid zijn, en via gerichte **bijstand**.

Deze aanpak heeft geholpen om de kloof tussen oude en nieuwe lidstaten te dichten. De formele toetreding tot de EU kwam niet als een ontwrichtende schok voor nieuwe en bestaande lidstaten, maar als een verdere stap in een proces waarbij nieuwe lidstaten soepel werden geïntegreerd in het beleid en de begroting van de EU. Waar nodig werd dit geflankeerd met **overgangspannen** na de toetreding, zoals de geleidelijke infasering van fondsen en van de toegang tot de EU-arbeidsmarkt.

Dankzij de **lessen** die uit eerdere uitbreidingen zijn getrokken, is de EU **nu nog beter voorbereid**. De EU heeft haar uitbreidingsbeleid verfijnd door de grondbeginselen, zoals democratie, de rechtsstaat en de bescherming van de grondrechten, nog meer centraal te stellen in het toetredingsproces. Zoals blijkt uit de herziene uitbreidingsmethode van 2020, opent een en ander voor de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten ook ruimere mogelijkheden om uitbreidingslanden – reeds vóór hun toetreding – “**geleidelijk te integreren**” in bepaalde EU-beleidslijnen, door hun vervroegd al bepaalde voordelen en verplichtingen van het EU-lidmaatschap te geven. In lijn met de conclusies van de Europese Raad van 23-24 juni 2022 dient dit proces gebaseerd te zijn op verdienste en omkeerbaar te zijn. De mogelijkheden die deze **geleidelijke integratie** biedt, zullen ten volle worden benut, waarbij het EU-lidmaatschap het einddoel blijft.

De afgelopen jaren heeft de EU de COVID-19-pandemie met succes aangepakt, NextGenerationEU goedgekeurd en uitgevoerd, blijkt gegeven van ongekenne eenheid en solidariteit in het licht van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, en de energiecrisis doeltreffend aangepakt. Ook heeft de EU problemen opgelost die onze Unie jarenlang hebben verdeeld – van het migratie- en asielpact tot de herziening van de economische governance. We moeten doorgaan op deze weg van hervormingen. Naarmate we **ons beleid met 27 verder verbeteren, zijn we ook beter voorbereid op een grotere Unie**.

Een succesvolle uitbreiding vereist ook dat de EU en haar aspirant-leden doeltreffend met hun respectieve samenlevingen communiceren over het toetredingsproces en met hun burgers een constructief debat aangaan over het strategische belang en de voordelen ervan voor iedereen.

Het vooruitzicht van een uitbreiding is ook een kans om de EU-regels te vereenvoudigen en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid beter toe te passen, onder meer door na te gaan wat beter op nationaal niveau kan worden aangepakt.

A) WAARDEN

Artikel 2 VEU bevat de waarden waarop de Unie is gegrondvest, en met name democratie, eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van minderheden, en de rechtsstaat. Nu deze waarden onder druk komen te staan – zowel van buiten als binnen de EU – is het van cruciaal belang dat de EU deze waarden en haar democratische beginselen beschermt en hooghoudt. Naleving van deze waarden en beginselen is een voorwaarde om alle rechten te genieten die voortvloeien uit het EU-lidmaatschap. Het moet voor de EU een prioriteit blijven dat de transformatie in de uitbreidingslanden diepe wortels krijgt en leidt tot een blijvende eerbiediging van de democratie, gelijkheid en non-discriminatie, de grondrechten, met inbegrip van kinderrechten en de rechtsstaat – vóór en na toetreding van die landen tot de EU. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun wetgeving waarmee deze waarden worden uitgevoerd, geen terugval kent.

De **rechtsstaat** is een van die **kernwaarden**. Hij zorgt ervoor dat democratie, gelijkheid en grondrechten in de hele Unie worden beschermd. De rechtsstaat creëert de voorwaarden voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, eerlijke en goed functionerende rechtsstelsels, de strijd tegen corruptie, tegen georganiseerde misdaad en tegen overname en controle van het staatsapparaat (*state capture*), het waarborgen van de grondrechten, de vrijheid van meningsuiting, met inbegrip van mediavrijheid en -pluriformiteit, en het behoud van checks-and-balances, met inbegrip van goed functionerende democratische instellingen en openbaar bestuur, een vrij en mondig maatschappelijk middenveld, en daadwerkelijke betrokkenheid van de burgers – allemaal elementen die centraal staan in sterke democratieën. Het voorkomen en bestrijden van corruptie zijn van cruciaal belang om EU-waarden veilig te stellen en de rechtsstaat en het vertrouwen in bestuurders en openbare instellingen in stand te houden. Dit zijn ook de voorwaarden voor een sterke economie, de correcte uitvoering van het EU-beleid en een goed gebruik van de EU-begroting.

Goed functionerende democratische instellingen, de bescherming van de grondrechten en de rechtsstaat zijn een essentieel onderdeel van de Kopenhagen-criteria – en dus in eerste instantie een **fundamentele voorwaarde voor toetreding tot de EU**. Aanhoudende vooruitgang bij deze fundamentele hervormingen is bepalend voor het algemene tempo van de toetredingsonderhandelingen. Tijdens de onderhandelingen moeten uitbreidingslanden tastbare en doorlopende vooruitgang kunnen laten zien op het gebied van de rechtsstaat, als voorwaarde voor vooruitgang in de toetredingsonderhandelingen in het algemeen. Ook na de toetreding moet verdere vooruitgang worden geboekt. En toch heeft de EU te maken gehad met aanzienlijke bedreigingen voor de rechtsstaat – ook in lidstaten.

De afgelopen jaren heeft de EU **specifieke instrumenten ontwikkeld die ervoor moeten zorgen dat de rechtsstaat in de hele EU wordt geëerbiedigd**, zoals de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat, ondersteund door aanbevelingen, en de conditionaliteitsverordening, die de EU-begroting moet beschermen tegen schendingen van de rechtsstatelijkheid in de lidstaten.

Zoals voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie 2023 heeft aangekondigd, is de jaarlijkse **cyclus van verslagen over de rechtsstaat** nu verruimd tot de uitbreidingslanden die het verst gevorderd zijn in hun toetredingsonderhandelingen, zodat zij nog verdere stappen kunnen zetten in hun hervormingen van de rechtsstaat. Dit betekent dat uitbreidingslanden worden beoordeeld aan de hand van dezelfde normen als de huidige lidstaten. Een en ander zal hun hervormingsinspanningen ondersteunen om, in de aanloop naar de toetreding, onomkeerbare vooruitgang te boeken op het gebied van democratie en de rechtsstaat en om na de toetreding blijvend hoge normen te garanderen.

Met het oog op de toekomst zal de EU moeten nadenken hoe zij haar instrumenten verder kan versterken zodat de rechtsstaat in de hele EU daadwerkelijk en consequent wordt gehandhaafd – ook na toetreding.

B) BELEID

De **Europese eengemaakte markt** – 's werelds grootste geïntegreerde markt – is een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de EU. Dankzij de vier vrijheden – het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal – en het gemeenschappelijke beleid heeft de eengemaakte markt nu al dertig jaar de economische groei aangewakkerd, kansen gecreëerd en het dagelijkse leven van Europese consumenten en bedrijven vereenvoudigd.

Om de burgers in staat te stellen ten volle de vruchten van de eengemaakte markt te plukken, hebben de Verdragen een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen tot stand gebracht die het vrije verkeer van personen vergemakkelijkt, terwijl toch in de nodige maatregelen wordt voorzien met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, het beheer van migratie en asiel, en de preventie en bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. De laatste uitbreidingen in 2004, 2007 en 2013 boden meer dan honderd miljoen burgers de voordelen van de eengemaakte markt, zoals lagere prijzen, meer keuze, hoogwaardige banen en een hoge mate van gezondheid, veiligheid en consumentenbescherming, terwijl EU-bedrijven gemakkelijker toegang kregen tot nieuwe markten. Toen in 2014 de tiende verjaardag van de uitbreiding van 2004 werd gevierd, was het gecombineerde bbp van de EU gestegen tot 13 biljoen EUR.

