

---

Vergaderjaar 2023-2024

---

**21 501-02** Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

**GG BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2024

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de informele Raad Algemene Zaken van 29 en 30 april 2024.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Hanke Bruins Slot

## **GEANNOTEEDE AGENDA INFORMELE RAAD ALGEMENE ZAKEN VAN 29 en 30 april 2024**

Op 29 en 30 april vindt de Informele Raad Algemene Zaken (RAZ) plaats in Brussel, België. Tijdens deze informele bijeenkomst zal gesproken worden over de rechtsstaat in het uitbreidingsproces, het EU-rechtsstaatinstrumentarium in de context van uitbreiding en de Toekomst van Europa. Gezien het informele karakter van de bijeenkomst is er geen besluitvorming voorzien. De minister van Buitenlandse Zaken neemt geen deel aan deze Raad; de Directeur Generaal Europese Samenwerking zal Nederland vertegenwoordigen.

### **Rechtsstaathervormingen in het uitbreidingsproces**

Tijdens de informele RAZ van 29-30 april zal allereerst stilgestaan worden bij het feit dat twintig jaar geleden, in 2004, tien nieuwe lidstaten zich aansloten bij de Europese Unie. Tijdens een informeel ontbijt zullen rechtsstaathervormingen als onderdeel van de toetredingsonderhandelingen toegelicht worden door de (potentiële) kandidaat-lidstaten, die voor dit ontbijt zijn uitgenodigd. De versterking van de rechtsstaat blijft voor Nederland, conform de geldende uitbreidingsmethodologie, centraal in het uitbreidingsproces. Tevens blijft Nederland de kandidaat-lidstaten steunen met de daartoe nodige hervormingen.

### **EU-rechtsstaatinstrumentarium**

Daarna zal een informele bespreking tussen EU-lidstaten plaatsvinden over het EU-rechtsstaatinstrumentarium in de context van uitbreiding. Het Belgische EU-voorzitterschap zal een discussiestuk delen als basis voor de bespreking tijdens de informele RAZ. Op het moment van schrijven is dit discussiestuk nog niet met de EU-lidstaten gedeeld. Zoals verder toegelicht in de bijlage bij deze geannoteerde agenda, acht het kabinet het essentieel dat de EU in staat blijft om effectief toe te zien op de naleving van de waarden van de EU uit artikel 2 VEU. Ook moet de Unie effectief kunnen optreden om eventuele terugval van lidstaten te voorkomen. Het kabinet verwelkomt dan ook dat het Belgische EU-voorzitterschap hier uitgebreid aandacht aan besteedt. Het kabinet blijft onderzoeken hoe de effectiviteit van het bestaande EU-rechtsstaatinstrumentarium kan worden vergroot en eventueel verder kan worden ontwikkeld. Daarnaast blijft het kabinet ervoor pleiten dat het bestaande EU-rechtsstaatinstrumentarium volledig, consequent en meer in samenhang wordt benut.

### **Toekomst van Europa**

Aansluitend zal tijdens een informele lunchbespreking gesproken worden over de Toekomst van Europa en hervormingen in het licht van uitbreiding. Ook hiervoor zal het Belgische EU-voorzitterschap een discussiestuk delen; dit stuk is nog niet ontvangen. Conform de toezegging gedaan tijdens het plenaire debat over de Europese Raad op 19 maart jl. om uw Kamer te informeren over de Nederlandse inzet ten aanzien van uitbreiding en pre-toetredingshervormingen voorafgaand aan de informele Raad Algemene Zaken (RAZ) van 29-30 april a.s., en ter uitvoering van de motie van Campen c.s.<sup>1</sup>, die het kabinet verzoekt om de Nederlandse prioriteiten bij toekomstige hervormingen in kaart te brengen, en hierover te rapporteren gedurende het Belgische voorzitterschap, vindt uw Kamer de Nederlandse inzet in de bijlage bij deze geannoteerde agenda. Op 29 april a.s. organiseert het Belgische EU-voorzitterschap tevens een besloten ambtelijk technisch seminar over de toekomst van de EU-begroting.<sup>2</sup> De bijlage bij deze geannoteerde agenda dient tevens als kader voor de Nederlandse inbreng in dat seminar.

### **Kabinetsinzet toekomst van Europa en appreciatie van Commissiemededeling 'pre-toetredingshervormingen en -beleidsevaluaties'**

Op 20 maart jl. bracht de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een mededeling uit aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad over de toekomst van Europa in het licht van uitbreiding van de Europese Unie (EU): pre-toetredingshervormingen en -beleidsevaluaties (hierna: de mededeling). Deze appreciatie gaat in op de onderwerpen die door de Commissie worden benoemd in de mededeling. Daarmee vormt het de basis voor de Nederlandse inzet in de discussie over hervormingen in het licht van uitbreiding in aanloop naar de Europese Raad (ER) van 27-28 juni a.s. Dan zal naar verwachting door lidstaten een routekaart worden aangenomen om het voorbereidende werk aan EU-zijde voor toekomstige uitbreiding te structureren. Voorzien is dat het

---

<sup>1</sup> 21501-20-1999.

<sup>2</sup> Europese Commissie, [Annual EU Budget Conference 2024 - Looking ahead: the EU budget of the future](#).

verdere verloop van de discussie de komende jaren zal voortduren. Deze appreciatie vervangt het reguliere BNC-fiche, conform de toezegging om voor de informele Raad Algemene Zaken (RAZ) van 29-30 april a.s. uw Kamer te informeren over de Nederlandse inzet.<sup>3</sup>

Deze appreciatie geeft ook uitvoering aan de motie Van Campen c.s., die het kabinet verzoekt om de Nederlandse prioriteiten bij toekomstige hervormingen in kaart te brengen, en hierover te rapporteren gedurende het Belgische voorzitterschap.<sup>4</sup> Daartoe start deze appreciatie met een schets van de context en de essentie van de Nederlandse positie ten aanzien van uitbreiding en pretoetredingshervormingen. Deze schets dient als toetssteen voor de appreciatie van de mededeling, die volgt langs de lijnen zoals opgesteld door de Commissie.

