

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directie Europese en
Internationale Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Datum 10 juni 2025
Betreft Verslag Raad voor Concurrentievermogen 22 en 23 mei

Ons kenmerk
DEIZ / 99220364

Geachte Voorzitter,

Bijlage(n)
1

Op 22 en 23 mei 2025 vond de formele Raad voor Concurrentievermogen plaats in Brussel. Deze Raad stond in het teken van de onderdelen interne markt & industrie, onderzoek & innovatie en ruimtevaart. Met deze brief stuur ik u het verslag van de Raad. Het verslag van het agendapunt over verduurzaming van traditioneel sterke industrieën stuur ik mede namens de Minister van Klimaat en Groene Groei. Het verslag over het onderdeel onderzoek en innovatie stuur ik u mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap. Daarnaast maak ik van deze gelegenheid gebruik om motie Dassen en Inge van Dijk d.d. 17/10/2024 (2024D39350) af te doen.

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft onderzoeksbureau SEO onderzoek gedaan naar de economische effecten van mogelijke uitbreiding van de Europese Unie. Het rapport is 2 mei jl. opgeleverd. Zoals toegezegd in het SO Raad voor Concurrentievermogen van 29 januari jl. worden de resultaten hierbij gedeeld met uw Kamer. U vindt het rapport als bijlage bij dit verslag.

SEO heeft een economische analyse uitgevoerd van de verwachte impact van toetreding van de negen kandidaat-lidstaten op de interne markt van de EU. De analyse richt zich voornamelijk op de handelsrelaties, concurrentie en in beperktere mate op andere beleidsimplicaties waaronder voor arbeidsmigratie. De conclusie luidt dat de economische impact voor Nederland en de EU positief, maar macro-economisch beperkt is. Voor de negen toetredingslanden zijn de voordelen groter. Enerzijds is dit een gevolg van de vergevorderde integratie van de waardeketens van de toetredingslanden tot de interne markt van de EU en anderzijds door de werking van het EU-acquis dat erop gericht is om een gelijk speelveld tot stand te brengen.

Het is van belang om tijdens het toetredingsproces vast te blijven houden aan de eisen voor lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria, en te blijven wijzen op volledige implementatie van EU-regelgeving, waarmee gelijke concurrentievoorwaarden worden geborgd en structurele handelsbelemmeringen worden afgebouwd.

Hoogachtend,

E. Heinen
Minister van Economische Zaken

Inleiding

De Raad voor Concurrentievermogen (hierna: Raad) op 22 en 23 mei jl. stond in het teken van drie onderdelen: 1. Interne markt en industrie op 22 mei en 2. Onderzoek en innovatie en 3. Ruimtevaart op 23 mei. Deze indeling wordt ook aangehouden in dit verslag.

Interne markt en industrie (22 mei 2025)

e-Form

Algemene oriëntatie

Tijdens de Raad werd een algemene oriëntatie aangenomen over het voorstel van de Commissie voor een verordening over een vrijwillig gezamenlijk elektronisch meldformulier voor grensoverschrijdende detacheringen. Nederland stemde in met de compromistekst.

Door middel van het ontwikkelen van één gecentraliseerd en gestandaardiseerd systeem voor het melden van detacheringen, beoogt de Commissie administratieve lasten te verminderen voor bedrijven die werknemers detacheren naar een andere EU-lidstaat. Alle lidstaten hebben op dit moment namelijk een eigen meldloket. Het feit dat deze meldloketten van elkaar verschillen wordt door bedrijven ervaren als één van de grootste interne-markt belemmeringen. Ook Mario Draghi stelde in zijn rapport dat fragmentatie op het gebied van regels over het detacheren van werknemers een belangrijke belemmering vormt op de interne markt.^[1] In de toelichting bij het voorstel gaf de Commissie tijdens de Raad aan dat het voorstel vrijwillig is, maar ook een belangrijke stap is om de Europese interne markt te versterken en daarmee de concurrentiekracht te verbeteren.

In lijn met de inzet van het kabinet zijn er meer waarborgen in het voorstel ingebouwd ter bescherming van gedetacheerde werknemers. Tegelijkertijd heeft het Poolse Voorzitterschap de reikwijdte van het voorstel niet verbreed naar zelfstandigen, zoals de wens was van het kabinet. Het kabinet zal hiervoor aandacht blijven vragen tijdens de triloofase. Het besluit om deel te nemen aan het initiatief volgt pas wanneer het voorstel definitief is en het standaardformulier per uitvoeringshandeling is vastgesteld.

Het bevorderen van concurrentievermogen: hoe EU beleid beter aan te laten sluiten op traditioneel sterke industrieën *(Beleidsdebat)*

De Raad besprak hoe het concurrentievermogen van de EU kan worden versterkt door middel van EU-beleid, met name voor traditioneel sterke industrieën zoals de automobielsector, de chemische industrie en de staalsector. De lidstaten wezen

^[1] [The Draghi report on EU competitiveness](#)

unaniem op de hoge energieprijzen, de toenemende concurrentie van derde landen en de hoge regeldruk als belemmeringen voor het concurrentievermogen.

Er vond een discussie plaats over wat er nodig is om vast te houden aan de verduurzamingsdoelstellingen en om het concurrentievermogen van de industrie te versterken. Enkele lidstaten pleitten voor een uitbreiding van het kader van de compenserende kosten voor indirecte emissies tot na 2030 en tot bepaalde sectoren die er nog niet onder vallen. Daarbij wezen veel lidstaten op de noodzaak om CBAM aan te passen en het belang van technologische neutraliteit. Nederland maakte het punt dat steun voor de traditionele industrie gepaard moet gaan met een inzet op de transitie naar toekomstige industrieën.

Tegelijkertijd benadrukten andere lidstaten, waaronder Nederland dat concurrentievermogen en verduurzaming elkaar moeten versterken en de verduurzamingsdoelen in stand gehouden moeten worden. Tot slot, pleitte Nederland voor een stevig uitvoeringspakket in de *Clean Industrial Deal*.

Horizontale Interne Marktstrategie

(presentatie door de Europese Commissie)

Tijdens de Raad lichtte de Commissie de op 21 mei jl. gepubliceerde Horizontale Interne Marktstrategie toe. Eurocommissaris Sejourné benadrukte dat de nieuwe strategie gezien moet worden in het licht van de veranderende geopolitieke context, waarbij de interne markt de voedingsbodem moet zijn voor Europees concurrentievermogen. De Commissie zet met deze interne marktstrategie in op een sectorale aanpak met daarin ook horizontale maatregelen, zoals het aanpakken van barrières voor de interne markt. Over de strategie en het kabinetsstandpunt wordt Uw Kamer geïnformeerd via een BNC-fiche binnen de gebruikelijke termijn.

Het kabinet heeft eerder zelf en gezamenlijk concrete input geleverd voor de strategie, respectievelijk via een eigen tienpuntenplan en een gezamenlijk non-paper. Nederland gaf aan blij te zijn dat veel van deze suggesties overgenomen zijn in de strategie.

Lidstaten verwelkomen strategie en riepen bijna unaniem op tot snelle uitwerking en verlaging van administratieve lasten voor bedrijven. Enkele landen willen verdere ambitie op digitalisering van de interne markt. Nederland verwelkomde de aandacht voor etikettering en de aanpak op territoriale leveringsbeperkingen, maar pleitte ook voor nog sterkere ambities op dit terrein.

Publiek aanbesteden: strategische doelen

(Beleidsdebat)

Tijdens dit beleidsdebat besprak de Raad hoe strategische overheidsdoelstellingen (concurrentie, duurzaamheid, veerkracht, innovatie, veiligheid, zekerheid, concurrentievermogen) met elkaar kan verweven en het meest relevante

actieniveau - Europees, nationaal, regionaal of lokaal - voor de uitvoering ervan kan bepalen.