Hoewel een grotere Unie niet zonder uitdagingen of onbedoelde gevolgen is, en zonder te vergeten dat die uitbreiding nauwlettend moet worden gemonitord en grondig moet worden aangepakt, breidt een grotere Unie de voordelen van **de eengemaakte markt** (en van de douane-unie) aanzienlijk uit. De volgende uitbreiding zal de Unie als geheel zeker meer kansen en welvaart bieden en zo de competitiviteit van de EU-economie in de felle mondiale concurrentiestrijd van vandaag versterken. Dit zal met name gebeuren dankzij meer handelsmogelijkheden en een hogere productiviteit, een grotere energiezekerheid,

vermindering van kritieke afhankelijkheid van derde landen, bijvoorbeeld voor kritieke grondstoffen, grotere veerkracht en een zekerder bevoorrading, een groter aanbod aan goederen en diensten tegen concurrerende prijzen voor de consument, extra voordelen en lagere kosten van financiële en bankdiensten voor consumenten en bedrijven – dankzij schaalvoordelen.

Vroegtijdige en geleidelijke toegang tot de eengemaakte markt zal de economische actoren in de uitbreidingslanden de kans geven zich verder in de Europese waardeketens te integreren. Daartoe zouden strategische partnerschappen kunnen worden opgezet rond industriële ecosystemen van wederzijds belang (bv. grondstoffen, accu's, toerisme, circulaire economie, machines).

Overname van het acquis van de eengemaakte markt vormt de kern van elke toetreding tot de EU. Dit houdt de volledige naleving in van een omvattende reeks rechten en plichten, waaruit **niet “à la carte” kan worden gekozen, of het nu gaat om beleidsdomeinen of om governance**. Een en ander doet de vraag rijzen **hoe de geleidelijke toegang tot de eengemaakte markt verder kan worden uitgerold** vóór de toetreding, wat betreft het bepalen van zowel de beoogde sectoren als de betrokken voorwaarden.

Met name zal er een antwoord moeten komen op de vraag of het **geleidelijk verlenen van toegang tot een betere internemarktbehandeling** rechtstreeks afdwingbare rechten en verplichtingen in de rechtsorde van de Unie en van de uitbreidingslanden zou doen ontstaan. Wat betreft de internemarktbehandeling vóór toetreding zal rekening moeten worden gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende sectoren. Ook moet worden bepaald welke waarborgen vereist zijn in termen van eenvormige uitlegging, toepassing en handhaving van het EU-acquis, en welke mogelijkheden de Unie heeft om te reageren indien een uitbreidingsland zijn verplichtingen niet nakomt.

De reflectie hierover **begint niet van nul**. De instrumenten en het kader die nu al de betrekkingen tussen de EU en de uitbreidingslanden regelen (zoals de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met de Westelijke Balkan en de associatieovereenkomsten/diepe en brede vrijhandelsruimten (DCFTA's) met Oekraïne, Moldavië en Georgië), bieden reeds belangrijke kansen om te zorgen voor een soepele overgang naar lidmaatschap, met inbegrip van geleidelijke integratie in specifieke onderdelen van de eengemaakte markt. Deze kaders worden aangevuld met aanvullende initiatieven (zie kader hieronder).

Voorbeelden van initiatieven voor geleidelijke integratie

*Het **prioritaire actieplan (PAP)** in het kader van de **DCFTA met Oekraïne** wil het land vóór de toetreding toegang bieden tot onderdelen van de eengemaakte markt door het op te nemen in de EU-regeling voor roaming tegen thuishet, door de toegang tot de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA) voor te bereiden overeenkomstig de desbetreffende procedures en vereisten, en door het vrije verkeer van bepaalde industriële goederen (ACAA) toe te staan. Een gelijksoortig plan bestaat ook voor **Moldavië** en wordt nu samen met **Georgië** opgezet.*

*Het **groeiplan voor de Westelijke Balkan** stimuleert de regio om zich voor te bereiden op het EU-lidmaatschap en vaart te zetten achter de noodzakelijke sociaal-economische en fundamentele hervormingen, met name door een aantal voordelen van toegang tot de eengemaakte markt sneller beschikbaar te stellen. Deze prioritaire acties, waaronder de uitbreiding van de EU-regeling voor roaming tegen thuishetarief tot de regio, de voorbereiding van de toegang tot de SEPA overeenkomstig de desbetreffende procedures en vereisten, alsmede het toestaan van vrij verkeer voor bepaalde industriële goederen en het openstellen van bepaalde dienstensectoren, zullen worden uitgevoerd met volledige gebruikmaking van de bepalingen van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten.*

*Dit initiatief verloopt parallel met de **gemeenschappelijke regionale markt in de Westelijke Balkan**, die, op basis van EU-regels en -normen, tot de economische integratie van de regio moet leiden. Het cumulatieve effect van regionale integratie, geleidelijke integratie in de eengemaakte EU-markt en structurele hervormingen zal de sociaal-economische convergentie van deze landen vóór hun toetreding versnellen.*

*Deze geleidelijke integratieprocessen worden ook **financieel ondersteund** door de voorgestelde hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan, de faciliteit voor Oekraïne en het EU-steunpakket voor Moldavië. Een en ander moet voor de nodige investeringen zorgen om de economische en sociale convergentie binnen een EU met meer dan dertig lidstaten te verbeteren.*

Een integratie in een vroeg stadium in bepaalde onderdelen van de eengemaakte markt zal van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten niet alleen een dynamische aanpassing aan het EU-acquis vragen, maar ook, wat governance betreft, een eenvormige en doeltreffende uitvoering en handhaving van alle betrokken EU-regels. Dit is van cruciaal belang om elk risico op compartimentering van de eengemaakte markt te voorkomen en het vertrouwen in de naleving van de regels te behouden.

De kwaliteit, capaciteit en prestaties van het openbaar bestuur zijn van fundamenteel belang om EU-beleid uit te voeren en EU-wetgeving te implementeren. De absorptie van het EU-acquis zal worden vergemakkelijkt door een **intensievere interactie tussen overheidsdiensten** van uitbreidingslanden, lidstaten en EU-instellingen. De uitbreidingslanden nemen – vaak als waarnemer – reeds deel aan de voorbereidende werkzaamheden op het gebied van EU-wetgeving en -beleid, of aan de werkzaamheden van bepaalde gedecentraliseerde EU-agentschappen, waardoor de EU-normen al in een vroeg stadium in hun systemen verankerd worden. Instrumenten zoals het instrument voor technische ondersteuning, TAIEX en Twinning moeten nog verder worden uitgebreid om technische en beleidsondersteuning te bieden aan de overheidsdiensten van toekomstige EU-lidstaten. Veel van de uitbreidingslanden zijn ook al geassocieerd met **EU-programma's** die relevant zijn voor de interne markt, waardoor zij vergelijkbare kansen krijgen als EU-actoren.

De Commissie zal ook steun blijven verlenen aan **programma's voor people-to-people-contacten, zoals Erasmus+**, met name voor jongeren, om een **gemeenschappelijke Europese geest** te bevorderen, door synergieën te creëren met bijvoorbeeld het regionale

bureau voor samenwerking in jeugdzaken dat door de Westelijke Balkan is opgericht of het netwerk van jonge Europese ambassadeurs in de uitbreidingslanden.

Belangrijk is dat de integratie van de uitbreidingslanden in een uitgebreide eengemaakte markt baat zal vinden bij hervormingen op de belangrijkste beleidsterreinen die in kaart worden gebracht in de komende pretoetredingsbeleidsevaluaties waarvan verderop sprake. Deze evaluaties zullen ook hun voordeel kunnen doen met de lopende sectorale reflectie en met name met de inzichten van twee verslagen op hoog niveau die binnenkort worden verwacht: het **verslag op hoog niveau over de toekomst van de eengemaakte markt**, dat Enrico Letta in opdracht van het voorzitterschap van de Raad en de Commissie opstelt, en **het verslag over de toekomst van het Europese concurrentievermogen** van de hand van Mario Draghi, bijzonder adviseur van voorzitter Von der Leyen.

i) Verbeteren van de connectiviteit

Voordelen en uitdagingen

Een grotere Unie zal de **fysieke connectiviteit** versterken, met nieuwe vervoers- en handelsroutes, met inbegrip van uitgebreide Europese vervoerscorridors, hetgeen zal leiden tot lagere logistieke kosten en vlottere handelsstromen – met per saldo tastbare voordelen voor consumenten, burgers en bedrijven.

Een uitgebreide Europese vervoersruimte kan **de basis vormen voor nieuwe beleidsinitiatieven en investeringen** die het mondiale leiderschap van de EU kunnen ondersteunen binnen de waardeketen in verschillende vervoerssectoren (bv. de bouw van vliegtuigen, auto's, vrachtwagens en rollend materieel, de productie van duurzame brandstoffen, logistieke en vervoersdiensten, met inbegrip van de militaire mobiliteitsdimensie).