## **Context van de mededeling**

Commissievoorzitter Von der Leyen kondigde in haar *State of the Union* speech op 13 september 2023 aan om in meer detail uit te werken hoe de EU zich kan voorbereiden op toekomstige uitbreiding. Deze mededeling van de Commissie past in een bredere discussie die sinds vorig jaar in EU-verband wordt gevoerd. Onder de noemer 'toekomst van Europa' is in Raadsverband meermaals gesproken over voorbereidingen in het licht van toekomstige EU-uitbreiding. Het Zweedse voorzitterschap van de Raad agendeerde een eerste discussie op de informele Raad Algemene Zaken (RAZ) van 21-22 juni 2023.<sup>5</sup> Deze discussie werd vervolgd onder het Spaanse voorzitterschap.<sup>6</sup>

De informele Europese Raad (ER) van 6 oktober jl. concludeerde in de Granadaverklaring dat zowel de EU als toekomstige lidstaten klaar moeten zijn voor uitbreiding. De verklaring gaf aan dat landen die lid willen worden hun hervormingsinspanningen op met name het gebied van de rechtsstaat moeten opvoeren, zoals het op merites gebaseerde karakter van het toetredingsproces vereist met gerichte hulp van de EU. Tegelijkertijd moet de Unie de nodige voorbereidingen treffen voor uitbreiding en interne hervormingen doorvoeren.<sup>7</sup> De ER van 14-15 december jl. nam de Granadaverklaring als uitgangspunt en concludeerde dat zowel kandidaat-lidstaten als de EU klaar moeten zijn op het moment van toetreding. Werkzaamheden op beide sporen moeten parallel worden voortgezet. De ER concludeerde dat zij zich zal blijven buigen over interne hervormingen van de EU, zodat uiterlijk in de zomer van 2024 conclusies kunnen worden aangenomen met een routekaart voor toekomstige werkzaamheden.<sup>8</sup>

Het Belgische voorzitterschap van de Raad heeft de discussie voortgezet in de marge van de RAZ van 19 maart jl.<sup>9</sup> De informele RAZ van 29-30 april a.s. zal bij dit onderwerp stilstaan middels een lunchbespreking en werksessies met een focus op de rechtsstaat. Ook wordt in juni een rapport verwacht van het Belgische voorzitterschap over de Toekomst van Europa, in aanloop naar de ER van 27-28 juni a.s.

## **Essentie Nederlandse positie ten aanzien van uitbreiding en pretoetredingshervormingen**

Het kabinet ondersteunt het EU-perspectief van de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Deze landen horen bij de Europese familie. Een reëel lidmaatschapspectief is voor kandidaat-lidstaten een belangrijke drijfveer om hervormingen door te voeren. Het kabinet blijft de kandidaat-lidstaten

---

<sup>3</sup> Zoals toegezegd op 19 maart jl. tijdens het debat over de Europese Raad van 21 en 22 maart.

<sup>4</sup> Kamerstuk 21501-20, nr. 1999

<sup>5</sup> Kamerstuk 21501-02, nr. 2689

<sup>6</sup> Tijdens de informele RAZ van 27-28 september jl. in Murcia (Kamerstuk 41349, nr. 2718; 41135, nr. 2717), en marge van de RAZ van 19 september jl. (Kamerstuk 21 50102, nr. 2713; 21 50102, nr. 2708), 24 oktober jl. (Kamerstuk 41349, nr. 2718; 45229, nr. 2775), 15 november jl. (Kamerstuk 45490, nr. 2778; 2150102 nr. 2788) en 12 december jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2795).

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

<sup>8</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/68979/europeanconclusion-14-15-12-2023-nl.pdf>

<sup>9</sup> Kamerstuk 21501-02, nr. 2865

steunen op hun pad richting de EU. Het goed functioneren van de rechtsstaat en respecteren van grondrechten en fundamentele waarden staan hierbij centraal.<sup>10</sup>

Om uitbreiding tot een succes te maken zullen zowel kandidaat-lidstaten als de EU werk moeten verzetten. Uitbreiding moet de EU versterken en niet van binnenuit verzwakken. Daarom is het belangrijk dat kandidaat-lidstaten benodigde hervormingen doorvoeren alvorens toe te kunnen treden tot de EU. Het kabinet hanteert een strikt, fair en betrokken uitbreidingsbeleid ten aanzien van het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten. Overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis en de Kopenhagencriteria vormen de basis voor voortgang van kandidaat-lidstaten in het toetredingsproces.<sup>11</sup> Parallel daaraan is het belangrijk dat de EU zich gedegen voorbereidt op uitbreiding. Voor het kabinet staat het behoud van handelingsvermogen voor de EU daarbij centraal: een Unie die slagvaardig is, kan ook ambities waarmaken. De EU moet een sterke en legitieme actor blijven, met goed functionerende instellingen op EU- en nationaal niveau. Dat is alleen mogelijk wanneer de rechtsstaat en grondrechten zijn gewaarborgd en worden beschermd. Daarbij is het ook van belang om oog te houden voor voldoende draagvlak onder EU-burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld voor uitbreiding.

Het kabinet is van mening dat het voorbereidende werk van de EU zich moet richten op de volgende zes met elkaar samenhangende aspecten: (1) rechtsstaat, democratie en grondrechten; (2) geopolitiek en veiligheid; (3) financiën; (4) interne markt; (5) migratie en; (6) institutionele architectuur. Wat betreft de volgorde is het kabinet van mening dat de vorm de inhoud volgt. Fundamentele waarden en de rechtsstaat zijn de basis. De huidige EU-samenwerking op alle terreinen is alleen mogelijk als lidstaten de beginselen van de rechtsstaat zoals verankerd in de Europese verdragen naleven. Vervolgens zal er in kaart moeten worden gebracht welke gevolgen uitbreiding kan hebben voor beleidsterreinen waaronder buitenlandbeleid, migratie, de interne markt en interne veiligheid, en welke hervormingskeuzes de Unie eventueel dient te maken om nieuwe lidstaten op geslaagde wijze te absorberen. Daarnaast zal moeten worden gezien welke financiële gevolgen zijn verbonden aan uitbreiding, en hoe de Unie ook met nieuwe lidstaten financieel houdbaar kan blijven.

Voor het kabinet is het vraagstuk over bestuurlijke hervormingen het sluitstuk in het gesprek over de toekomst van Europa. Als beleidsmatige en budgettaire belangen in kaart zijn gebracht, kan worden gezien welke hervormingen nodig zijn om deze bestuurlijk te borgen. Dit gaat samen met de vraag of aanpassingen nodig zijn in de wijze van besluitvorming en de samenstelling van instellingen, om ervoor te zorgen dat de EU slagkracht behoudt om ambities waar te maken. Daarbij moet worden opgemerkt dat hervormingen tijd kosten, en niet alles op het laatste moment kan gebeuren. De verwachting is daarom dat gedachtewisselingen over institutionele hervormingen op de achtergrond worden meegenomen in de bredere beleidsvorming.