De Commissie ziet versimpeling van aanbestedingsregels als onderdeel van bredere Europese doelen, waarbij het aanbestedingsinstrument moet aansluiten op strategische investeringsdoelen. De Commissie benadrukte daarbij dat kwaliteit leidend moet zijn, maar met meer aandacht voor Europees denken.

In het algemeen werd sterk de nadruk gelegd op het vinden van een evenwicht tussen vereenvoudiging, flexibiliteit en de noodzaak om EU-prioriteiten te bevorderen, zoals strategische autonomie, innovatie en duurzaamheid, en tegelijk een open en concurrerende markt te behouden, hoewel de middelen om dit te bereiken kunnen variëren. De lidstaten benadrukten dat de regels voor overheidsopdrachten vereenvoudigd en geconsolideerd moeten worden.

Ook een mogelijk Europees voorkeursprincipe kwam ter sprake. Enkele lidstaten benadrukten dat een dergelijk principe kan bijdragen aan het versterken van Europees concurrentievermogen, maar dat het niet direct hoeft te betekenen dat derde landen worden uitgesloten. Andere lidstaten benadrukten dat het doel van aanbesteden, namelijk het versterken van de interne markt, niet uit het oog verloren mag worden en dat een dergelijk principe in lijn moet zijn met de regels van de Wereld Handelsorganisatie. Nederland riep op discussie over een Europees voorkeursprincipe te beperken tot de Raad voor Concurrentievermogen, om versplintering van de discussie te voorkomen.

De Raad als bureaucratische filter - hoe bedrijfsvriendelijke regelgeving te bereiken tijdens het wetgevingsproces vanaf het allereerste begin
(Beleidsdebat)

De Raad besprak wat er nodig is om regeldruk voor ondernemers te verminderen. Er is unaniem steun voor het verlagen van administratieve lasten met als doel het bevorderen van het EU-concurrentievermogen. Tijdens het beleidsdebat werden de EU-instellingen, waaronder de Raad zelf, opgeroepen om regeldruk nadrukkelijk mee te laten wegen in het wetgevingstraject. Concreet zou de Commissie graag zien dat de Raad de mogelijke effecten van substantiële amendementen die de Raad overweegt aan te nemen in kaart brengt en deze effecten meeweegt in de besluitvorming door *impact assessments*. In zijn interventie wees Eurocommissaris Sejourné op het spanningsveld tussen het behouden van snelheid in het wetgevende proces en het belang van het uitvoeren van impact assessments.

Er werd unaniem erkend dat er in de praktijk onvoldoende aandacht is voor het in kaart brengen van het effect op regeldruk. Er werden verschillende oorzaken genoemd voor het uitblijven van impact assessments door de Raad. Enkele lidstaten, waaronder Nederland, noemde het ontbreken goede definitie van een substantieel amendement. Ook werd het gebrek aan bewustzijn van deze effecten in een vroeg stadium van wetgevingsvoorstellen genoemd. De discussie

ontwikkelde zich met name rondom de vraag of impact assessments vertraging opleveren voor het wetgevingsproces en daarmee de besluitvorming compliceert.

Vervolgens werden er verschillende oplossingen aangedragen. Nederland, gesteund door enkele andere lidstaten, riep op voor dynamische impact assessments. Nederland wil dat de assessments worden ge-update aan de specifieke amendementen die worden besproken. Ook werd er opgeroepen voor een sterkere rol van de Regulatory Scrutiny Board en aandacht gevraagd voor de commutatieve effecten van regelgeving.

Diversenpunten

Duitsland bracht een diversenpunt in over de aankondiging in het werkprogramma van de Commissie voor 2025 om het voorstel voor een verordening over essentiële standaardovertuigen in te trekken. Zeven lidstaten waren het met Duitsland eens, en dus tegen het intrekken van het voorstel. Zeven andere lidstaten, waaronder Nederland, steunen de intrekking en verzochten de Commissie een nieuw voorstel in te dienen of andere middelen te overwegen om de uitdagingen van de industrie aan te pakken. De Commissie nam nota van het standpunt, verduidelijkte haar voornemen om het voorstel in te trekken en moedigde de Raad aan zijn standpunt kenbaar te maken.

Frankrijk riep onder een diversenpunt de Commissie op tot een snelle uitvoering van het industrieel actieplan voor de Europese automobielsector, met inbegrip van steun voor de Europese waardeketen voor batterijen, het koolstofarm maken van het bedrijfswagenpark, CO₂-normen en de versnellingswet voor het koolstofarm maken van de industrie. Tijdens hun interventies onderstreepten de lidstaten de noodzaak van snelle actie en concrete maatregelen, met name ter ondersteuning van een Europees ecosysteem voor batterijen.

Frankrijk had ook verzocht om een diversenpunt over de mobilisatie van financiering voor de industrie en de strategische autonomie van de EU, zowel op Europees als op nationaal niveau, waarin zij benadrukte dat massale en gecoördineerde publieke en private investeringen nodig zijn om de strategische autonomie, welvaart en soevereiniteit te financieren. Frankrijk voerde aan dat staatssteun strategische sectoren moet ondersteunen, de toegang tot financiering moet vereenvoudigen, ervoor moet zorgen dat EU-financiering en nationale financiering elkaar aanvullen en flexibel en snel moet blijven. Enkele lidstaten beaamden de noodzaak.

Frankrijk en België hadden samen een diversenpunt over de impact van de tarieven van de Verenigde Staten (VS). De twee lidstaten benadrukten met name dat handelsverlegging vanuit China als gevolg van de tarieven van de VS snel en doeltreffend moet worden aangepakt met passende vrijwaringsmaatregelen. De EU-lidstaten die het woord namen deelden de bezorgdheid van Frankrijk en steunden de aanpak van de Commissie voor de onderhandelingen met de VS. Zij benadrukten allemaal de noodzaak om als eerste prioriteit een onderhandeld

resultaat te bereiken, maar ook om voorbereid te zijn op een negatief scenario met passende noodmaatregelen.

Tot slot presenteerde het aankomende Deens voorzitterschap haar prioriteiten op het gebied van concurrentievermogen. De Denen willen de Poolse focus op veiligheid als rode draad in het voorzitterschap voortzetten. De prioriteiten op het gebied van concurrentievermogen zullen zich richten op de interne markt, het verminderen van regeldruk en het aantrekken van investeringen.

Onderzoek en innovatie (23 mei 2025)

Dit deel van het verslag is mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en gaat enkel over het onderzoeks- en innovatiedeel van de Raad.

Tussentijdse evaluatie van Horizon Europe: getrokken lessen en vooruitblik richting het volgende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (KP10)

Beleidsdebat

De Raad voerde een debat over de tussentijdse evaluatie van Horizon Europe, het huidige kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (O&I). Ook blikte de Raad vooruit op het volgende, tiende, kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (KP10). Het voorzitterschap had de lidstaten gevraagd om in het bijzonder in te gaan op de geleerde lessen uit de evaluatie, het verbeteren van de deelname van het mkb en het verder stimuleren van dual-use onderzoek via de European Innovation Council (EIC).

Nagenoeg alle lidstaten beschouwden de uitkomsten van de tussentijdse evaluatie als bevestiging van het succes van Horizon Europe en als een stevige onderbouwing voor het belang van een eigenstandig kaderprogramma voor O&I. Volgens lidstaten versterkt de aanpak - met ongebonden en fundamenteel onderzoek, thematisch gedreven collaboratief onderzoek en opschaling van innovaties, waarbij publieke en private investeringen worden gemobiliseerd - het concurrentievermogen van de EU. Daarbij benadrukten de lidstaten dat een samenhangend, zelfstandig programma gebaseerd op excellentie en open competitie het uitgangspunt is waarbij goede verankering voor thematische samenwerking wordt geboden. Ook werd onderschreven dat succesvolle programma's zoals de European Research Council (ERC), de Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) en de European Innovation Council (EIC) dienen te worden voortgezet, evenals een open internationale samenwerking met gelijkgestemde derde landen. Verschillende lidstaten benoemden daarbij het belang van adequate en afgebakende financiering. Alleen onder deze voorwaarden kan O&I de cruciale basis zijn die het Europese concurrentievermogen nodig heeft en waarbij impact op de korte én lange termijn wordt behaald.