Een uitbreiding van de **energie-unie** kan de uitbouw van energie-infrastructuur verder stimuleren en de energiezekerheid, betaalbaarheid en decarbonisatie van de EU versterken. Diverse uitbreidingslanden hebben een aanzienlijk potentieel voor koolstofarme energie. Deze uitbreiding kan de EU ook helpen om haar mondiale leiderschap te behouden op het gebied van de uitrol van hernieuwbare energie.

Wat de **digitale eengemaakte markt** betreft, zal het beleidsprogramma voor het digitale decennium de toekomstige lidstaten ondersteunen bij het in kaart brengen van actiegebieden om de gemeenschappelijke streefdoelen voor digitale vaardigheden, infrastructuur, bedrijven en overheidsdiensten te behalen. Hiermee zouden digitale infrastructuur en technologieën ten dienste worden gesteld van duurzame, inclusieve en welvarende samenlevingen. De nieuwe lidstaten zullen ook hun voordeel kunnen doen met de toepassing van baanbrekende EU-wetgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, artificiële intelligentie (bv. AI-verordening), onlineplatforms (bv. verordening digitale markten, verordening digitale diensten en platformwerkers), data (bv. dataverordening en verordening datagovernance) en interoperabiliteit.

Zo kan ook de Europese digitale connectiviteit worden verbeterd door voor roaming de samenwerking met uitbreidingslanden te versterken, terwijl onderlinge afstemming van de elektronische vertrouwenskaders de handel en het personenverkeer zou vergemakkelijken.

Verdere voordelen kunnen voortvloeien uit een ruimere toepassing van het EU-wetgevingskader inzake cyberbeveiliging en de vroege toepassing door uitbreidingslanden van de EU-toolbox voor 5G-cyberbeveiliging. In de context van een reeds sterk geïntegreerde cyberruimte moet dit de capaciteit van de Unie vergroten om op dreigingen en incidenten te reageren.

Een groot deel van deze vooruitgang zal ook afhangen van de **beschikbaarheid van voldoende particuliere en publieke investeringen**, met name om veilige, veerkrachtige digitale communicatie-infrastructuur met hoge capaciteit uit te rollen en om Europese digitale-innovatiehubs op te richten die bedrijven en organisaties uit de publieke sector ondersteunen bij het aangaan van digitale uitdagingen en het verbeteren van hun concurrentievermogen. Andere potentiële uitdagingen zijn onder meer de convergentie van de regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van elektronische communicatie, roaming, radiospectrum, elektronische vertrouwensdiensten), cyberbeveiliging van toeleveringsketens, gezien de blootstelling van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten aan geavanceerde kwaadwillige cyberactoren en de aanwezigheid van technologie van leveranciers met een hoog risico, hetgeen met name voor de 5G-netwerken een cruciaal aandachtspunt is. Deze uitdagingen in verband met het investeringsniveau en de convergentie van de regelgeving spelen evenzeer in de energie- en de vervoerssector.

Overwegingen voor komende beleidsevaluaties

De beleidsevaluaties zullen onderzoeken hoe beleidsinitiatieven om de veerkracht te versterken via industriële doorbraakinnovatie kunnen worden opgeschaald en ondersteund vanuit belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's) (bv. halfgeleiders en waterstof). Ook zouden verdere strategische partnerschappen kunnen worden opgezet rond industriële ecosystemen van wederzijds belang (bv. grondstoffen, accu's, toerisme, circulaire economie, machines). Bij de steun voor investeringen moet de klemtoon liggen op de versnelde ontwikkeling van de uitbreiding van energie- en vervoersinterconnecties in het kader van TEN-E en TEN-T in kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten. Ook kan worden onderzocht hoe uitbreidingslanden de nodige bestuurlijke capaciteit kunnen opbouwen om effectief deel te nemen aan toekomstige grensoverschrijdende en meerlandenprojecten van strategisch belang.

Nieuwe gezamenlijke aankoopinstrumenten met het EU-energieplatform als inspiratiebron zouden uitbreidingslanden kunnen betrekken bij het veiligstellen van strategische grondstoffen, zoals waterstof en grondstoffen die van kritiek belang zijn voor de energietransitie van de EU, de digitale transitie en het concurrentievermogen van de EU-economie.

In een grotere eengemaakte markt zou een verantwoorde uitrol van nieuwe digitale producten en technologieën op de financiële markten een verschil kunnen maken. Uitbreidingslanden in een vroeg stadium betrekken bij activiteiten om de cyberbeveiligingscapaciteiten van de EU

te versterken (onder meer via de EU-cyberbeveiligingsreserve en een nauwer partnerschap met het EU-agentschap voor cyberbeveiliging), zou ook wederzijds voordeel kunnen opleveren. Een verruimd gebruik van digitale oplossingen is van groot belang om administratieve rompslomp in zowel de bestaande als de toekomstige lidstaten te verminderen of te vermijden.

Geleidelijke integratie

De verdere integratie van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten in deze respectieve delen van de eengemaakte markt zal worden geschraagd door een versterking van de convergentie met de EU-regelgeving en door infrastructuurverbindingen met de EU. Het investeringskader voor de Westelijke Balkan voert, zoals uiteengezet in hun economisch en investeringsplan (EIP), de steun op om de nodige vervoers-, energie- en milieu- (afval- en waterbeheer) en digitale en sociale infrastructuur tot stand te brengen. Voor Moldavië en Georgië wordt aan vergelijkbare initiatieven gewerkt via de respectieve EIP's voor het Oostelijk Partnerschap. Als onderdeel van de faciliteit voor Oekraïne zal het Oekraïneplan hervormings- en investeringsprioriteiten vaststellen en zal het investeringskader, op basis van die prioriteiten, als katalysator fungeren voor particuliere en publieke investeringen in het land.

Via het **Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap** wordt verder gewerkt aan de aanpassing aan het EU-acquis op het gebied van energie, milieu en klimaat en aan de uitbreiding van de trans-Europese energienetwerken (TEN-E) om de energie-interconnecties tussen de EU, de Westelijke Balkan, Oekraïne, Moldavië en Georgië te verbeteren. De synchronisatie van de elektriciteitsnetten van Oekraïne en Moldavië met het netwerk van continentaal Europa versterkt de energiezekerheid en creëert kansen voor de elektriciteitshandel.

Ook worden de **trans-Europese vervoersnetwerken** (TEN-T) uitgebreid om de vervoersconnectiviteit met de EU uit te breiden en deze landen te ondersteunen bij de uitvoering van het EU-acquis op vervoersgebied, onder meer in het kader van het Verdrag tot oprichting van de Vervoersgemeenschap. De Commissie zal hier de opties onderzoeken om de deelname van Oekraïne, Moldavië en Georgië verder te verdiepen. De geleidelijke aanpassing aan het EU-luchtvaartacquis verloopt via bestaande luchtvaartovereenkomsten.

Versterking van en investeringen in **solidariteitscorridors** als permanente verbindingen leveren in dit verband ook een belangrijke bijdrage, naast een hele reeks andere initiatieven in de vervoerssector, zoals de deelname van uitbreidingslanden aan EU-agentschappen en -programma's op het gebied van vervoer. **Nauwere douanesamenwerking** kan de geleidelijke integratie in de douane-unie vergemakkelijken. Betere connectiviteit zal ook de militaire mobiliteit vergemakkelijken. Via verschillende Global Gateway-initiatieven, zoals de economische en investeringsplannen, de digitale agenda voor de Westelijke Balkan en het investeringskader voor Oekraïne in het kader van de faciliteit voor Oekraïne, mobiliseert de EU nu al aanzienlijke publieke en private investeringen ter ondersteuning van de digitale transformatie van de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten (en, in het geval van Oekraïne, de wederopbouw en modernisering ervan).

Voorts is de EU begonnen met het proces om Oekraïne en Moldavië in het EU-gebied met roaming tegen thuishetarief op te nemen, en tegelijkertijd vrijwillige roamingregelingen tussen telecombedrijven in de EU en in de Westelijke Balkan, Oekraïne en Moldavië te faciliteren, alsmede de voorbereiding van een regionale roamingovereenkomst, die de roamingtarieven in de regio van het Oostelijk Partnerschap de komende jaren met tot 87 % zal doen dalen.