Het voorbereidende werk van de Unie en mogelijke pretoetredingshervormingen zijn geen extra voorwaarde voor toetreding van landen.<sup>12</sup> Voor het kabinet blijven zowel toetreding van nieuwe lidstaten, als voorbereiding van de Unie op uitbreiding processen gebaseerd op merites. Aan beide trajecten dient geen einddatum te worden verbonden. Het kabinet zet in op de aanneming van een procedurele routekaart tijdens de ER van 27-28 juni a.s. die het voorbereidende werk voor de EU de komende tijd zal structureren.

## **Inhoud en appreciatie mededeling**

Onderstaand worden de verschillende onderdelen van de mededeling toegelicht, direct gevolgd door een kabinetsappreciatie van dat onderdeel.

### Algemeen

---

<sup>10</sup> Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2023 en Groeiplan voor de Westelijke Balkan (Kamerstuk 23987-395).

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Het kabinet zal de komende tijd verder in kaart brengen welke hervormingen mogelijk en wenselijk zijn voor uitbreiding, conform motie Van Campen c.s. (Kamerstuk 21501-20, nr. 2057).

De mededeling is de bijdrage van de Commissie aan de discussie over de toekomst van Europa in aanloop naar het aannemen van een routekaart door de ER in de zomer van 2024. De mededeling onderstreept het geopolitieke en strategische belang van uitbreiding. In de mededeling worden verschillende beleidsevaluaties aangekondigd die de nieuwe Commissie begin 2025 zal uitvoeren. De mededeling dient als richtinggevend document hiertoe en omvat een bespreking van vier hoofdthema's: waarden, beleid, begroting en bestuur.

De Commissie bespreekt in de mededeling de impact van uitbreiding op het EU-beleid en het strategische belang en de kansen die het kan opleveren voor de EU. Daarnaast benadrukt de Commissie de noodzaak om kandidaat-lidstaten te blijven ondersteunen bij het doorvoeren van hervormingen, en de noodzaak om de EU te voorzien van instrumenten die passen bij haar ambitie. De Commissie geeft aan dat, voor succesvolle uitbreiding, het nodig is dat de EU en kandidaat-lidstaten de samenleving informeren over het toetredingsproces en hierover een constructief gesprek aangaan met burgers. De Commissie stelt dat uitbreiding ook een kans biedt om EU wet- en regelgeving te vereenvoudigen en om de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit beter toe te passen, waarbij ook wordt gekeken wat beter op nationaal niveau kan worden aangepakt.

De Commissie beklemtoont dat bij het toetredingsproces de '*fundamentals first*'-benadering wordt gevolgd. Eigen merites en het voldoen aan de Kopenhagencriteria staan hierbij centraal, waardoor een tijdslijn of het daadwerkelijke moment van toetreding niet vooraf bepaald kunnen worden. Elke stap van het toetredingsproces van individuele kandidaat-lidstaten dient zorgvuldig plaats te vinden. In de mededeling benadrukt de Commissie dat zij de mogelijkheid voor eventuele geleidelijke integratie van kandidaat-lidstaten in specifieke EU-beleidsgebieden ten volle wil benutten. De in 2020 herziene uitbreidingsmethodologie biedt daar ruimte voor. In de mededeling bespreekt de Commissie verschillende mogelijkheden voor geleidelijke integratie (zie ook hieronder). De Commissie heeft met name aandacht voor wat reeds mogelijk is en plaatsvindt, o.a. op basis van de bestaande Stabilisatie en Associatie Akkoorden (SAA) en de Diepe en Brede Vrijhandelsruimte (DCFTA) met de afzonderlijke (potentiële) kandidaat-lidstaten. De Commissie noemt bijvoorbeeld deelname aan het Erasmus+-programma en EU4Health door sommige kandidaat-lidstaten, nauwe samenwerking met FRONTEX en EUROJUST, of de Groene Agenda voor de Westelijke Balkan. Hierbij noemt de mededeling ook het voorgestelde Groeiplan voor de Westelijke Balkan<sup>13</sup>.

De Commissie onderstreept dat geleidelijke integratie omkeerbaar is en gebaseerd op merites. Ook noemt de Commissie dat, in relatie tot de interne markt en bij het verder verkennen van andere initiatieven voor geleidelijke integratie, met name ook aandacht moet zijn voor de voorwaarden die daaraan worden verbonden. Er zal volgens de Commissie moeten worden besloten of er rechtstreeks afdwingbare rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven gecreëerd zouden worden in de rechtsorde van de Unie en van (potentiële) kandidaat-lidstaten, en welke waarborgen (*safeguards*) gegarandeerd moeten zijn, bijvoorbeeld als het gaat om toepassing en handhaving van het EU-acquis.

#### *Appreciatie*

Het kabinet onderkent de geopolitieke relevantie van toekomstige uitbreiding. Het kabinet zet zich ervoor in dat het EU-toetredingsproces bijdraagt aan vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart in Europa en aan bevordering en bescherming van mensenrechten, democratisering en de (internationale) rechtsorde. Indien goed uitgevoerd, kan een uitgebreide Unie met een goed werkende interne markt en stabiele en veilige grenzen zorgen voor grotere invloed van de EU in de wereld. Een uitgebreide EU die samenwerkt aan het verhogen van haar weerbaarheid op het gebied van economische veiligheid en het verkleinen van strategische afhankelijkheden vormt een krachtigere geopolitieke speler. Een succesvol uitgebreide Unie kan een grotere bijdrage leveren aan de aanpak van mondiale uitdagingen, zoals migratie, klimaat, en het waarborgen van de internationale rechtsorde en het multilaterale systeem.

---

<sup>13</sup> Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2023 en Groeiplan voor de Westelijke Balkan (Kamerstuk 23987-395).

Het kabinet onderschrijft dat de *'fundamentals first'*-benadering de basis vormt voor het toetredingsproces en dat mogelijke stappen op het gebied van geleidelijke integratie op merites gebaseerd moeten zijn en omkeerbaar in geval van achteruitgang. In het toetredingsproces staan de Kopenhagencriteria, overname, implementatie en toepassing van het acquis, eigen merites, conditionaliteit en omkeerbaarheid centraal<sup>14</sup>. Het kabinet zal voorstellen voor geleidelijke integratie vanuit dit perspectief beoordelen. Daarnaast zou eventuele geleidelijke integratie per afgebakend deel terrein moeten plaatsvinden zodat verdere integratie op een deel terrein geen negatieve impact heeft op andere terreinen waar de kandidaat-lidstaat nog niet aan bovenstaande voorwaarden voldoet. Het is hierbij essentieel dat de integriteit van de interne markt geborgd blijft.