Daarnaast onderstreepten veel lidstaten de conclusies van de tussentijdse evaluatie dat het programma vereenvoudigd en de regeldruk verlaagd kan worden, met name voor het innovatieve mkb. Ook werd de conclusie gedeeld dat er meer aandacht nodig is voor de maatschappelijke en economische valorisatie van onderzoeksresultaten. De lidstaten die minder goed deelnemen aan het kaderprogramma hielden bovendien een pleidooi voor het versterken van instrumenten die gericht zijn op (geografische) inclusiviteit.

Ten aanzien van het verder stimuleren van dual-use O&I onder de EIC en het verruimen van het exclusief civiele karakter van Horizon Europe gaven veel

lidstaten aan dat verdere standpuntbepaling pas kan volgen na een duidelijke impact assessment en nadere discussie. Enkele lidstaten waren op voorhand uitgesproken positief, terwijl andere aangaven niet te willen tornen aan de bestaande civiele EIC-activiteiten.

Nederland onderschreef het belang van goede randvoorwaarden voor het financieren van onderzoek met daarbij passende voorwaarden en het stimuleren van innovatie en opschaling in een volgend kaderprogramma. Disruptieve innovatie bevat altijd een risico dat het beoogde resultaat niet wordt gehaald, maar heeft ook de potentie van groot succes. Nederland wees tevens op het belang van het bevorderen van samenwerking tussen partners - waaronder het mkb - in O&I ecosystemen en het blijven inzetten op instrumenten gericht op mkb, startups en scale-ups, zoals de EIC. Nederland noemde hierbij als goed voorbeeld het 'Eurostars' programma¹, waarvan ongeveer 25% van de Nederlandse deelnemers doorstroomt naar de EIC. Hiermee worden potentiële toekomstige successen gecreëerd.

Ten aanzien van dual-use onderschreef Nederland het belang van dit onderwerp gezien de huidige geopolitieke ontwikkelingen. Conform het kabinetsstandpunt heeft Nederland ingebracht dat civiele O&I het uitgangspunt moet blijven voor de activiteiten in de EIC².

De Eurocommissaris verwees aan het einde van het debat naar de recente uitspraak van de voorzitter van de Europese Commissie³, dat Horizon Europe als zelfstandig programma zal worden voortgezet, nauw gelinkt aan het Europese concurrentievermogen fonds. De Commissie zal nog deze programmaperiode onder Horizon Europe inzetten op een eenvoudiger, inclusiever en meer strategisch programma naar aanleiding van de evaluatie. Ook verwees ze naar de aankomende 'startup en scale-up strategie' en de 'innovation act' waarin wordt ingezet op stimulering van het innovatieve mkb. Het Poolse voorzitterschap benoemde in de afsluiting van het beleidsdebat nogmaals het belang van voortzetting van het succes van het kaderprogramma.

Voorafgaand aan de Raad sprak de minister van OCW conform de motie Dassen d.d. 17/10/2024 (2024D39350) met Eurocommissaris Zaharieva over het belang van het verlagen van de regeldruk voor innovatieve bedrijven en het verbeteren van opschalingsmogelijkheden voor startups. De strategie voor startups en scale-ups⁴ is op 28 mei gepubliceerd en uw Kamer zal de Nederlandse reactie op deze strategie spoedig ontvangen.

¹ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eurostars>

² Zie Fiche: Herziening EU-verordeningen ter stimulering van defensiegerelateerde investeringen ter uitvoering van het ReArm Europe Plan (22112-4069), 28 mei 2025

³ [Speech by the President at the Annual EU Budget Conference 2025](#)

⁴ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/jobs-and-economy/eu-startup-and-scaleup-strategy_en

Europese Onderzoeksruimte Beleidsagenda (2025 – 2027)

Aanname Raadsaanbeveling

Het Voorzitterschap lichtte de Raadsaanbeveling over de Europese Onderzoeksruimte Beleidsagenda (2025 – 2027) toe. Deze bestaat uit 11 structurele beleidsthema's en acht concrete acties die de komende jaren gezamenlijk gaan worden opgepakt.

De Eurocommissaris markeerde het 25-jarig bestaan van de Europese Onderzoeksruimte (ERA) en riep de lidstaten op met de Beleidsagenda aan de slag te gaan. Volgend jaar wordt aansluitend op deze Beleidsagenda een zogenaamde 'ERA Act' verwacht.

Enkele lidstaten intervenueerden en spraken hun steun uit. Hierbij werd onder andere ingegaan op het 'Choose Europe for Science'⁵-initiatief waarvoor Commissievoorzitter Von der Leyen op 5 mei jl. in Parijs aandacht heeft gevraagd. Minister Bruins heeft deze bijeenkomst namens Nederland bijgewoond. Het Poolse voorzitterschap concludeerde dat de Raadsaanbeveling kon worden aangenomen.

Een Europese strategie voor AI in de wetenschap

Aanname Raadsconclusies

Het Voorzitterschap benadrukte dat Artificiële Intelligentie (AI) een revolutionaire ontwikkeling is in verschillende wetenschapsdomeinen en dat Europa leidend zou moeten zijn om de grenzen van O&I en AI te verleggen. De Raadsconclusies markeren deze Europese ambities en zetten in op een hieraan toegewijde en gecoördineerde strategie.

Verschillende lidstaten spraken hun steun uit voor de Raadsconclusies en benoemden hierbij ook het huidige Amerikaanse O&I-beleid waarbij aandacht werd gevraagd voor de mogelijke gevolgen hiervan voor wetenschappers en dataopslag.

De Eurocommissaris gaf aan dat Europa sterker is wanneer AI in de wetenschap wordt toegepast.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de Raad heeft ingestemd met de aanname van de Raadsconclusies over een Europese strategie voor AI in de wetenschap.

Diversenpunten

Bij het eerste diversenpunt vroeg Spanje mede namens Cyprus, Griekenland, Kroatië, Italië, Slovenië, Luxemburg, Bulgarije en Portugal de aandacht voor de opvolging van het Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area (PRIMA).

⁵ https://commission.europa.eu/topics/research-and-innovation/choose-europe_en

De Eurocommissaris gaf aan niet vooruit te kunnen lopen op het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de conclusies van de tussentijdse evaluatie voor PRIMA af te willen wachten. Zodra deze bekend zijn, kan hier verder overleg over plaatsvinden.

Daarnaast presenteerde het inkomend Deense voorzitterschap kort haar prioriteiten ten aanzien van O&I: ze wil onder andere aandacht besteden aan O&I in relatie tot het, in juli verwachte, voorstel van de Commissie voor het nieuwe MFK van 2028 – 2034. Het voorzitterschap beoogt Raden voor het onderzoeks- en innovatiedeel van de Raad voor Concurrentievermogen te organiseren op 16 en 17 juli 2025 (informeel), 30 september (formeel, onder voorbehoud) en 9 december 2025 (formeel).

Ruimtevaart (23 mei 2025)

Ruimtevaartdata voor meer veerkracht, veiligheid en crisisbeheer in de Europese Unie

Gedachtewisseling

Tijdens het beleidsdebat bevestigden veel lidstaten het strategisch belang van ruimtevaartdata voor crisisrespons, weerbaarheid en veiligheid in de EU. Aardobservatie, satellietnavigatie en veilige communicatie-infrastructuren werden genoemd als cruciale middelen voor een snellere en effectievere respons bij natuurrampen, geopolitieke crises en maatschappelijke ontwrichting.