Andere belangrijke initiatieven zijn het strategisch partnerschap tussen de EU en Oekraïne inzake kritieke grondstoffen, dat als voorbeeld kan dienen voor gelijksoortige partnerschappen met andere uitbreidingslanden.

ii) Nakomen van onze klimaat- en milieuverbindenissen

Voordelen en uitdagingen

Doordat meer landen zich houden aan de ambitieuze klimaat- en milieuverbindenissen en het acquis van de EU, zal een grotere Unie een **positieve bijdrage leveren aan de strijd tegen klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit**, met name door de EU-inspanningen op het gebied van decarbonisatie op te voeren. De uitbreidingslanden beschikken over een groot potentieel op het gebied van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie en herbergen belangrijke natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit.

De uitvoering van de ambitieuze groene agenda van de EU zal ook **uitdagingen** met zich brengen. Diverse uitbreidingslanden hebben zeer vervuilende industrieën, slecht presterende infrastructuur voor water- en afvalbeheer, zijn voor de elektriciteitsproductie sterk afhankelijk van steenkool en hebben een hoog broeikasgasemissieprofiel en hoge niveaus aan luchtverontreiniging. Tegelijkertijd hebben zij een groot potentieel voor hernieuwbare energie (met name zonne- en windenergie) en het terugdringen van verontreiniging door de invoering van moderne reductietechnologieën. De groene transitie, en met name de uitrol van hernieuwbare energie op land en op zee, moet worden versneld. Hun industriële en gebouwenbestand zal moeten worden gerenoveerd om de energie-efficiëntie ervan te verbeteren en bij te dragen aan een rechtvaardige overgang weg van een op steenkool gebaseerde economie. Aanzienlijke inspanningen zullen nodig zijn op de weg naar een circulaire economie en om duurzame consumptie en productie en een duurzaam gebruik van hulpbronnen tot stand te brengen. Een en ander zal adequate investeringen vergen, met name om rekening te houden met de gevolgen voor bepaalde regio's, sectoren en werknemers.

De opname van nieuwe landen in de EU-emissiehandelsregeling kan een krachtig instrument zijn om hun economieën koolstofvrij te maken en de nationale financiering te vinden die nodig is voor de transitie. Het effect van de stijging van zowel de vraag naar als het aanbod van emissierechten op de koolstofprijsniveaus moet in het kader van de evaluaties worden beoordeeld.

Overwegingen voor komende beleidsevaluaties

Tegen deze achtergrond zouden de beleidsevaluaties moeten onderzoeken hoe de uitbreidingslanden het beste kunnen worden ondersteund bij de afstemming op het EU-beleid inzake klimaat en groene industrie. Ook zouden deze evaluaties moeten nagaan in hoeverre het EU-beleid inzake klimaat en groene industrie een antwoord kan bieden op nieuwe uitdagingen, waarbij wel onze ambities kunnen worden veiliggesteld en voorspelbaarheid kan

worden gegarandeerd. Ten slotte zouden de beleidsevaluaties moeten onderzoeken of en in welke mate nieuwe lidstaten specifieke financiële steun nodig hebben om ervoor te zorgen dat de EU op koers blijft om haar klimaat- en ruimere milieuverbindenissen na te komen.

De groene transitie van industrieën in de uitbreidingslanden moet profiteren van een Europees groeibevorderend ondernemingsklimaat dat gericht is op de ontwikkeling en het gebruik van schone technologieën en een hoge energie- en hulpbronnen efficiëntie. Hiervoor moeten de juiste prikkels worden bepaald en moet een passende mix van particuliere en publieke investeringen worden gemobiliseerd.

Ten slotte kunnen de beleidsevaluaties ook een aantal sleutelfactoren onderzoeken, zoals publieke en particuliere investeringen die nodig zijn voor het ontwikkelen van het potentieel aan hernieuwbare energie, groene innovatie of vaardigheden.

Geleidelijke integratie

Sommige van de klimaat- en energiegerelateerde uitdagingen in verband met uitbreiding worden al aangepakt door de transformatie-inspanningen die in het kader van verschillende initiatieven in de uitbreidingslanden worden geleverd.

Als verdragsluitende partijen bij de **Energiegemeenschap** hebben de Westelijke Balkan, Oekraïne, Moldavië en Georgië bindende energie- en klimaatstreefcijfers voor 2030 aangenomen die op de ambitie van de EU zijn afgestemd, en zijn zij bezig met het opstellen van hun nationale energie- en klimaatplannen, die in juni 2024 klaar moeten zijn, om zo bij te dragen aan hun geleidelijke integratie in de energiemarkt van de EU.

Er wordt ook gewerkt aan de ontwikkeling van koolstofbeprijzing, met inbegrip van het noodzakelijke monitoringkader voor broeikasgasemissies.

Voorts faciliteert de **groene agenda voor de Westelijke Balkan**, die is ontworpen om de regio te doen aansluiten bij de ambities van de Green Deal, regelgevingshervormingen en investeringen in de regio, met name op het gebied van energietransitie, duurzame mobiliteit, verwijdering van afvalstoffen uit de lucht, het water en de bodem, de circulaire economie, biodiversiteitsbescherming en ecosysteemherstel of duurzame voedselproductie.

Om deze inspanningen te ondersteunen, **mobiliseert, bevordert en versnelt de EU particuliere en publieke investeringen** in de groene transitie door middel van haar economische en investeringsplannen (EIP) voor de Westelijke Balkan en het Oostelijk Partnerschap, de faciliteit voor Oekraïne, het nieuwe groeiplan voor de Westelijke Balkan, het energiesteunpakket voor de Westelijke Balkan, of de Groep op hoog niveau gasconnectiviteit in Centraal- en Zuidoost-Europa, met bijzondere aandacht voor bijvoorbeeld hernieuwbare energiebronnen, de “renovatiegolf” voor energie-efficiëntie, binnenlandse en grensoverschrijdende infrastructuur, energietransitie (met name weg van steenkool) en afstemming van de regelgeving. Met het oog op een zo groot mogelijke efficiëntie moet de deelname van de uitbreidingslanden aan EU-agentschappen en -programma’s op dit gebied verder worden geïntensiveerd.

De steun van de EU heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij het versterken van de energiesector van Moldavië en Oekraïne, het verstrekken van noodapparatuur voor energie en

het faciliteren van hun integratie in de EU-energiemarkt en het EU-energieplatform. Hierdoor is Moldavië voor zijn energie minder afhankelijk van Rusland geworden. Een ander voorbeeld van EU-steun betreft de elektriciteitskabel die wordt overwogen om de rest van Europa met Georgië te verbinden.

iii) Verbeteren van de voedselkwaliteit, -veiligheid en -zekerheid door een concurrerende, duurzame voedselsector

Voordelen en uitdagingen

Een van de belangrijkste uitdagingen van de toekomstige uitbreiding is het versterken van het vermogen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU om **een duurzaam en concurrerend agrovoedingsproductiemodel te ondersteunen** en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de behoeften van landbouwers en vissers in zowel de huidige als de toekomstige lidstaten en aan de verscheidenheid aan landbouwmodellen in een grotere Unie. Een en ander moet op zodanige wijze worden beheerd dat de interne markt, het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het gemeenschappelijk visserijbeleid in stand worden gehouden, zonder onnodige schokken of grote disrupties voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen te veroorzaken.

Oekraïne is een van de belangrijkste voedselproducenten ter wereld, met name op de graanmarkt. De integratie van Oekraïne in de EU zal de voedselzekerheid van de EU en haar positie in de mondiale handel in landbouwproducten versterken, maar de omvang en structuur van de Oekraïense landbouwproductie zullen de nodige aandacht moeten krijgen.

De doelstellingen van het GLB blijven van kracht in een grotere Unie. Uitbreiding vereist een grondige beoordeling van de langetermijneffecten ervan op de levensvatbaarheid en duurzaamheid van het landbouwbeleid in een EU met meer dan dertig lidstaten, waarbij de nodige aandacht wordt geschonken aan de omvang en structuur van landbouwbedrijven, de structuur van de landbouw in elke economie, in combinatie met de verscheidenheid aan landbouwmodellen, en rekening wordt gehouden met de socio-economische en ecologische langetermijnuitdagingen waarmee de sector wordt geconfronteerd. Het is van essentieel belang in de landbouwsector te zorgen voor een gelijk speelveld tussen de huidige en de toekomstige lidstaten.

Overwegingen voor komende beleidsevaluaties

Bij de beleidsevaluaties zal worden nagegaan of de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten in staat zijn de EU-wetgeving inzake rechtstreekse steunregelingen voor landbouwbedrijven toe te passen en de gemeenschappelijke marktordeningen voor diverse landbouw- en visserijproducten te implementeren. Er moet ten volle rekening worden gehouden met de rol van landbouw en visserij voor de levenskwaliteit in plattelands- en kustgebieden, de milieueffecten ervan en de algehele bijdrage ervan aan de duurzaamheid van lokale gemeenschappen.