Het kabinet erkent dat de huidige uitbreidingsmethodologie ruimte biedt voor een dynamischer proces, waarbij hervormingsresultaten kunnen leiden tot versnelling in het toetredingsproces, maar stagnatie ook gevolgen moet hebben voor het toetredingsproces.<sup>15</sup> Op sommige beleidsterreinen is al sprake van (gedeeltelijke) integratie van de kandidaat-lidstaten, zoals de Commissie benadrukt. Het kabinet ziet uit naar verder uitgewerkte voorstellen van de Commissie voor geleidelijke integratie in 2025. Het kabinet acht het verder belangrijk dat er scherp oog blijft voor draagvlak voor uitbreiding in de samenleving, onder burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld en vindt het daarom terecht dat dit aspect ook expliciet wordt benoemd door de Commissie in de mededeling. Het kabinet zal om verduidelijking vragen wat de Commissie beoogt als zij uitbreiding als een kans ziet om principes van subsidiariteit en proportionaliteit tegen het licht te houden. Subsidiariteit en proportionaliteit zijn immers voor Nederland belangrijke toetsstenen voor EU-beleid.

#### Onderdelen van de mededeling

##### 1. Waarden

De Commissie geeft aan dat het voldoen aan de waarden van artikel 2 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VEU) een strikte voorwaarde moet zijn voor EU-toetreding. Ook stelt de Commissie dat het nodig is om te reflecteren op hoe het EU-rechtsstaatinstrumentarium verder versterkt kan worden om de EU voor te bereiden op toekomstige uitbreiding. De mededeling noemt verder dat kandidaat-lidstaten zullen worden besproken in het jaarlijkse rechtsstaatrappport van de Commissie, om ze verder aan te zetten tot rechtsstaathervormingen.

##### *Appreciatie*

Het kabinet is het met de Commissie eens dat het voldoen aan de criteria uit artikel 2 VEU centraal moet staan in de (voorbereiding van de) toetredingsonderhandelingen en verwelkomt de expliciete aandacht van de Commissie daarvoor. Het kabinet ziet de rechtsstaat, democratie en grondrechten als het fundament van de EU. Respect voor de rechtsstaat is een randvoorwaarde voor doeltreffende en uniforme toepassing van het EU-recht en voor het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten. Daaronder verstaat het kabinet niet alleen formele, juridische verplichtingen. Voor het kabinet is de *de facto* situatie belangrijk. Dat gaat onder meer over de feitelijke onafhankelijkheid van de rechtelijke macht, werkelijke toegang tot het recht, afhandeling van rechtszaken en toekenning van voldoende middelen voor organen belast met invulling van de rechtsstaat. Het is van belang dat grondrechten beschermd worden en dat burgers en bedrijven rechtszekerheid, rechtsbescherming en toegang tot recht en tot de rechter genieten. Zij moeten kunnen vertrouwen op de rechtsstaat en fundamentele waarden als non-discriminatie en gelijke behandeling in hun land en binnen de Unie.

Toekomstige uitbreiding met landen die niet volledig voldoen aan de waarden zoals verankerd in artikel 2 VEU, zou vergaande consequenties hebben voor de mate van mogelijke integratie en samenwerking op alle EU-beleidsterreinen en het functioneren van de interne markt. Het kabinet acht het daarom essentieel dat de EU in staat blijft om effectief toe te zien op de naleving van de waarden van de EU uit artikel 2 VEU. Ook moet de Unie effectief kunnen optreden om eventuele

---

<sup>14</sup> Dit betekent voor het kabinet ook dat niet alleen het acquis dat door de Commissie in deze mededeling wordt behandeld, maar het gehele acquis door nieuwe lidstaten voorafgaand aan toetreding moet worden overgenomen.

<sup>15</sup> Kamerstuk 21501-20, nr. 1511.

terugval van lidstaten te voorkomen. Het kabinet deelt de opvatting van de Commissie dat uitbreiding noopt tot een reflectie over hoe het huidige rechtstaatinstrumentarium versterkt kan worden. Ook om die reden blijft het kabinet onderzoeken hoe de effectiviteit van het bestaande rechtsstaatinstrumentarium kan worden vergroot en eventueel verder kan worden ontwikkeld. Daarnaast blijft het kabinet ervoor pleiten dat het bestaande EU-rechtsstaatinstrumentarium volledig, consequent en meer in samenhang wordt benut.

## 2. Beleid

In de mededeling somt de Commissie (mogelijke) voordelen van geleidelijke integratie in de interne markt op: meer kansen voor handel en hogere productiviteit, betere energiezekerheid, verminderde afhankelijkheid van derde landen t.a.v. kritieke grondstoffen, medische producten, verbeterde leveringszekerheid, grotere keuze aan goederen en diensten voor consumenten en lagere financiële en bancaire kosten vanwege schaalvoordeel. Om deze voordelen van een uitgebreide EU te verzilveren is het volgens de Commissie noodzakelijk het goed functioneren van de interne markt te borgen. Daarbij benadrukt de Commissie dat bepaald zal moeten worden of geleidelijke toegang rechtstreeks afdwingbare rechten en plichten creëert. De mededeling onderstreept dat geleidelijke toegang tot de interne markt niet tot een 'à la carte' benadering mag leiden en benadrukt dat dit de vraag oproept hoe geleidelijke integratie verder vorm kan krijgen.

De Commissie wijst erop dat bestaande Stabilisatie en Associatie Akkoorden (SAA) met de Westelijke Balkan landen en de Diepe en Brede Vrijhandelsruimte (DCFTA) met Oekraïne, Moldavië en Georgië reeds mogelijkheden voor geleidelijke integratie bieden. Zo kan Oekraïne via het Priority Action Plan (PAP) onder het DCFTA toegang krijgen tot *Roam Like at Home* en de *Single European Payment Area*. Een vergelijkbaar plan bestaat voor Moldavië en wordt opgezet voor Georgië. Het Groeiplan voor de Westelijke Balkan wordt in dit kader ook genoemd, met dezelfde opties. Er wordt benadrukt dat dit gepaard moet gaan met het invoeren en naleven van de relevante EU-regelgeving. De Commissie onderstreept dat de kwaliteit en de capaciteit van het openbaar bestuur hierbij cruciaal is en wijst op verschillende initiatieven om dit verder op te bouwen in kandidaat-lidstaten, zoals via het *Technical Support Instrument (TSI)*, *Twinning* en *Technical Assistance and Information Exchange (TAIEX)*.