Er was brede steun voor een gecoördineerde Europese aanpak, met nadruk op het voorkomen van duplicatie, het beter koppelen van nationale en Europese systemen, en het benutten van bestaande capaciteiten. Veel lidstaten riepen op tot versterkte interoperabiliteit en open standaarden, waarbij data via betrouwbare en veilige kanalen toegankelijk wordt gemaakt voor relevante actoren.

De inzet van AI werd breed gesteund als een manier om satellietdata sneller en efficiënter te analyseren. Tegelijkertijd wezen meerdere lidstaten op het belang van cybersecurity, gebruikersgericht ontwerp en samenwerking tussen civiele en militaire eindgebruikers. Enkele lidstaten benadrukten dat het civiele karakter van programma's als Copernicus behouden moet blijven, ook als deze voor veiligheidsdoeleinden worden ingezet.

Nederland onderstreepte het strategisch belang van satellietdata voor de Europese veiligheid en weerbaarheid, en sloot zich aan bij de brede oproep voor versterkte interoperabiliteit en een gecoördineerde aanpak op EU-niveau. Nederland pleitte voor het beter integreren van civiele en, waar passend, militaire behoeften binnen bestaande programma's, met aandacht voor dataveiligheid en toegankelijkheid, maar met behoud van het civiele karakter.

Daarnaast riep Nederland op tot nauwere betrokkenheid van eindgebruikers zoals hulpdiensten en defensie bij het ontwerp van nieuwe systemen, en pleitte voor een EU-platform voor gebruikerscoördinatie. Om de bruikbaarheid van data te vergroten, zet Nederland in op AI-gedreven analysetools en gebruiksvriendelijke toegang via vertrouwde platforms. Ook werd het nationale Satellietdataportaal, dat satellietdata ontsluit van Nederland aan Nederlandse gebruikers, als voorbeeld genoemd. Nederland steunt verdere uitrol via Europese centra van excellentie, gericht op praktische toepassingen zoals overstromingsbeheer en bescherming van kritieke infrastructuur.

Raadsconclusies over het gebruik van satellietdata, in het bijzonder aardobservatieconstellaties, voor civiele bescherming en crisisbeheer

Aanname Raadsconclusies

De Raad heeft conclusies aangenomen waarin het belang van satellietdata voor de paraatheid en weerbaarheid van de EU wordt erkend. Met name bij natuurrampen, milieurampen, volksgezondheidsdreigingen en maatschappelijke ontwrichtingen moet sneller en effectiever worden opgetreden. De conclusies benadrukken het potentieel van AI voor snelle analyse van aardobservatiedata, evenals het belang van interoperabiliteit tussen systemen, open data waar mogelijk, en versterkte cybersecurity. Het doel is om bestaande infrastructuren, zoals Copernicus, beter te benutten voor civiele bescherming en crisisbeheer. Alle lidstaten stemden in met de raadsconclusies, die zonder discussie zijn vastgesteld.

Diversenpunten

Onder dit agendapunt presenteerde het Deens voorzitterschap zijn vooruitzichten voor de tweede helft van 2025. Daarbij werd aangekondigd dat bijzondere aandacht zal uitgaan naar de werkzaamheden en onderhandelingen die volgen op de verwachte publicatie van het voorstel voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de EU Space Act. Tevens gaf het Europese Ruimtevaartagentschap (ESA) een presentatie over nieuwe initiatieven op het gebied van weerbaarheid, waarmee het agentschap wil intensiveren op het veiligheidsdomein. Enkele lidstaten benadrukten het belang van het betrekken van eindgebruikers vanaf het begin van het ontwikkelproces, zodat de infrastructuur beter aansluit bij operationele behoeften. Ook werd onderstreept dat initiatieven binnen dit domein een EU-mandaat vereisen, en dat nauwe afstemming tussen de EU en ESA essentieel is.

ECONOMISCHE EVALUATIE VAN EU-UITBREIDING MET DE WESTELIJKE BALKAN EN HET UITBREIDINGSTRIO

WESTELIJKE BALKAN EN HET UITBREIDINGSTRIO

seo • amsterdam economics

AUTEURS

JOOST WITTEMAN, PEDRO ROMAO, GEORGIOS PLANAKIS & HANNA SAKHNO

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

AMSTERDAM, 2-5-2025

Bevindingen

De toetreding van de Westelijke Balkan en Oekraïne, Moldavië en Georgië tot de Europese Unie zal naar schatting kleine maar positieve reële bbp-stijgingen opleveren voor de huidige lidstaten, waaronder Nederland, als gevolg van handelsvoordelen.

De Europese Unie (EU) onderhandelt over de toetreding van negen kandidaat-lidstaten tot de interne markt van de EU: vijf in de Westelijke Balkan en Oekraïne, Moldavië en Georgië ('Uitbreidingstrio'). Albanië (kandidaat sinds 2014), Servië (2012) en Montenegro (2010) zijn het verst gevorderd met de toetredingsonderhandelingen, terwijl Noord-Macedonië (kandidaat sinds 2005), Oekraïne, Moldavië en Bosnië en Herzegovina (kandidaat sinds 2022) zich in de beginfase bevinden. Kosovo is formeel geen EU-kandidaat, maar wordt vaak beschouwd als onderdeel van de uitbreidingsgroep voor de Westelijke Balkan. De onderhandelingen met Georgië, dat sinds 2023 kandidaat is, zijn door recente politieke ontwikkelingen effectief stopgezet.

SEO Economisch Onderzoek is gevraagd om de economische effecten van de (potentiële) toetreding van de Westelijke Balkan en Oekraïne, Moldavië en Georgië te beoordelen. In het bijzonder is ons gevraagd om het volgende te beoordelen:

- in hoeverre de kandidaat-economieën complementair zijn aan de huidige interne markt en de Nederlandse economie in het bijzonder;
- welke (Nederlandse) industrieën nieuwe kansen of meer concurrentie kunnen verwachten; en
- welk beleid ervoor kan zorgen dat gelijke concurrentievoorwaarden worden gehandhaafd?

Daarnaast is ons gevraagd om stil te staan bij de mogelijke herallocatie van productiefactoren zoals arbeid en kapitaal.

We melden het volgende:

De bestaande handelsrelatie met de kandidaat-lidstaten is klein en wordt gedomineerd door de handel in goederen met Oekraïne en Servië. In 2023 bedroeg de totale handel (zowel export als import) tussen Nederland en de negen kandidaat-lidstaten 6,2 miljard euro. De handel in goederen bedroeg 4,9 miljard euro, of 0,4 procent van de wereldwijde Nederlandse handel in goederen (1,3 biljoen euro), terwijl de handel in diensten in 2021 de 1,3 miljard euro naderde, of 0,3 procent van de wereldwijde Nederlandse handel in diensten (387,4 miljard euro). Van de kandidaat-lidstaten zijn Oekraïne en Servië de grootste handelspartners van Nederland, goed voor respectievelijk 54 procent en 28 procent van de goederenhandel en 49 procent en 23 procent van de dienstenhandel met alle kandidaat-lidstaten.

De bestaande formele handelsbelemmeringen zijn klein. Vanaf 2025 variëren de bestaande toegepaste tarieven voor handel tussen de EU en de kandidaat-lidstaten van 0,01 procent tot 0,39 procent. Dit is (aanzienlijk) minder dan de tarieven die worden toegepast op andere belangrijke handelspartners zoals de Verenigde Staten of China. Een soortgelijk beeld ontstaat met betrekking tot de gerapporteerde formele niet-tarifaire maatregelen (NTM's). Tussen de EU en de kandidaat-lidstaten ligt het aantal gemelde formele NTM's in de enkele cijfers, terwijl het hoger is voor bijvoorbeeld Turkije, de Verenigde Staten en China (de laatste zelfs meer dan 100).