Bij de beleidsevaluaties zal ook worden nagegaan hoe kan worden gezorgd voor de volledige naleving en een doeltreffende en coherente toepassing van ander gerelateerd beleid dat hoge

veiligheids- en kwaliteitsnormen waarborgt op gebieden als voedselveiligheid, sanitaire en fytosanitaire maatregelen, diergezondheid en dierenwelzijn, milieu enz.

Geleidelijke integratie

Het stabilisatie- en associatieproces voor de **Westelijke Balkan** voorziet in gemeenschappelijke politieke en economische doelstellingen, ook voor de landbouwsector, die worden ondersteund door economische en financiële instrumenten om het transitieproces te begeleiden. De regio ontvangt ook financiering in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun voor plattelandontwikkeling, onder meer voor duurzame landbouw en agro-industrie op het platteland.

Evenzo heeft de uitvoering van associatieovereenkomsten met **Georgië, Moldavië en Oekraïne** via harmonisatie van de regelgeving en actieve steun aan landbouwers en bedrijven de hervormingen op het gebied van landbouw en voedselveiligheid versterkt. De uitrol van snel en betaalbaar internet in plattelandsgebieden is ook een krachtige motor voor de ontwikkeling van plattelandsgebieden.

iv) Scheppen van de voorwaarden voor sociale, economische en territoriale convergentie

Voordelen en uitdagingen

Lidmaatschap van de economische unie levert tastbare voordelen op voor de burgers en de economie, zoals het verlagen van de transactiekosten, het stimuleren van investeringen, intraregionale handel, economische groei en sterkere sociale rechten. Het biedt ook toegang tot grotere en meer gediversifieerde financiële markten, wat zorgt voor lagere financieringskosten en meer keuze en lagere prijzen voor de consument.

Bovendien neemt de eenheidsmunt in de monetaire unie wisselkoersschommelingen en daarmee samenhangende transactiekosten voor zowel bedrijven als burgers weg. Het uitbreiden van de economische en monetaire unie tot nieuwe leden zou de economische veerkracht van de EU in haar geheel ondersteunen door de creatie van gediversifieerde grensoverschrijdende waardeketens te faciliteren. Het zou ook helpen de rol van de EU en de euro in de wereldeconomie te bevorderen.

Een succesvolle integratie in een economische en monetaire unie vergt **economische en sociale convergentie** en doeltreffende **coördinatie van de economische en sociale beleidsvorming** tussen de lidstaten om de hierdoor geboden kansen te maximaliseren en grote verschillen op nationaal of regionaal niveau en negatieve overloopeffecten bij ongunstige economische schokken te voorkomen. De minimumnormen voor de bescherming van werknemers in het EU-acquis en de Europese pijler van sociale rechten vormen de basis voor deze sociale convergentie, samen met gezonde arbeidsverhoudingen. Met name goed functionerende arbeidsmarktstructuren en -instellingen, doeltreffende socialebeschermingsstelsels en een sterke sociale dialoog zullen van cruciaal belang zijn om te zorgen voor een samenhangende uitgebreide Unie, die niemand aan zijn lot overlaat en een gelijk speelveld waarborgt.

De uitbreiding zal aanzienlijke gevolgen hebben voor het **cohesiebeleid van de EU**. Het beleid is succesvol gebleken als het gaat om het bijdragen aan en versterken van de voordelen van de eengemaakte markt, het reduceren van territoriale verschillen en het stimuleren van opwaartse sociaal-economische convergentie tussen lidstaten en regio's. De doelstellingen van het cohesiebeleid van de EU blijven van kracht in een grotere Unie, zowel in de huidige als in toekomstige lidstaten. De beperkte bestuurlijke capaciteit van uitvoerende autoriteiten en begunstigden in kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten zal echter uitdagingen meebrengen voor de absorptie en de kwaliteit van de investeringen. Het verbeteren van deze capaciteit door middel van technische bijstand, infaseringsperioden en andere maatregelen — zoals opleiding — zal cruciaal zijn om ervoor te zorgen dat de EU-steun daadwerkelijk bijdraagt tot opwaartse sociaal-economische en territoriale convergentie en dat de financiële belangen van de Unie worden beschermd. Net als bij eerdere uitbreidingen is er behoefte aan een brede reflectie over de toekomst van het cohesiebeleid in de EU.

Tot slot zou het uitbreiden van het **belastingacquis van de EU** duidelijk gunstig zijn, aangezien dit de grensoverschrijdende bedrijvigheid en de handel in de EU voor burgers en bedrijven zou stimuleren en een **gelijk speelveld** zou creëren. Het bestaande vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad op het gebied van belastingaangelegenheden zal in een grotere Unie echter nog grotere uitdagingen meebrengen, wat ertoe uitnodigt om te overwegen op dit gebied op stemming met gekwalificeerde meerderheid over te stappen. Hetzelfde geldt voor bepaalde aspecten van ander EU-beleid (bv. elementen van het sociaal beleid).

Overwegingen voor komende beleidsevaluaties

Om de uitdagingen in verband met de **governance van het beleid inzake economische en sociale convergentie binnen een grotere groep lidstaten** aan te pakken, moet in de beleidsevaluaties onder meer worden nagedacht over de wijze waarop lacunes op het gebied van wetgeving en handhaving kunnen worden gedicht (bv. economisch en begrotingsbeleid, vrij verkeer, coördinatie van de sociale zekerheid, arbeidsrecht, consumentenbescherming, gezondheid en veiligheid op het werk). Hoewel de fundamentele waarde van vrij verkeer moet worden gewaarborgd, zouden aanvullende maatregelen nodig zijn om de risico's van sociale dumping of braindrain en ontvolking te beperken. In dit verband is het van essentieel belang dat de sociale partners uit toekomstige lidstaten in een vroeg stadium worden betrokken, onder meer bij de aanpassing van bestaande wetgeving, de vaststelling van nieuwe regels en de handhaving daarvan.

Geleidelijke integratie

Binnen de EU vindt de coördinatie van het economisch en sociaal beleid plaats in het kader van het Europees semester. De landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester, die door de Europese Commissie worden voorgesteld en door de Raad worden goedgekeurd, schragen ook de financiële steun in het kader van NextGenerationEU en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF).

Sinds 2015 loopt in de uitbreidingslanden een met het Europees semester vergelijkbare exercitie: alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten dienen jaarlijkse economische hervormingsprogramma's in bij de Europese Commissie, waarbij de nadruk ligt op

hervormingen om het concurrentievermogen te vergroten en de voorwaarden voor inclusieve groei en het scheppen van banen te verbeteren. Deze programma's worden beoordeeld door de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank en met de uitbreidingslanden besproken door de Raad van Ministers. In de toekomst kan worden overwogen de twee processen meer op elkaar af te stemmen.

In het geval van de Westelijke Balkan zullen de economische hervormingsprogramma's gericht zijn op het macro-budgettair kader en worden aangevuld met de hervormingsagenda's in verband met de nieuwe hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan. In de hervormingsagenda's zal een reeks prioritaire hervormingen worden vastgesteld, verdeeld in meetbare stappen die als betalingsvoorwaarden zullen dienen.

In het geval van Oekraïne bevat het Oekraïneplan, het belangrijkste instrument voor de uitvoering van de faciliteit, de prioriteiten van de regering, de volgorde van de belangrijkste hervormingen en prioritaire investeringsgebieden, die voor economische groei en veerkracht zullen zorgen, de integratie van het land in de eengemaakte markt zullen bevorderen en zullen waarborgen dat Oekraïne zijn wetgeving geleidelijk op het EU-acquis afstemt.

Daarnaast helpt **pretoetredingssteun** kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten bij het transformeren van hun samenlevingen, rechtsstelsels en economieën — in de vorm van subsidies, infrastructuurinvesteringen of technische bijstand om politieke, sociale en economische hervormingen te vergemakkelijken. Dit brengt samenlevingen dichterbij de waarden en normen van de Europese Unie, waardoor zij bij toetreding in de economische unie kunnen floreren en tot de economische veerkracht van de EU als geheel kunnen bijdragen. Veel van de uitbreidingslanden zijn ook reeds geassocieerd met relevante EU-programma's, zoals het onderdeel werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) van het Europees Sociaal Fonds (ESF). De deelname van uitbreidingslanden aan EU-agentschappen op dit gebied moet verder worden geïntensiveerd, met name de samenwerking met de Europese Arbeidsautoriteit en het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk.