### *Appreciatie*

Het kabinet onderschrijft dat, om de integriteit van de interne markt te behouden, geleidelijke integratie geen 'à la carte' benadering dient te betekenen. Het functioneren van de interne markt binnen de EU staat of valt met gedeelde randvoorwaarden waaronder wet- en regelgeving, goed toezicht, vrij verkeer tussen lidstaten, een gelijk speelveld, regelgeving rondom subsidieverstrekking (bijv. staatssteunkaders, gemeenschappelijk landbouwbeleid) en een goed controlemechanisme aan de grenzen (bijv. douane, (voedsel)veiligheid). Geleidelijke toetreding moet dan ook zorgvuldig en op merites worden afgewogen. Daarbij is het cruciaal dat kandidaat-lidstaten het EU-acquis implementeren, handhaven en toepassen op het deelterrein waarop zij integreren. De Commissie zal in de aangekondigde beleidsevaluaties moeten verhelderen hoe zij dit gaat beoordelen per beleidsterrein.

Toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU betekent ook uitbreiding van de interne markt en een grotere afzetmarkt voor intra-Europese handel en grotere EU-marktmacht mondiaal, wat gunstig kan zijn voor de geopolitieke positie van de EU als economische speler. Mogelijke economische groei kan uiteindelijk bijdragen aan meer koopkracht in toegetreden lidstaten. Uitbreiding is ook een uitgelezen kans om het Europese ambitieniveau en Europese standaarden op tal van gebieden verder te verspreiden (zoals klimaat, duurzaamheid, natuur, milieu, arbeid, productveiligheid, voedselveiligheid, consumentenbescherming en dierenwelzijn).

Het kabinet realiseert zich tegelijkertijd dat uitbreiding voor uitdagingen kan zorgen gerelateerd aan het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Eerdere uitbreidingsrondes hebben aangetoond dat aanpassingsproblemen kunnen optreden als een nieuw evenwicht in de interne markt gevonden moet worden. Deze effecten kunnen niet altijd vooraf en geheel worden voorspeld en voorzien. Het kabinet acht het positief dat de Commissie aandacht heeft voor eventuele

additionele maatregelen om de risico's die met het vrij verkeer gepaard kunnen gaan te mitigeren, zoals het risico op *social dumping* of *braindrain*. Het kabinet is van mening dat tevens aandacht moet uitgaan naar solide overgangsregelingen waar het gaat om vrij verkeer. Het kabinet acht het tevens positief dat wordt gewezen op het belang van samenwerking met (o.a.) de Europese Arbeidsautoriteit. Daarnaast heeft uitbreiding van de EU onder meer impact op controles van goederen aan de (nieuwe) EU-buitengrenzen (extra volume import/export). De keerzijde van vrij verkeer is dat de georganiseerde criminaliteit en terrorisme misbruik maken van de vier vrijheden en daarmee mogelijk de interne veiligheid van de EU in gevaar brengen. Het is cruciaal dat lidstaten en kandidaat-lidstaten dit misbruik het hoofd bieden, en dat de mogelijke effecten op dit terrein in kaart worden gebracht en ondervangen. De eerder genoemde nauwe samenwerking tussen kandidaat-lidstaten en Frontex en Eurojust is daarbij belangrijk.

Het kabinet zet zich ervoor in dat de kwaliteit in (potentiële) kandidaat-lidstaten van uitvoering en handhaving van interne marktregels geborgd is. Hierdoor kan oneerlijke concurrentie en verlaging van eerder gestelde standaarden en ambities worden voorkomen. Het is essentieel dat in kaart wordt gebracht wat uitbreiding betekent voor het functioneren van de interne markt in brede zin, welke effecten te verwachten zijn, welke investeringen nodig zijn voor het versterken van de infrastructuur om de (energie-)markten met elkaar te verbinden, welke aanpassings- of overgangsmechanismen nodig zijn om deze effecten te ondervangen of benutten. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op een gedegen analyse en onderbouwing van de gevolgen van EU-uitbreiding voor de interne markt. Daarbij ziet het kabinet graag een verdere uitwerking tegemoet van de vraag of geleidelijke toegang tot de interne markt rechtstreeks afdwingbare rechten en plichten kan creëren, zoals aangegeven door de Commissie in de mededeling. De beleidsevaluatie die de Commissie aankondigt voor 2025 kunnen daarbij nuttig zijn.

### 2.1 Connectiviteit

De mededeling beschrijft mogelijkheden om connectiviteit met de kandidaat-lidstaten te vergroten. Daarbij onderstreept de Commissie met name de voordelen die uitbreiding zal brengen voor de interne markt, zowel voor de digitale-, energie- als transportsector. Voorbeelden hiervan zijn het verdiepen van samenwerking op het gebied van *roaming* en *cybersecurity*. Hier wordt ook een link gelegd met militaire mobiliteit. Tegelijkertijd benoemt de Commissie uitdagingen: de beschikbaarheid van publieke en private investeringen voor de uitrol van infrastructuren en convergentie van regelgeving.

#### *Appreciatie*

Het kabinet zou een analyse van mogelijke effecten en kansen van uitbreiding op deze terreinen op prijs stellen. Verder onderschrijft het kabinet de uitdagingen die de Commissie noemt. Het kabinet is geïnteresseerd in de mogelijke samenwerkingsverbanden met kandidaat-lidstaten die de Commissie benoemt in de mededeling, zoals het vormgeven van strategische partnerschappen op het gebied van grondstoffen, en intensivering van de samenwerking op het gebied van *cybersecurity*.

### 2.2 Klimaat, milieu en energie

De mededeling benadrukt de kans die uitbreiding biedt om als Unie een grotere bijdrage te leveren aan de aanpak van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. Veel kandidaat-lidstaten zijn onderdeel van de *Energy Community* en implementeren op die manier het EU-acquis op klimaat en energie, waaronder de doelstellingen voor de klimaat- en energietransitie. Daarnaast noemt de Commissie dat de groene agenda voor de Westelijke Balkan en andere genoemde initiatieven goede aanknopingspunten bieden. In de mededeling benoemt de Commissie ook uitdagingen, zoals de benodigde grote stappen in verduurzaming van de industrie in meerdere kandidaat-lidstaten, of de achterblijvende infrastructuur als het gaat om water- en afvalmanagement.