De meeste handelsbelemmeringen waarmee kandidaat-lidstaten op de EU-markt worden geconfronteerd, zijn NTM's die wereldwijd worden toegepast. Deze houden grotendeels verband met het strenge beleid van de EU op het gebied van consumentenbescherming en marktharmonisatie. Natuurlijk zal toetreding tot de EU bestaande NTM's met mogelijk relevante gevolgen op productniveau elimineren. Toch zullen deze NTM's bij toetreding niet helemaal verdwijnen. In plaats daarvan worden het nationale regelgevingsvereisten die de lidstaten na toetreding tot de EU in nationale wetgeving moeten omzetten. De grootste uitdaging bij toetreding tot de EU is dan ook om ervoor te zorgen dat de regelgeving op nationaal niveau volledig wordt aangepast en gehandhaafd.

Bestaande handelspatronen suggereren grotendeels complementaire comparatieve voordelen voor Nederland en de kandidaat-lidstaten. In agrofood hebben zowel Nederland als vooral Oekraïne, Moldavië en Georgië hoge RCA's in de export naar de EU. Servië en Albanië volgen. Een uitsplitsing op productniveau laat echter zeer verschillende exportprofielen zien, wat gezien de heersende handelsdynamiek en productiecapaciteit wijst op beperkte directe concurrentie op dit gebied. In andere sectoren vertonen de kandidaat-lidstaten relatief hoge RCA's in vergelijking met Nederland - bijvoorbeeld Albanië voor schoeisel; Albanië, Georgië en Moldavië voor textiel en kleding, Oekraïne voor hout en artikelen van hout, en Georgië, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië en Oekraïne voor minerale producten. In deze sectoren zal de concurrentiedruk op Nederlandse producenten waarschijnlijk ook beperkt zijn, omdat ze al geïntegreerd zijn in bestaande waardeketens in de EU. Toetreding zal dus waarschijnlijk mogelijkheden bieden voor het betrekken van goedkopere inputs. Gesprekspartners bevestigen dit beeld grotendeels.

We schatten de effecten van toetreding tot de EU met behulp van een zwaartekrachtmodel van internationale handel. Modelschattingen suggereren dat, als alle negen kandidaat-lidstaten tegelijkertijd toetreden, de Nederlandse economie en de bestaande EU-lidstaten met 0,00 tot 0,01 procent van het reële bbp zullen groeien als gevolg van handelsvoordelen. Deze schatting komt in grote lijnen overeen met de bestaande literatuur. Meer uitgesplitste schattingen per bedrijfstak laten zien dat het effect van de handelswinst voornamelijk wordt veroorzaakt door de handel in landbouwproducten. Voor deze specifieke (brede) bedrijfstak is het geschatte handelseffect voor Nederland ongeveer 0,1 procent van het reële bbp van de landbouwsector. Gezien de relatief bescheiden omvang van deze bedrijfstak in de totale Nederlandse economie en handel, is het totale bbp-effect echter (veel) kleiner. Welvaartseffecten als gevolg van andere bedrijfstakken zijn klein maar positief. De welvaartseffecten voor de toetredende landen zijn groter dan die voor Nederland, met name in onze schattingen tot 1,7 procent van het bbp. Deze schattingen zijn kleiner dan die in andere studies, die welvaartswinsten van 3 tot 5 procent schatten.

Hoewel ons model geen kwantitatieve schattingen geeft van het effect van de toetreding op de herverdeling van productiefactoren, geven we wel een kwalitatieve beoordeling van die effecten. Over het algemeen verwachten we een beperkte arbeidsmigratie, grotendeels vanwege het feit dat er al een aanzienlijke migratie van de negen toetredende landen naar de EU heeft plaatsgevonden. Voor zover er sprake zal zijn van extra arbeidsmigratie, achten wij het onwaarschijnlijk dat deze migratie sterk naar Nederland zal verschuiven, aangezien migratie doorgaans vaste migratiepatronen volgt (waarin Nederland momenteel niet bij uitstek voorkomt). In het algemeen verwachten we dat de uitbreiding van de interne markt zal bijdragen aan meer grensoverschrijdende investeringen, een beperkte herschikking van waardeketens (aangezien veel van de kandidaten al sterk geïntegreerd zijn in Europese waardeketens) en meer schaal- en concurrentievoordelen in de interne markt.

Over het geheel genomen beschouwen we de toetreding van de negen kandidaat-lidstaten als overwegend complementair aan de bestaande lidstaten. Bestaande lidstaten zullen naar verwachting een kleine, maar positieve welvaartswinst boeken, terwijl toetredende kandidaat-lidstaten een aanzienlijke welvaartswinst zullen

boeken. Voor Nederland komen de welvaartsveranderingen voornamelijk voor rekening van welvaartsveranderingen door de handel in landbouwproducten. Deze welvaartsveranderingen zijn het gevolg van een combinatie van nieuwe exportmogelijkheden voor Nederlandse producenten en betere importmogelijkheden en lagere prijzen voor Nederlandse consumenten. In andere sectoren zijn de kansen kleiner en achten we macro-economisch significante extra en schadelijke concurrentie voor Nederlandse producenten onwaarschijnlijk.

Als zodanig zien we ook weinig ruimte voor beleidsinterventies. De toetreding van nieuwe lidstaten dwingt deze leden om zich aan te passen aan het regelgevend kader van de EU en helpt zo het speelveld gelijk te trekken. De toetreding van nieuwe lidstaten stimuleert de handel tussen deze toetredende landen en de bestaande lidstaten. In sommige gevallen kunnen bestaande producenten hierdoor hun marktprijzen zien veranderen. Dit is echter geen marktfalen dat moet worden verholpen, maar het kernmechanisme dat ervoor zorgt dat handel welvaartsverhogend is. Kopers van goederen en diensten kunnen dat goedkoper doen en de concurrentiedruk die het prijsmechanisme teweegbrengt, zorgt ervoor dat de productie efficiënt is. Het feit dat sommige toetredende landen momenteel een comparatief voordeel hebben in bepaalde sectoren, bijvoorbeeld landbouw, is geen reden voor beleid om tegenwicht te bieden aan dit comparatieve voordeel, tenzij er sprake is van een andere verstoring of marktfalen. Die hebben we niet gedocumenteerd en daarom adviseren we om voorzichtig te zijn met beleidsinterventies.

Inhoudsopgave

Bevindingen		2
1	Inleiding	6
1.1	Achtergrond en onze opdracht	6
1.2	Methodologie en leeswijzer	7
2	Huidige handel en handelsbelemmeringen	8
2.1	Huidige handel	8
2.2	Huidige handelsbelemmeringen	13
3	Eerder bewijs	18
3.1	Samenvatting van eerder bewijs	18
3.2	Interpretatie van eerder bewijs	21
4	Schattingen van het zwaartekrachtmodel van handelseffecten en welvaartsgroei door handel	22
4.1	Vorige gevolgen toetreding EU	23
4.2	Geaggregeerde effecten	24
4.3	Schattingen per sector	27
5	Niet-handelsgerelateerde effecten	31
5.1	Kwalitatieve analyse van potentiële arbeidsmigratie-effecten	31
5.2	Economische niet-handelseffecten van het vrije verkeer van arbeid en kapitaal	37
Referenties		39
Bijlage A Landbouwexport naar de EU		40

1 Inleiding

Dit verslag beoordeelt de economische effecten van de toetreding van de Westelijke Balkan en Oekraïne, Moldavië en Georgië tot de Europese Unie.