Territoriale samenwerking, met inbegrip van grensoverschrijdende en transnationale samenwerkingsprogramma's, stelt de uitbreidingslanden al in staat onderling en met naburige EU-lidstaten samen te werken in belangrijke sociale en economische sectoren (waaronder grensconnectiviteit en people-to-people-acties). Voorbeelden hiervan zijn de macroregionale strategieën van de EU voor de Adriatische, Ionische en Donau-regio, de gezamenlijke maritieme agenda voor de Zwarte Zee of de grensoverschrijdende Interreg-programma's met Oekraïne en Moldavië, die in 2023 aanvullende financiering ontvingen.

v) Nakomen van sterke verbintenissen op het gebied van veiligheid, migratie en grensbeheer

Voordelen en uitdagingen

In een steeds uitdagendere geopolitieke context zou een omvangrijkere Unie met een grotere bevolking haar **gewicht in mondiale aangelegenheden en in multilaterale contexten** vergroten — als zij in staat is op een eensgezinde, snelle en beslissende manier op te treden. Deze eenheid naar buiten toe en dit vermogen om extern op te treden vereisen in de eerste

plaats een onderliggende gedeelde visie en een grote mate van gemeenschappelijkheid in de analyse en standpunten van de lidstaten. Toch kan een grotere Unie, althans in eerste instantie, leiden tot een grotere verscheidenheid aan belangen en agenda's op het gebied van extern beleid.

De nieuwe lidstaten zullen bijdragen aan en voordeel trekken uit **aanvullende verbintenissen op het gebied van veiligheid**: de leden van de Europese Unie moeten solidair optreden indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een hybride campagne, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp, uit hoofde van artikel 222 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Voorts bepaalt artikel 42, lid 7, VEU dat wanneer een lidstaat gewapenderhand wordt aangevallen, op de overige lidstaten de plicht rust deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen, overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.

Een uitgebreide Unie mag geen nieuwe uitdagingen met zich meebrengen in de vorm van **onopgeloste bilaterale geschillen**. De EU zal blijven bijdragen aan hun oplossing en blijven aandringen op goede nabuurschapsbetrekkingen als essentieel onderdeel van het uitbreidingsproces. Er moeten speciale regelingen en **onherroepelijke verbintenissen** komen om ervoor te zorgen dat de toetredende landen de toetreding van andere kandidaten niet kunnen blokkeren.

Uitbreiding betekent dat de buitengrenzen van nieuwe leden de buitengrenzen van de Europese Unie worden. Een robuust en doeltreffend beheer van de buitengrenzen moet daarom ook deel uitmaken van het toetredingsproces. De nieuwe grenzen van een uitgebreide Unie kunnen ook voordelen opleveren in de vorm van nieuwe activa en ervaring op het gebied van veiligheid die de Unie ten goede kunnen komen, met name wat betreft haar veiligheids- en defensiedimensie, die voortdurend wordt ontwikkeld.

Een grotere **Unie zal nieuwe uitdagingen met zich meebrengen voor de bescherming en controle van de buitengrenzen van de EU**, zowel voor goederen als voor personen. Het gaat onder meer om georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit, drugshandel, het voorkomen van irreguliere migratie en migrantensmokkel, mensenhandel, de instrumentalisering van migranten voor politieke doeleinden en de handel in wapens of andere gevaarlijke of illegale goederen.

Interne veiligheid, en met name de doeltreffende preventie en bestrijding van terrorisme en zware en georganiseerde criminaliteit, is een voorwaarde voor een goed functionerende democratie en de vrije uitoefening van de grondrechten. Hiertoe zijn maatregelen ter bestrijding van cybercriminaliteit en het witwassen van geld en ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel nodig. Ook bestaat er vaak een verband tussen zware en georganiseerde criminaliteit en corruptie en de ondermijning van overheidsinstellingen. Versterkt gezamenlijk optreden met het oog op interne veiligheid is een essentiële voorwaarde voor een succesvolle toetreding en zal tegelijk de interne veiligheid van de EU als geheel versterken.

Voorts vereist de volledige toetreding tot het **Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen** de volledige uitvoering van het Schengenacquis en zijn begeleidende maatregelen inzake een samenhangend en doeltreffend veiligheidsbeleid en migratie- en

grensbeheer. Er moet worden nagedacht over praktische manieren om deze samenhang in een uitgebreide Unie te waarborgen.

Wat **migratie** betreft, zal een grotere Unie het voordeel bieden dat beter een volledige-routeaanpak van **migratiebeheer** kan worden gevolgd en een betere bijdrage aan de wereldwijde verdeling van de verantwoordelijkheid voor migratie en bescherming kan worden geleverd. De landen van de Westelijke Balkan, momenteel een regio van doorreis naar de EU, zijn al belangrijke partners bij de gezamenlijke inspanningen om te zorgen voor doeltreffend migratiebeheer en het gezamenlijk aanpakken van uitdagingen als migrantensmokkel en irreguliere migratie. Het is essentieel om de migratie- en asielstelsels van de regio verder te versterken volgens de omvattende aanpak die is vastgelegd in het migratie- en asielpact, met name met de steun van de EU-agentschappen, en om ervoor te zorgen dat het visumbeleid wordt afgestemd op dat van de EU voor doeltreffend migratiebeheer.

Overwegingen voor komende beleidsevaluaties

Als mondiale speler moet een grotere Unie open, veerkrachtig en economisch succesvol, en een betrouwbare partner in de wereld blijven. Een echt geopolitieke EU moet in staat zijn haar waarden te verdedigen en haar open strategische autonomie en stabiliteit te behouden en tegelijkertijd op te komen voor haar belangen op het wereldtoneel.

Daartoe zijn eenheid van de EU en snelle besluitvorming cruciaal. Bij de beleidsevaluaties moet worden gekeken naar de geloofwaardigheid en het vermogen van de Unie om extern op te treden, en daarvoor is **efficiënte besluitvorming** van cruciaal belang. Momenteel gelden voor verschillende gebieden van het externe optreden van de EU verschillende besluitvormingsmechanismen, wat uitdagingen met zich meebrengt voor gebieden van het externe optreden die in de Raad eenparigheid van stemmen vereisen, met name het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. In een Unie met meer dan dertig lidstaten bestaat het risico dat dit te traag, te reactief en te defensief is, waardoor strategische concurrenten ruimte wordt geboden om tegenstellingen tussen de lidstaten te versterken.

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger hebben herhaaldelijk op deze kwestie gewezen en hebben ervoor gepleit om voor een aantal belangrijke gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een beroep te doen op de **bestaande bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie om in de richting te gaan van stemming met gekwalificeerde meerderheid**, via de activering van de zogeheten “overbruggingsclausules”. In de tussentijd heeft de Commissie benadrukt dat de lidstaten gebruik dienen te maken van “constructieve onthouding” uit hoofde van artikel 31, lid 1, VEU, wanneer hun geïsoleerde standpunt over een bepaald onderwerp anders eenparigheid van stemmen in de Raad zou belemmeren. Het potentieel van al deze mogelijkheden moet volledig worden benut, ruim vóór en ongeacht de volgende uitbreiding.

Geleidelijke integratie

Er zal voortdurend moeten worden gewerkt aan verdere convergentie van de geostrategische visie, belangen en prioriteiten van de EU. De uitbreidingslanden moeten de waarden van de EU vóór hun toetreding krachtig en ondubbelzinnig omarmen en uitdragen. Zij moeten zich nu al, vóór de toetreding, geleidelijk aanpassen aan het gemeenschappelijk

buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU, inclusief beperkende maatregelen. Daar waar er voor verschillende kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten nu al consequent sprake is van volledige afstemming, moet de staat van dienst van anderen prioritair worden verbeterd, onder meer wat betreft sancties, met name tegen Rusland en Belarus. **Afstemming op het GBVB** is een essentieel signaal van gedeelde waarden en strategische oriëntatie in de nieuwe geopolitieke context.