#### *Appreciatie*

Het kabinet onderschrijft de kansen die de Commissie schetst, bijvoorbeeld bij de uitrol van hernieuwbare energiebronnen en verduurzaming van de industrie en voor het behoud en herstel van natuur en biodiversiteit. Het kabinet merkt hierbij op dat uitbreiding waarschijnlijk effect zal



hebben op de EU-doelstellingen op terrein van klimaat, energie en milieu. Het precieze effect hangt af van welke landen integreren in (deel)terreinen van) de EU en op welk moment. Het kabinet is van mening dat uitbreiding zo min mogelijk moet leiden tot verstoring van het behalen van de doelen op deze terreinen. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat er goede randvoorwaarden worden gecreëerd in kandidaat-lidstaten, door middel van goed functionerende instanties die het waarborgen van implementatie, uitvoering en handhaving van het EU-acquis en een gelijk speelveld garanderen. Het kabinet ziet tevens uitdagingen wat betreft grote investeringen die gedaan moeten op het gebied van energie-infrastructuur en de wederopbouw daarvan.

### 2.3 Voedselkwaliteit, -veiligheid en -zekerheid

De Commissie benoemt dat versterking van het landbouwbeleid om duurzaam en concurrerend agri-food productie te stimuleren – met oog voor behoeftes van boeren, vissers en verschillende landbouwmodellen binnen de Unie – één van de sleuteluitdagingen zal zijn bij toekomstige uitbreiding. Daarbij moet aandacht zijn voor de doelstelling van het Gemeenschappelijk Landbouw en Visserijbeleid en zou het goed functioneren van de interne markt en het behoud van een gelijk speelveld tussen de lidstaten moeten worden geborgd. De Commissie noemt specifiek de mogelijke impact van toetreding van Oekraïne op het EU-landbouwbeleid als grote producent (m.n. van graan). Toetreding kan potentieel op termijn een voordeel opleveren voor de Europese voedselzekerheid en de Europese rol op de wereldvoedselmarkt. Toekomstige uitbreiding vraagt daarom om een analyse van langetermijneffecten op de houdbaarheid en duurzaamheid van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, die rekening houdt met de vele verschillen tussen lidstaten als het gaat om structuur van bedrijven en de rol van landbouw in de (regionale) economie.

#### *Appreciatie*

Het kabinet verwelkomt dat de mededeling de hierboven genoemde aspecten die meespelen voor een goed functioneren van het Europese landbouw- en voedselsysteem onderkent. Ook kijkt het kabinet uit naar verdere analyse en beleidsevaluaties van de Commissie op dat punt. Hierbij zou ook gekeken moeten worden naar scenario's voor een zachte landing van toetreding vanwege de effecten vanwege de grote omvang van de Oekraïense landbouwsector in verhouding tot de omvang van de landbouwsector in de huidige 27 lidstaten. Hierbij onderschrijft het kabinet het uitgangspunt dat uitbreiding zo min mogelijk moet leiden tot verstoring van het behalen van de doelen van het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid.

### 2.4 Sociale, economische en territoriale convergentie

De Commissie noemt het belang van het creëren van voorwaarden voor sociale en economische opwaartse convergentie. De Commissie onderstreept dat uitbreiding een flinke impact zal hebben op het cohesiebeleid. Net als bij eerdere uitbreidingen moet er goed worden nagedacht over de toekomst van het cohesiebeleid in de EU. Verder noemt de Commissie dat uitbreiding van het EU-belastingacquis voordelen kan hebben voor het creëren van een gelijk speelveld. Dit wordt volgens de Commissie echter moeilijk haalbaar indien bij EU-uitbreiding wordt vastgehouden aan unanimitéitsbesluitvorming op dit terrein. De Commissie roept daarom op om een overstap naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (QMV) in de Raad te overwegen. Zo ook op andere beleidsterreinen, zoals onderdelen van het sociaal beleid waar nog geen sprake is van besluitvorming met QMV.

#### *Appreciatie*

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat cohesiebeleid gemoderniseerd dient te worden, en is van mening dat nadere analyse nodig is om te bezien op elke manier dit kan gebeuren. Voor het kabinet is een houdbare en moderne EU-begroting daarbij het uitgangspunt. Het kabinet is op dit moment geen voorstander van het overstappen naar QMV-besluitvorming in de Raad op belastingen en onderdelen van het sociaal beleid.

### 2.5 Veiligheids garanties, migratie en grenscontrole

De Commissie stelt in de mededeling dat uitbreiding het relatieve gewicht van de EU op het internationale politieke toneel kan vergroten. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de Unie snel en gezamenlijk moet kunnen optreden in het externe domein. Een gezamenlijke analyse van

(geopolitieke) ontwikkelingen is daarbij van belang. Hier ligt meteen een risico volgens de Commissie: uitbreiding betekent ook meer diversiteit als het gaat om (extern) beleid en belangen.

Een overstap naar QMV en meer gebruik van constructieve onthouding op verschillende terreinen binnen het EU-buitenlandbeleid zou volgens de Commissie een uitkomst kunnen zijn. Verder benadrukt de Commissie dat interne veiligheid een voorwaarde is voor een goed functionerende democratie en de bescherming van fundamentele waarden. Preventie en assertief optreden tegen terroristische dreigingen en georganiseerde misdaad is dan ook cruciaal, evenals maatregelen tegen georganiseerde misdaad, cybercrime, witwassen en mensenhandel. De Commissie noemt dat uitbreiding niet zou moeten resulteren in nieuwe veiligheidsuitdagingen, en dat onopgeloste bilaterale conflicten die in sommige kandidaat-lidstaten spelen niet tot nieuwe vraagstukken moeten leiden. Ook benadrukt de Commissie dat toetredende landen zich zullen moeten committeren het toetredingsproces van andere kandidaat-lidstaten niet te zullen blokkeren.