1.1 Achtergrond en onze opdracht

Achtergrond

De Europese Unie (EU) onderhandelt over de toetreding van kandidaat-lidstaten Albanië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Georgië, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Kosovo en Oekraïne tot de interne markt van de EU. Het EU-toetredingsproces stelt Europese landen in staat om lid te worden van de EU zodra ze voldoen aan bepaalde criteria die zijn vastgelegd in verschillende EU-verdragen. Bij toetreding moeten kandidaat-lidstaten douanerechten en procedures afschaffen, evenals tarieven voor handel binnen de EU en de gemeenschappelijke tarieven van de EU toepassen voor handel met niet-EU-landen. Voor handel binnen de EU worden niet-tarifaire maatregelen (NTM's) verminderd door harmonisatie van normen en het EU-beginsel van wederzijdse erkenning. De resterende NTM's zijn beperkt tot evenredige, niet-discriminerende maatregelen, meestal voor de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu. Als zodanig zou toetreding tot de EU de handel en andere economische fricties moeten verminderen, wat een toename van de welvaart met zich meebrengt als gevolg van veranderende handelspatronen en een herverdeling van arbeid en kapitaal naar de meest productieve locaties.

De kandidaat-lidstaten bevinden zich in verschillende stadia van hun toetredingstraject. Albanië (kandidaat sinds 2014), Servië (2012) en Montenegro (2010) zijn het verst gevorderd in de EU-toetredingsonderhandelingen, terwijl Noord-Macedonië (kandidaat sinds 2005), Oekraïne, Moldavië en Bosnië en Herzegovina (kandidaat sinds 2022) zich in de beginfase bevinden. Kosovo is formeel geen kandidaat-lidstaat van de EU, maar heeft wel een EU-perspectief gekregen en wordt doorgaans beschouwd als onderdeel van de uitbreidingsgroep voor de Westelijke Balkan. De onderhandelingen met Georgië, kandidaat sinds 2023, zijn door recente politieke ontwikkelingen effectief stopgezet. Onderdeel van de vooruitgang op weg naar integratie in de EU is het groeiplan 2023 van de Commissie om de sociaaleconomische convergentie met de EU te stimuleren. Dit plan richt zich op het verdiepen van de integratie in de interne markt van de EU, het bevorderen van regionale economische integratie, het versnellen van hervormingen en het verstrekken van 6 miljard euro aan pretoetredingsfinanciering. Ondertussen hebben Oekraïne, Moldavië en Georgië geprofiteerd van de geliberaliseerde handel met de EU via de stabilisatie- en associatieovereenkomsten van 2014. De Commissie heeft in 2024 een groeiplan voor Moldavië goedgekeurd, vergelijkbaar met dat voor de Westelijke Balkan, terwijl Oekraïne via de Oekraïne-faciliteit extra financiële steun heeft gekregen voor zijn door oorlog verscheurde economie. Beide landen hebben ook aanzienlijk lagere tarieven en NTM's genoten als onderdeel van de autonome handelsmaatregelen die sinds het begin van de oorlog in Oekraïne in 2022 van kracht zijn.

Onze opdracht

We zijn gevraagd om de economische effecten van de (potentiële) toetreding van Albanië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Georgië, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Kosovo en Oekraïne te beoordelen. In het bijzonder is ons gevraagd om het volgende te beoordelen:

- in hoeverre de kandidaat-economieën complementair zijn aan de huidige interne markt en de Nederlandse economie in het bijzonder;
- welke (Nederlandse) industrieën nieuwe kansen of meer concurrentie kunnen verwachten; en
- welk beleid ervoor kan zorgen dat er een gelijk speelveld blijft bestaan.

Ons is gevraagd ons voornamelijk te richten op de handel in goederen en diensten. Voor zover mogelijk is ons ook gevraagd ons uit te spreken over arbeidsmigratie, andere dynamische effecten die verband houden met de vrijheden van de interne markt (goederen, diensten, kapitaal, mensen) en effecten op de interne markt van de EU in het algemeen. We hebben onze opdracht uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2025.

1.2 Methodologie en leeswijzer

Onze beoordeling maakt gebruik van verschillende bronnen. We combineren met name literatuurstudie en deskresearch, interviews en beschrijvende statistieken. Daarnaast voeren we modelsimulaties uit van structurele handels- en welvaartsveranderingen (baten van handel). Ons modelkader is het structurele zwaartekrachtmodel. Dit raamwerk is het werkpaardmodel in de handelseconomie. Het is bijvoorbeeld gebruikt om de effecten van Europese integratie¹ te beoordelen en om de effecten van handelsovereenkomsten en de interne markt van de EU op de Nederlandse economie te schatten (zowel door het CPB² als door ons³). Gezien de onzekerheid over de toetredingstrajecten van de kandidaat-lidstaten abstraheren we van het formeel modelleren van transitiedynamiek, maar becommentariëren we deze kwalitatief. Om onze datagestuurde inzichten te valideren en te contextualiseren, hebben we interviews gehouden met 11 experts uit de negen geëvalueerde landen, minstens één per land. Onder deze experts bevinden zich economen en beleidsmedewerkers van de Nederlandse ambassades in de respectievelijke EU-kandidaat-lidstaten, evenals academici met aantoonbare expertise in het economische landschap van de landen, met name in relatie tot toetreding tot de EU.

De rest van dit rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 schetst de huidige handelspatronen en handelsbelemmeringen op basis van beschrijvende statistieken, deskresearch en interviews, zowel in totaal als per bedrijfstak. Hoofdstuk 3 bespreekt eerdere schattingen van de toetreding van de kandidaat-lidstaten en de structurele effecten van de interne markt. Hoofdstuk 4 presenteert onze modelschattingen. Hoofdstuk 5 bespreekt de niet-handelseffecten, die voornamelijk verband houden met migratie.

¹ Zie bijv. Head, K. & Mayer, T. (2021). De Verenigde Staten van Europa: A gravity Model Evaluation of the Four Freedoms. *Tijdschrift voor Economische Perspectieven* 35/2, 23-48.

² Zie bijv. Freeman, D., Meijerink, G., & Teulings, R. (2022). Handelsvoordelen van de EU en de interne markt. Den Haag, Nederland: CPB Centraal Planbureau.

³ Zie bijvoorbeeld Oomes, N., Appelman, R., & Witteman, J. (2017). Impact van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Oekraïne op de Nederlandse economie. SEO Economisch Onderzoek

2 Huidige handel en handelsbelemmeringen

In 2023 bedroeg de bilaterale handel tussen Nederland en de kandidaat-lidstaten in totaal 6,2 miljard euro (0,4 procent van de totale Nederlandse handel), waarvan 80 procent betrekking had op goederen. Van de kandidaat-lidstaten is Oekraïne de grootste handelspartner van Nederland (52 procent), gevolgd door Servië (28 procent) en de overige kandidaat-lidstaten (20 procent).

2.1 Huidige handel

2.1.1 Totale handel

Handel in goederen

In 2023 bedroeg de goederenhandel (export en import) tussen Nederland en de zeven beoordeelde economieën⁴ bijna 4.9 miljard euro, oftewel 0,4 procent van de totale wereldwijde goederenhandel van Nederland (1,3 biljoen euro). Oekraïne (54 procent van de totale handel) en Servië (28 procent) waren de grootste handelspartners van Nederland op het gebied van goederen, goed voor meer dan 80 procent van de gerapporteerde handel. Daarna volgden Noord-Macedonië (7 procent), Georgië (5 procent), Albanië (3 procent) en Montenegro (1 procent).

Sinds 2013 heeft Nederland zijn handelsbetrekkingen met de meeste toetredende economieën versterkt. De handel in goederen groeide op jaarbasis met 3,1 procent: sneller dan de wereldwijde groei van de Nederlandse handel in goederen met 2,4 procent. Met name de handel met Servië, Albanië en Noord-Macedonië groeide het snelst, met meer dan een verdubbeling in de afgelopen tien jaar. Moldavië en Georgië kenden ook een robuuste handelsgroei, terwijl Montenegro en Oekraïne relatief gezien minder vooruitgang boekten.