Voortbouwend op het lopende GVBD-engagement moeten bestaande projecten en programma's, capaciteitsopbouw op gebieden als hybride dreigingen, met inbegrip van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging (FIMI), en cyberbeveiliging verder worden ontwikkeld, zowel als een omvattend aanbod dat openstaat voor iedereen, als in de vorm van ondersteuning op maat voor specifieke behoeften en verzoeken, als middel om de collectieve weerbaarheid en beveiliging van de Unie tegen dergelijke externe dreigingen te versterken. Daarnaast moeten de uitbreidingslanden streven naar **vroegtijdige integratie in andere veiligheids- en defensie-initiatieven van de EU**, zoals specifieke projecten in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied (Pesco) en in het Europees Defensieagentschap, alsook in programma's die relevant zijn voor militaire mobiliteit. Dankzij de deelnamekaderovereenkomsten die er zijn met alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten dragen zij al bij aan crisisbeheersingsmissies en -operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) — waarbij sommige zelf profijt trekken van dergelijke GVDB-missies en -operaties. Als gevolg van de bijstand die de uitbreidingslanden in het kader van de Europese Vredesfaciliteit kunnen ontvangen, zal hun militaire en defensiecapaciteit om deel te nemen aan GVDB-missies en -operaties worden versterkt.

Deelname van de uitbreidingslanden aan de onderzoeken naar hybride risico's zal bijdragen tot de ontwikkeling van een passend kader voor steunverlening om beter bestand te worden tegen hybride dreigingen, zodat zij hun eigen democratische keuzen kunnen maken zonder kwaadwillige inmenging.

Bovendien zal **de defensiedimensie van de Unie aanzienlijk zijn ontwikkeld** tegen de tijd dat de volgende uitbreiding plaatsvindt. Aangezien het strategisch kompas inzake veiligheid en defensie van de EU veel verder gaat dan het traditionele GVDB, moeten de uitbreidingslanden bereid zijn om zich te verbinden tot de uitvoering ervan op de verschillende werkterreinen (handelen, investeren, beveiligen, optreden als partner), inclusief deelname aan de snel inzetbare EU-capaciteit. Indien zij besluiten aan het Europees Defensieagentschap deel te nemen, zouden zij onder meer bereid zijn hun nationale defensieprogrammering af te stemmen op de EU-prioriteiten inzake de opbouw van defensiecapaciteit en de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie. Zij zouden ook kunnen besluiten om als deelnemende lidstaten aan Pesco te participeren.

Tegelijkertijd zullen in het huidige omstreden geopolitieke klimaat volgehouden **inspanningen om de veerkracht van de ruimtevaartindustrie en van de technologische en industriële defensiebasis van de Unie te versterken, in overeenstemming met de strategie voor de Europese defensie-industrie, een belangrijke prioriteit blijven**. In het specifieke geval van Oekraïne voorziet het voorstel voor een programma voor de Europese defensie-

industrie erin Oekraïne zo veel mogelijk als lidstaat te behandelen. In de toekomst kan worden nagedacht over hoe en onder welke voorwaarden de deelname van de uitbreidingslanden kan worden uitgebreid tot andere programma's van de Unie die verband houden met de defensie-industrie. Dit zou ertoe bijdragen dat overlapping en onnodige kosten worden vermeden en tegelijk de interoperabiliteit wordt bevorderd.

Op het gebied van geïntegreerd **grensbeheer** zullen de werkzaamheden niet alleen gericht moeten zijn op de naleving en uitvoering van de wetgeving, maar ook op de ontwikkeling van operationele capaciteit voor de controle van goederen en personen aan de buitengrenzen. Hiervoor is EU-steun nodig voor politie en grenswachters, onder meer door een sterke betrokkenheid van EU-agentschappen, in nauwe samenwerking met de EU-lidstaten. De uitbreidingslanden werken nu al nauw met de douane- en grensautoriteiten van de lidstaten en met de EU-agentschappen samen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken — Eurojust, Frontex, Europol en het Europees Asielagentschap — vaak op basis van formele overeenkomsten. Dit levert steeds meer resultaten op in de praktijk. Modernisering en digitalisering van grens- en douaneprocedures zullen van cruciaal belang zijn. Alle uitbreidingslanden moeten hun inspanningen voortzetten om zich aan te passen aan het visumbeleid van de EU.

Het optreden van de EU zal ook steun aan justitiële autoriteiten moeten omvatten ter versterking van de internationale samenwerking op het gebied van onderzoek naar en vervolging van georganiseerde criminaliteit, waarvan migrantensmokkel en mensenhandel en wapen- en drugshandel een belangrijk onderdeel uitmaken. De samenwerking moet worden voortgezet via deelname aan het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging om de meest urgente criminele dreigingen aan te pakken en criminele netwerken met een hoog risico te ontmantelen. De uitbreidingslanden moeten zich blijven inzetten voor de versterking van de **interne veiligheid** door hun operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving met de EU-lidstaten en -agentschappen te versterken.

C. BEGROTING

De precieze financiële gevolgen van de uitbreiding zullen in de eerste plaats afhangen van de timing en de reikwijdte ervan, van het resultaat van de toetredingsonderhandelingen, die op merites gebaseerd blijven, en van het toepasselijke EU-acquis op het moment van toetreding. In elk geval moet **in de reflecties in aanloop naar het volgende meerjarig financieel kader (MFK) rekening worden gehouden met uitbreiding**, onder meer door reeds te voorzien in de nodige rechtsgrondslag om waar nodig uitgaven en inkomsten in verband met de uitbreiding van de EU op te nemen.

Uitbreiding is echter lang niet het enige thema dat druk zal zetten op de toekomstige langetermijnbegroting van de EU. Mondiale volatiliteit, aanzienlijke veiligheidsdreigingen, de financiële gevolgen van het herstel na COVID-19 en de noodzaak om de nationale begrotingstrajecten onder controle te houden, zijn belangrijke elementen die in aanmerking moeten worden genomen. De specifieke behoeften van een grotere Unie komen boven op de onvermijdelijke behoefte aan een gemoderniseerde, eenvoudiger en flexibeler EU-begroting

die adequaat inspeelt op deze uitdagingen en op belangrijke gebieden die gemeenschappelijke investeringen, gecoördineerde actie en gezamenlijke hervormingen vereisen, zoals de groene en de digitale transitie, onderzoek en innovatie of veiligheid en defensie. De EU-begroting loopt nu al structureel tegen haar grenzen aan.

Uitbreiding is dus een kans — maar niet de aanleiding — om de financiële duurzaamheid en modernisering van alle belangrijke beleids-/uitgaventerreinen (landbouw en plattelandontwikkeling, cohesie, connectiviteit, migratie en grensbeheer, enz.) te evalueren. Het is mogelijk dat het beleid en de programma's van de EU moeten worden herzien voor het volgende MFK, ongeacht de uitbreidingscontext. Deze herziening moet ook betrekking hebben op specifieke EU-uitgaveninstrumenten die momenteel buiten het MFK en de EU-begroting vallen.

Bij de ontwikkeling van toekomstige uitgavenprogramma's van de EU moet toekomstige uitbreiding echter in gedachten worden gehouden.

De paraatheid van de EU vereist ook een hervorming van haar stelsel van eigen middelen, wat de meest geloofwaardige manier is om het hoofd te bieden aan de financiële gevolgen van de herstelinspanningen en de uitvoering van de EU-prioriteiten (met name de terugbetalingen van leningen in het kader van NextGenerationEU en de financiering van het Sociaal Klimaatfonds) en tegelijkertijd de gevolgen voor de nationale begrotingen op te vangen. Extra bijdragen van de nieuwe lidstaten, zij het in eerste instantie van bescheiden aard, moeten ook in overweging worden genomen. Bovendien moeten de financiële bijdragen van derde landen die toegang hebben tot en deelnemen aan de eengemaakte markt (EER-EVA-staten, Zwitserland) in verhouding staan tot de voordelen die een grotere Unie hun zou opleveren.

Behalve van de EU-begroting zullen de uitbreidingslanden ook voordeel trekken van een breder scala aan financieringsmogelijkheden. Toekomstige lidstaten zullen een beroep kunnen doen op de grotere deskundigheid en financiële capaciteit van de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds, alsook op andere EU-financieringspartners als Team Europa.

Om bepaalde budgettaire gevolgen van de uitbreiding soepeler op te vangen, beschikt de EU over een vast en beproefd financieel instrumentarium voor toetreding. Het combineert plafonds, infaseringsperioden, de nodige aandacht voor statistische effecten, meer gebruik van financiële engineering, alsook noodremmen en vangnetten voor de huidige lidstaten.