Volgens de Commissie leidt een verschuiving van buitengrenzen bij uitbreiding tot nieuwe uitdagingen op gebied van buitengrensbeheer, migratie en asiel, de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en andere fenomenen zoals instrumentalisering van migranten en de handel in verboden goederen. De Commissie stelt in dat kader dat effectief en robuust buitengrensbeheer een belangrijk onderdeel van het toetredingsproces vormt. Ook stelt de Commissie in de mededeling dat Schengentoetreding van nieuwe lidstaten alleen mogelijk is bij volledige toepassing van het Schengenacquis en flankerende maatregelen voor effectief beleid op het gebied van grensbeheer en migratie. De Commissie stelt dat er behoefte is aan reflectie hoe dit in de praktijk moet gaan werken. De Commissie roept op tot versterking van asiel- en migratiesystemen van kandidaat-lidstaten in aanloop naar toetreding, o.a. langs de lijnen van het Asiel- en Migratiepact.

#### *Appreciatie*

In lijn met de Commissie meent het kabinet dat het EU-toetredingsproces moet bijdragen aan veiligheid, stabiliteit en het verminderen van risico op conflicten in de kandidaat-lidstaten en buurlanden van de EU. Gedeelde belangen en samenwerkingsverbanden, zoals in de EU bestaan, kunnen een belangrijke rol spelen om conflicten vreedzaam te beslechten en vrede te bestendigen. Het kabinet is voorstander van een overstap naar QMV op deelgebieden van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (sancties, mensenrechtenverklaringen in internationale fora en civiele missies).

Ook onderschrijft het kabinet dat het versterken en beschermen van de interne veiligheid cruciaal is, bijvoorbeeld als het gaat om de bestrijding van georganiseerde misdaad, cyberdreigingen en -criminaliteit, buitenlandse inmenging, hybride dreigingen, desinformatie en terrorisme. Kandidaat-lidstaten dienen weerbaar te zijn tegen deze fenomenen, ook om economische- en kennisveiligheid te waarborgen. Het (ook de facto) voldoen aan de vereiste waarborgen op het vlak van interne veiligheid is een essentiële voorwaarde voor succesvolle toetreding. Het kabinet deelt het beeld van de Commissie dat georganiseerde misdaad vaak in verband wordt gebracht met corruptie en ondermijning van staatsinstellingen. Effectieve corruptiebestrijding, onafhankelijke politie- en justitieorganisaties waarin infiltratie en corruptie worden aangepakt, en het functioneren van de gehele strafrechtsketen en weerbaarheid tegen ongewenste inmenging door statelijke actoren zijn daarom randvoorwaardelijk bij toetreding.

Op het gebied van migratie ligt de kabinetsinzet in het verlengde van de observaties van de Commissie. Ook het kabinet acht buitengrensbeheer een cruciaal onderdeel van het toetredingsproces. Het kabinet steunt de constatering van de Commissie dat bij EU-uitbreiding ook de vereisten voor toetreding tot het Schengengebied tegen het licht moeten worden gehouden, bijvoorbeeld door het toevoegen van op het Schengenacquis toegespitste rechtsstatelijkheidscriteria als voorwaarde. Dit is van belang met het oog op een toekomstbestendig Schengengebied en de EU. Daarnaast zet het kabinet zich er voor in dat de asiel- en migratiesystemen in kandidaat-lidstaten in aanloop naar toetreding in lijn worden gebracht met de afgesproken standaarden in het Asiel- en Migratiepact. Het kabinet kan zich voorstellen dat bij EU-uitbreiding ook de getalsmatige

parameters die onderdeel waren van dat Pact (met name of het aantal verplichte grensprocedures afdoende is) opnieuw tegen het licht worden gehouden. Volledige implementatie en uitvoering van het asiel- en migratieacquis is voor het kabinet een voorwaarde voor toetreding.

### 3. Begroting

De Commissie benoemt dat uitbreiding moet worden meegenomen in de besprekingen die leiden tot het volgende meerjarig financieel kader (MFK), onder meer door te voorzien in de nodige rechtsgrondslag om de uitgaven en inkomsten in verband met de uitbreiding van de EU op te nemen waar dat nodig is. De specifieke behoeften van een grotere Unie komen volgens de Commissie bovenop de onvermijdelijke behoefte aan een gemoderniseerde, eenvoudigere en flexibelere EU-begroting. De mededeling beschrijft dat uitbreiding een mogelijkheid biedt om de financiële duurzaamheid en modernisering van alle belangrijke beleids-/uitgavengebieden te herzien. Het EU-budget zou tot zijn limiet zijn opgerekt. De EU moet volgens de Commissie kijken naar mogelijkheden om haar inkomsten te vergroten. Zo wordt opgeroepen tot een hervorming van het eigenmiddelenstelsel (manier van financiering van de EU-begroting). Ook wordt specifiek gewezen op de inkomsten van bijdragen van de nieuwe lidstaten en bijdragen van derde landen.

### *Appreciatie*

Het kabinet erkent dat toekomstige uitbreiding gevolgen zal hebben voor de financiën van de EU en dat moet worden ingezet op een modernisering van de EU-begroting. Om de gevolgen van toekomstige uitbreiding voor de EU-begroting soepeler te kunnen opvangen, beschikt de EU over een beproefd financieel instrumentarium voor de toetreding (zoals geleidelijke infasering van subsidies). Het kabinet stelt voorop dat de budgettaire consequenties, betaalbaarheid en mogelijkheden voor verdere modernisering tijdig en nauwlettend in kaart moeten worden gebracht alvorens deze worden besproken in het kader van het volgende MFK. Ook de wenselijkheid en mogelijkheden van meer conditionaliteit bij het verkrijgen van EU-middelen door kandidaat-lidstaten dient te worden verkend. Het kabinet hecht aan de bescherming van de financiële belangen van de EU. Toekomstige deelname aan het Europees Openbaar Ministerie, dat daarop toeziet, draagt hier aan bij. Hier zal het kabinet aandacht voor blijven vragen. Het kabinet verwelkomt de verwijzing in de mededeling naar inkomsten van bijdragen van nieuwe kandidaat-lidstaten en bijdragen van derde landen. Het kabinet beoordeelt ieder voorstel voor een nieuw eigen middel op zijn merites.<sup>16</sup> Daarbij merkt het kabinet wel op dat volgens het Verdrag betreffende werking van de EU de EU-begroting altijd in evenwicht moet zijn en de bni-afdracht daarbij als sluitpost fungeert. Aanvullende inkomstenbronnen zijn daarom in principe niet nodig om extra uitgaven te financieren. Het kabinet heeft nog geen inzet geformuleerd voor het volgende MFK. Het Commissievoorstel hiervoor wordt in het voorjaar van 2025 verwacht.