Het goederenhandelslandschap tussen Nederland en deze economieën wordt gedomineerd door de sectoren Industrie en Landbouw. Oekraïne en Montenegro zijn sterk gericht op landbouwproducten; deze sector is goed voor respectievelijk 58 en 51 procent van hun bilaterale goederenhandel met Nederland. De handel met Noord-Macedonië (84 procent), Servië (71 procent), Georgië (68 procent), Albanië (60 procent) en Moldavië (59 procent) bestaat daarentegen vooral uit industrie.

Handel in diensten

In 2021 bedroeg⁵ de handel in diensten (export en import) tussen Nederland en de acht beoordeelde economieën bijna 1,3 miljard euro, oftewel 0,3 procent van de totale wereldwijde handel in diensten van Nederland (387.4 miljard euro). Oekraïne en Servië waren opnieuw de grootste handelspartners van Nederland op het gebied van diensten, met respectievelijk 49 en 23 procent van de gerapporteerde bilaterale handel tussen alle kandidaat-lidstaten. Ondanks zijn kleinere omvang was Kosovo de op twee na grootste handelspartner van Nederland in

⁴ Er zijn geen gegevens gevonden voor de bilaterale handel tussen Nederland en Kosovo.

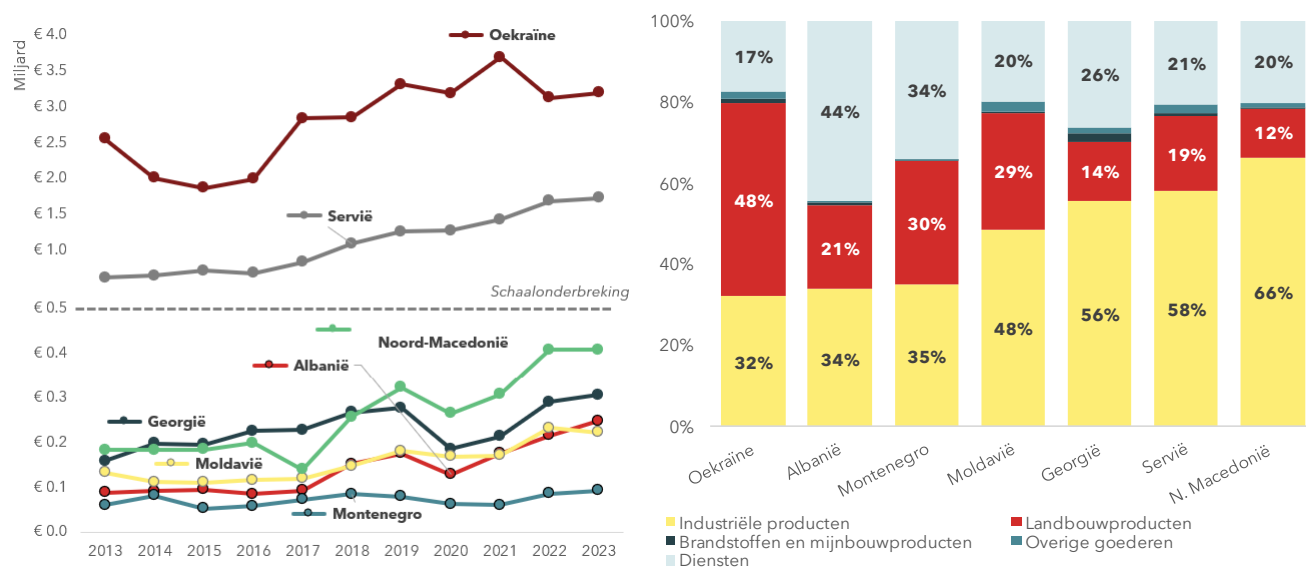
⁵ Meest recente gegevens over bilaterale handel in diensten.

diensten (9 procent), gevolgd door Albanië (6 procent), Noord-Macedonië (5 procent), Georgië (4 procent), Moldavië (3 procent) en Montenegro (2 procent).

De dienstenhandel met de geselecteerde partners is sinds 2013 langzamer gegroeid dan de wereldwijde dienstenhandel van Nederland, wat duidt op een relatieve verschuiving weg van deze economieën. De groeitrends tussen de economieën lopen echter uiteen: landen als Albanië en Servië hebben hun dienstenhandel met Nederland sinds 2013 verdubbeld, terwijl andere landen zoals Moldavië, Georgië en Montenegro, een daling hebben laten zien. De handel in diensten met Oekraïne fluctueert, maar ligt in 2021 op hetzelfde niveau als in 2013. Belangrijk is dat de handel in diensten voor 2021 nog steeds sterk wordt beïnvloed door de COVID-19-pandemie en het heterogene herstel in de verschillende landen, zonder rekening te houden met de naoorlogse dynamiek. Nieuwere gegevens zouden andere patronen aan het licht kunnen brengen.

Als we de handel in diensten uitsplitsen naar sector, valt het grootste deel onder "Overige commerciële diensten", een brede categorie die de bouw, financiële diensten, IT en andere zakelijke diensten omvat. Met name IT en zakelijke diensten zijn goed voor 50-60 procent van de handel in diensten met Nederland voor Servië, Oekraïne, Georgië, Kosovo en Noord-Macedonië. Transport- en reisdiensten, waaronder toerisme, domineren daarentegen de handel in diensten met Albanië, Montenegro en Moldavië.

Figuur 2.1 Totale bilaterale handel tussen Nederland en de kandidaat-lidstaten (links); en handelspatronen per belangrijke bedrijfstak met de kandidaat-lidstaten, 2023 (rechts)



Bron: SEO Economisch Onderzoek gebaseerd op bilaterale gegevens over de goederenhandel van COMTRADE (toegankelijk vanaf januari 2025) en gegevens over de dienstenhandel van BATIS van de OESO (toegankelijk vanaf januari 2025, gegevens tot 2021). De handel in diensten voor 2022-2023 is geëxtrapoleerd aan de hand van het groeipercentage van de goederenhandel, waarin de handelsdynamiek uit de oorlogstijd voor Oekraïne al is meegenomen, maar waarin de totale handelswaarde in alle andere landen waarschijnlijk wordt onderschat vanwege het snellere herstel van diensten na de pandemie.

2.1.2 Concurrentievermogen van de industrie

We vatten algemene patronen in handelsconcurrentievermogen tussen sectoren en tussen bestemmingen samen met indicatoren voor Revealed Comparative Advantages (RCA). Daarnaast verdiepen we ons begrip van exportpatronen in Landbouw door deze productgroepen verder op te splitsen in gedetailleerde producten.

Box 2.1 Inzicht in verborgen comparatieve voordelen in de context van internationale handel

Revealed Comparative Advantage (RCA) is een economische manier om te kijken in welke producten een land goed is in exporteren. Naar het Nederlands vertaalt RCA zich naar Blijkend comparatief voordeel. Het idee komt uit de Ricardiaanse handelstheorie, die internationale handelspatronen verklaart op basis van de relatieve productiviteitsverschillen tussen landen. Hoewel directe meting van productiviteitsverschillen tussen landen en industrieën vaak onpraktisch is, biedt RCA een toegankelijke en gegevensgestuurde methode om deze verschillen af te leiden aan de hand van handelsgegevens. Concreet wordt het aandeel van een bepaald product in de exportportefeuille van een land met een specifieke partner of groep partners vergeleken met het gemiddelde aandeel van de wereldexport van dat product naar die partner. Een land wordt geacht een comparatief voordeel te hebben bij het exporteren van een product als zijn RCA-index hoger is dan 1, wat betekent dat het product intensiever exporteert dan het wereldwijde gemiddelde.