Parallel daarmee zal ook moeten worden **nagegaan hoe pretoetredingsinstrumenten, zoals het instrument voor pretoetredingssteun, kunnen worden gefinetuned om beter voorbereid te zijn op toetreding** en de transitie naar deelname aan EU-programma's en -instrumenten na de toetreding. Enkele nieuwigheden die reeds zijn ingevoerd in het kader van het MFK 2021-2027¹, kunnen als inspiratiebron voor toekomstige pretoetredingsinstrumenten dienen. In het geval van Oekraïne zal in dit verband specifiek rekening moeten worden gehouden met de internationale steun voor herstel en wederopbouw.

¹ bv. betere prestatiegerichtheid, met inbegrip van financiële steun voor het doorvoeren van hervormingen, beleidsconditionaliteit enz.

D. GOVERNANCE

Sinds 2022, met name na de Conferentie over de toekomst van Europa, hebben het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten, denktanks en de academische wereld gereflecteerd over **institutionele hervormingen van de EU**. Het vooruitzicht van uitbreiding heeft dit debat een nieuw gevoel van urgentie gegeven.

Tot dusver is er geen consensus bereikt over de wijze waarop deze kwestie het best kan worden benaderd. Terwijl sommigen, en met name het Europees Parlement, pleiten voor een hervorming van de huidige EU-Verdragen, stellen anderen specifieke aanpassingen voor door de onbenutte mogelijkheden die in de Verdragen zijn verankerd, te activeren. Tot slot voeren sommigen aan dat de Verdragen zijn ontworpen om “uitbreidingsbestendig” te zijn.

Hoewel de Commissie haar steun heeft uitgesproken voor een Verdragswijziging “indien en waar dat nodig is”, is zij van mening dat de governance van de EU snel kan worden verbeterd **door het potentieel van de huidige Verdragen ten volle te benutten**.

Vragen over het vermogen van de EU om op te treden zijn er al in een Unie met 27 lidstaten. Deze betreffen met name **de regels inzake eenparigheid van stemmen in de Raad**. Terwijl de meeste besluiten nu met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad worden genomen, moeten op sommige gebieden besluiten in de Raad met **eenparigheid van stemmen** worden genomen, bijvoorbeeld inzake belastingen, buitenlands beleid en bepaalde sociale aangelegenheden. In een grotere Unie zal eenparigheid van stemmen nog moeilijker te bereiken zijn, met een hoger risico dat besluiten door één lidstaat worden geblokkeerd.

De Verdragen voorzien reeds in “**overbruggingsclausules**”², die op belangrijke gebieden binnen de Raad **een verschuiving mogelijk maken van eenparigheid van stemmen naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid**. Om deze clausules te activeren, is een unaniem besluit van de Raad van de Europese Unie of van de Europese Raad vereist. In 2018 en 2019 heeft de Commissie daartoe concrete voorstellen gedaan op het gebied van buitenlands beleid, belastingbeleid, sociaal beleid, energie- en klimaatbeleid, maar hiervoor is nog geen vooruitgang geboekt. Sindsdien zijn verschillende oplossingen voorgesteld, zoals nieuwe noodremmen of de uitbreiding van constructieve onthoudingen.

Sommige lidstaten verzetten zich tegen de overgang van eenparigheid van stemmen naar stemming met gekwalificeerde meerderheid, omdat zij vrezen geïsoleerd te raken wat betreft aangelegenheden van essentieel strategisch nationaal belang. De Commissie is van mening dat het mogelijk is af te stappen van eenparigheid van stemmen zonder de strategische belangen van lidstaten in gevaar te brengen. Dit kan worden gedaan door **de activering van de “overbruggingsclausules” van de Verdragen te combineren met passende en**

² De Verdragen voorzien in twee algemene “overbruggingsclausules” uit hoofde van artikel 48, lid 7, VEU en zes specifieke overbruggingsclausules die tot doel hebben de besluitvorming op de volgende gebieden te wijzigen: GBVB (artikel 31, lid 3, VEU); familierecht met grensoverschrijdende gevolgen (artikel 81, lid 3, VWEU); sociaal beleid (artikel 153, lid 2, VWEU); milieubeleid (artikel 192, lid 2, VWEU); MFK (artikel 312, lid 2, VWEU) en nauwere samenwerking (artikel 333 VWEU).

evenredige waarborgen om rekening te houden met dergelijke strategische nationale belangen. In de praktijk zou dit betekenen dat het besluit van de Raad of de Europese Raad tot activering van de overbruggingsclausule vergezeld zou kunnen gaan van conclusies van de Europese Raad die voorzien in de mogelijkheid voor een of meer lidstaten om uitzonderlijke redenen van nationaal belang in te roepen om de besprekingen voort te zetten om tot een bevredigende oplossing te komen, of om de Europese Raad te verzoeken hierover te beraadslagen.

Behalve in verschillende stemmethoden voorzien de Verdragen in de mogelijkheid voor de lidstaten om **met verschillende snelheden te integreren**. Voorbeelden hiervan gaan van nauwere samenwerking, die met name mogelijk is op gebieden van gedeelde bevoegdheid — zoals in het geval van het Europees Openbaar Ministerie — tot opt-ins en opt-outs indien de EU-Verdragen daarin voorzien of de opnemings van nieuwe lidstaten in de permanente gestructureerde samenwerking. Een dergelijke “**differentiatie**” kan een rol spelen in een grotere Unie met meer dan dertig lidstaten, waarbij gebruik wordt gemaakt van het scala aan instrumenten en mechanismen dat in het huidige rechtskader van de EU beschikbaar is. Deze flexibiliteitsopties werken alleen zolang het kernbeleid en alle fundamentele beginselen en waarden van de Europese Unie door alle lidstaten worden gedeeld en geëerbiedigd.

In overeenstemming met de oproep van de Europese Raad om het toetredingsproces te versnellen, kan worden gekeken naar het uitbreidingsproces zelf. De mogelijkheid om de Raad de bevoegdheid te geven om met gekwalificeerde meerderheid een besluit te nemen, zou kunnen worden onderzocht voor **bepaalde tussenstappen van het uitbreidingsproces**. Voor de afsluiting van de onderhandelingshoofdstukken moet eenparigheid van stemmen van alle lidstaten blijven gelden, evenals voor het eindbesluit over de daadwerkelijke toetreding van een nieuw lid tot de Europese Unie.

Tot slot doet een uitgebreide Unie van meer dan dertig lidstaten onmiddellijke vragen rijzen over de **samenstelling van de EU-instellingen**. Voor de Europese Commissie voorzien de Verdragen al in de keuze van een kleiner uitvoerend orgaan (overeenkomend met twee derde van het aantal lidstaten) of handhaving van het huidige systeem van één lid per lidstaat, zoals de Europese Raad tot dusver heeft gekozen.

Een uitgebreide Unie zal onvermijdelijk ook leiden tot **meer werk voor de EU-instellingen op veel gebieden**, van beleidsontwikkeling en -analyse tot uitvoering, handhaving, goed financieel beheer en administratie, naast de verschillende nieuwe taken die de Unie de afgelopen jaren heeft opgenomen. EU-agentschappen en -organen (bv. Europol, Frontex, Eurojust, Europese toezichthoudende autoriteiten) of -netwerken (bv. het European Competition Network, de nationale agentschappen van Erasmus+) zullen eveneens gevolgen ondervinden. De komende werklust op het gebied van handhaving zal in aanmerking moeten worden genomen, aangezien dit van cruciaal belang is om de integriteit en de werking van de Europese Unie te vrijwaren.

3. Conclusie

Deze mededeling laat zien dat een grotere Unie van strategisch belang is, aangezien zij zowel extern als intern een aanzienlijk politiek en economisch potentieel heeft. Het maximaliseren van deze mogelijkheden zal afhangen van ons vermogen om verbeterpunten aan te wijzen, te definiëren en erop te anticiperen, en een duidelijke strategie uit te stippelen om vooruitgang te boeken op de parallelle trajecten van uitbreiding en EU-hervormingen. Deze mededeling kan worden meegenomen in de besprekingen aangaande uitbreiding in de Europese instellingen en de lidstaten.

Met deze mededeling wordt het startschot gegeven voor de diepgaande beleidsevaluaties, die voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie van 2023 heeft aangekondigd. De Commissie zal deze evaluaties begin 2025 verrichten. De evaluaties kunnen verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de sectoren, en moeten gebruikmaken van de input van belanghebbenden over de specifieke gevolgen van een grotere Unie voor individuele beleidsmaatregelen. Voortbouwend op de resultaten van de evaluaties zouden inhoudelijke hervormingsvoorstellen in afzonderlijke sectoren, met inbegrip van de voorbereiding van het voorstel van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK), vervolgens een tweede stap in dit proces kunnen zijn.