### 4. Bestuur

De Commissie geeft aan dat uitbreiding van de EU het doorvoeren van institutionele hervormingen urgenter maakt. De Commissie is van mening dat dit op de meest efficiënte wijze kan gebeuren door bestaande opties in de huidige EU-verdragen te benutten. De Commissie steunt een proces van verdragswijziging alleen *"if and where it is needed"*. De mededeling wijst er verder op dat het handelingsvermogen van de EU kan worden versterkt door besluitvorming met unanimiteit om te zetten in QMV-besluitvorming. Dit kan worden gedaan door de activering van de zogenaamde passerelle-clausules in de huidige EU-verdragen. Deze activering zou volgens de Commissie gecombineerd kunnen worden met mechanismen om strategische nationale belangen te beschermen. De Commissie wijst ook op de bestaande mogelijkheden voor integratie met verschillende snelheden (nauwere samenwerking, opt-in of opt-out, en PESCO). Ook oppert de Commissie dat invoering van QMV-besluitvorming bij bepaalde tussenstappen in het toetredingsproces onderzocht zou kunnen worden. De Commissie vermeldt tot slot dat aandacht moet uitgaan naar de samenstelling van de instellingen en naar het extra werk dat uitbreiding zal meebrengen. De huidige EU-verdragen maken een kleinere Europese Commissie mogelijk, maar ook kan het huidige systeem van één Eurocommissaris per lidstaat worden voortgezet.

---

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld het BNC-fiche over het voorstel uit juni 2023 voor de introductie van nieuwe eigen middelen ter financiering van de EU-begroting: Kamerstukken II 2022/23, 22122, nr. 3760.

### *Appreciatie*

Uitgangspunt van de kabinetsinzet als het gaat om de institutionele architectuur van de Unie is dat de EU een sterke en legitieme actor blijft, met goed-functionerende instellingen. Uitbreiding dient het handelingsvermogen van de EU niet te verzwakken. Het kabinet zet in op besluitvorming die effectief, transparant en democratisch legitiem is en blijft en waarbij vorm de functie volgt. Uitbreiding heeft verschillende gevolgen voor de institutionele architectuur van de EU. Zo wijzigt de samenstelling van de instellingen en heeft uitbreiding gevolgen voor besluitvorming. Het kan moeilijker worden om tot unanimiteit of consensus te komen in de (Europese) Raad. Hetzelfde geldt voor besluitvorming onder QMV, omdat het krachtenveld verandert met meer en andere deelbelangen en schuivende stemverhoudingen waardoor er meer opties ontstaan om een blokkerende minderheid te vormen. Een ander krachtenveld zal ook invloed hebben op de Nederlandse onderhandelingspositie en -aanpak.

Hervormen van besluitvorming kan met en zonder verdragswijziging. Het huidige krachtenveld binnen de Europese Raad laat zien dat verdragswijziging voorlopig niet aan de orde is. Het kabinet kan zich daarom goed vinden in de aanpak van de Commissie om eerst opties binnen de huidige verdragen te verkennen. Het kabinet is voorstander van de invoering van QMV-besluitvorming op deelgebieden van het GBVB (sancties, mensenrechtenverklaringen in internationale fora en civiele missies). Het kabinet is geen voorstander van invoering van QMV voor bepaalde tussenstappen in het uitbreidingsproces. Het kabinet staat open voor het verkennen van de vraag of en in hoeverre het benutten van bestaande opties voor een EU van meerdere snelheden in een Unie van 30+ lidstaten in het belang van de EU en van Nederland zou kunnen zijn. Het kabinet acht het raadzaam om de precieze gevolgen van de uitbreiding voor de samenstelling en het functioneren van EU-instellingen in kaart te brengen en de voor- en nadelen van de verschillende opties te verkennen.

### **Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. Met de mededeling wil de Europese Commissie een bijdrage leveren aan de discussie die tegen de zomer van 2024 moet uitmonden in vaststelling van een routekaart voor toekomstige werkzaamheden rond uitbreiding en hervormingen door de staatshoofden en regeringsleiders van de EU, opdat de EU in de toekomst voorbereid is op een verdere uitbreiding. De mededeling van de Commissie bevat geen wetgevende voorstellen. Het dient als richtinggevend document voor verdere beleidsevaluaties die de Commissie in 2025 zal presenteren, om de gevolgen van uitbreiding op beleids-, budgettaire- en bestuurlijk terrein in kaart te brengen. Daarmee raakt de mededeling aan een veelheid van beleidsterreinen van de EU. De Commissie is bevoegd om deze mededeling aan het Europese Parlement, de Europese Raad en de Raad te doen en om op deze manier een bijdrage te leveren aan de discussie over uitbreiding en hervormingen.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan de discussie over de vaststelling van een routekaart voor toekomstige werkzaamheden rond uitbreiding en hervormingen, opdat de EU in de toekomst voorbereid is op een verdere uitbreiding. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de discussie over de hervorming van de EU met het oog op het voorbereiden van de EU op toekomstige uitbreiding, kan dit niet op dezelfde manier worden bereikt met enkel een discussie door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau. Daarom is het leveren van een bijdrage aan deze discussie door de Commissie op het niveau van de EU door middel van deze mededeling gerechtvaardigd.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van deze mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan de discussie over de vaststelling van een routekaart voor toekomstige werkzaamheden rond uitbreiding en hervormingen, opdat de EU in de toekomst voorbereid is op een verdere uitbreiding. In de mededeling heeft de Commissie een aantal ideeën gepresenteerd ten aanzien van verschillende beleidsterreinen, die een inbreng vormen in deze discussie. Het kabinet acht dit optreden geschikt

om het doel van de mededeling te bereiken. Bovendien gaat dit optreden niet verder dan noodzakelijk, nu de bijdrage van de Commissie enkel bestaat uit het presenteren van ideeën en geen wetgevende voorstellen bevat.

### **Financiële gevolgen, regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht**

De mededeling legt de basis voor beleidsevaluaties die door de Commissie in 2025 zullen worden uitgevoerd. Op basis daarvan kunnen de (mogelijke) geopolitieke gevolgen en gevolgen voor concurrentiekracht en regeldruk in kaart worden gebracht. Het kabinet zet zich ervoor in dat hervormingen van de EU de concurrentiekracht van de EU ten goede komen. Het kabinet zal er op toezien dat hervormingen zo lastenluw mogelijk worden ingevuld en waar mogelijk de regeldruk verminderen.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Deze mededeling zelf heeft geen financiële gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het huidige MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.