RCA is vooral nuttig om de concurrentiekracht en zwakte van een land op internationale markten te identificeren. Deze metriek wordt veel gebruikt om te beoordelen hoe goed een land is gepositioneerd in verschillende sectoren ten opzichte van de wereldwijde concurrentie.⁶ Het helpt om specialisatiegebieden te benadrukken waar een land het potentieel heeft om zijn marktaandeel te behouden of te vergroten. Omgekeerd kan RCA ook sectoren identificeren waar een land een concurrentienadeel kan hebben, wat wijst op potentiële kwetsbaarheden. Door veranderingen in RCA in de loop van de tijd bij te houden, kunnen analisten opkomende trends detecteren, zoals verschuivingen in de concurrentiepositie als gevolg van technologische vooruitgang, veranderingen in het handelsbeleid of een veranderende wereldwijde vraag.

Dit inzicht maakt RCA tot een hulpmiddel van onschatbare waarde voor zowel het beoordelen van risico's als het identificeren van kansen. Overheden kunnen RCA-analyses bijvoorbeeld gebruiken om strategisch handelsbeleid te onderbouwen of om prioriteit te geven aan investeringen in belangrijke sectoren. Op dezelfde manier kunnen bedrijven veelbelovende exportmarkten identificeren of anticiperen op verscherpte concurrentie in specifieke sectoren. In de context van handelsonderhandelingen kan RCA een leidraad zijn bij beslissingen over welke sectoren beschermd of gepromoot moeten worden. In het algemeen dient RCA als een praktisch kader om door de complexiteit van internationale handel te navigeren en een duidelijker inzicht te bieden in waar landen staan in het concurrentielandschap.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.1 toont de RCA's voor de Nederlandse export naar de wereld, de EU en de kandidaat-lidstaten.

Nederland heeft een comparatief voordeel in agrofood, zowel ten opzichte van de wereld en de EU, als ten opzichte van de kandidaat-lidstaten. Andere comparatieve voordelen wereldwijd zijn bijvoorbeeld chemie en kunststoffen en rubber. Ten opzichte van specifieke kandidaat-lidstaten lijken sommige industrieën meer of minder concurrerend. Zo hebben diverse industrieproducten concurrerende RCA's op specifieke markten zoals Georgië en Servië. De export van hout en houtwaren is concurrerend in Albanië; huiden en vellen in Georgië; en transportmiddelen in Moldavië, Servië en Oekraïne.

⁶ Zie bijvoorbeeld French, S. (2017). Verborgen comparatief voordeel: Waar is het goed voor? Tijdschrift voor Internationale Economie, 106, 83-103.

Tabel 2.1 RCA's voor de Nederlandse export naar de wereld, de EU en de kandidaat-lidstaten

Sector	Rapporteur:	Nederland								
	Partner:	Wereld	EU (28)	Albanië	Georgië	Moldavië	Noord-Macedonië	Montenegro	Servië	Oekraïne
Dierlijke producten		2.3	2.1	3.0	3.0	1.5	2.0	5.8	3.2	2.8
Voedingsmiddelen		1.9	1.7	3.3	1.5	1.8	1.0	0.6	3.0	2.2
Plantaardige producten		1.7	1.8	2.1	1.8	5.2	1.6	1.9	2.8	2.3
Minerale brandstoffen		1.6	1.3	0.3	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	1.6
Chemische producten		1.4	1.2	1.3	1.1	1.1	5.6	2.6	1.0	1.0
Kunststoffen en rubber		1.1	1.1	0.2	0.9	0.6	0.7	0.3	0.9	0.9
Schoeisel		1.1	0.8	0.0	1.2	0.3	0.1	0.0	0.4	0.1
Diverse vervaardigde artikelen		0.9	0.9	0.7	2.6	0.8	0.3	0.3	1.9	0.3
Hout en artikelen van hout		0.8	0.7	3.1	0.2	0.4	0.4	0.2	0.5	0.9
Machines en elektrische apparatuur		0.8	0.9	0.6	1.6	0.6	0.5	0.3	0.7	0.5
Textiel en kleding		0.8	0.6	0.3	0.9	1.1	1.3	0.2	0.4	0.4
Metalen		0.8	0.8	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.3	0.4
Huiden, vellen en leer		0.6	0.6	0.0	1.8	1.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Transportmiddelen		0.5	0.5	0.7	0.7	1.9	1.0	0.4	1.3	1.2
Minerale producten		0.3	0.7	0.1	0.0	0.3	0.0	0.1	0.1	0.1
Artikelen van steen, glas en keramiek		0.2	0.3	0.1	0.3	0.2	0.0	0.0	0.2	0.1

Bron: SEO Economisch Onderzoek gebaseerd op WITS (bekeken in januari 2025)

Tabel 2.2 vergelijkt de RCA's tussen Nederland en de kandidaat-lidstaten voor export naar de EU om te laten zien dat Nederland enkele concurrentievoordelen deelt met kandidaat-lidstaten.

Voor agrofood hebben zowel Nederland als vooral Oekraïne, Moldavië en Georgië hoge RCA's voor de export van agrofoodgoederen naar de EU. Servië en Albanië volgen. Ook in andere sectoren deelt Nederland hoge RCA's met kandidaat-lidstaten - bijvoorbeeld Montenegro in minerale brandstoffen, Noord-Macedonië in chemicaliën, Albanië in schoeisel en Servië in kunststoffen en rubber. In andere sectoren vertonen de kandidaat-lidstaten relatief hoge RCA's in vergelijking met Nederland - bijvoorbeeld Albanië in schoeisel; Albanië, Georgië en Moldavië in textiel en kleding, Oekraïne in hout en artikelen van hout, en Georgië, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië en Oekraïne in minerale producten. In dergelijke industrieën is een toename van de concurrentie voor Nederlandse producenten minder waarschijnlijk, maar zijn de kansen voor goedkopere import door consumenten en producenten groter.

Tabel 2.2 RCA's voor de export van Nederlandse en kandidaat-lidstaten naar de EU

Sector	Rapporteur:	Nederland	Albanië	Georgië	Moldavië	Noord-Macedonië	Montenegro	Servië	Oekraïne
	Partner:	EU (28)							
Dierlijke producten		2.3	0.9	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	1.1
Voedingsmiddelen		1.9	0.8	2.7	2.3	0.8	0.5	1.2	1.8
Plantaardige producten		1.7	1.4	2.3	7.2	0.4	0.2	1.3	11.1
Minerale brandstoffen		1.6	1.1	0.5	0.1	0.5	5.1	0.8	0.1
Chemische producten		1.4	0.1	1.1	0.0	2.9	0.1	0.4	0.1
Kunststoffen en rubber		1.1	0.5	0.4	0.2	0.3	0.0	1.9	0.2
Schoeisel		1.1	17.9	0.3	1.9	0.3	0.0	1.3	0.5
Diverse vervaardigde artikelen		0.9	0.3	0.5	1.1	0.9	0.1	1.0	0.7
Hout en artikelen van hout		0.8	1.2	0.6	0.5	0.1	0.7	1.7	2.7
Machines en elektrische apparatuur		0.8	0.4	0.1	1.1	1.0	0.1	1.3	0.4
Textiel en kleding		0.8	5.5	3.2	3.3	1.9	0.0	1.1	0.6
Metalen		0.8	1.9	0.3	1.0	0.8	1.9	1.3	1.4
Huiden, vellen en leer		0.6	1.5	0.2	1.3	0.1	0.0	1.4	0.5
Transportmiddelen		0.5	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.5	0.1
Minerale producten		0.3	1.4	45.2	0.5	3.3	10.4	1.9	12.4
Artikelen van steen, glas en keramiek		0.2	0.3	0.3	1.5	0.3	0.2	0.6	0.5

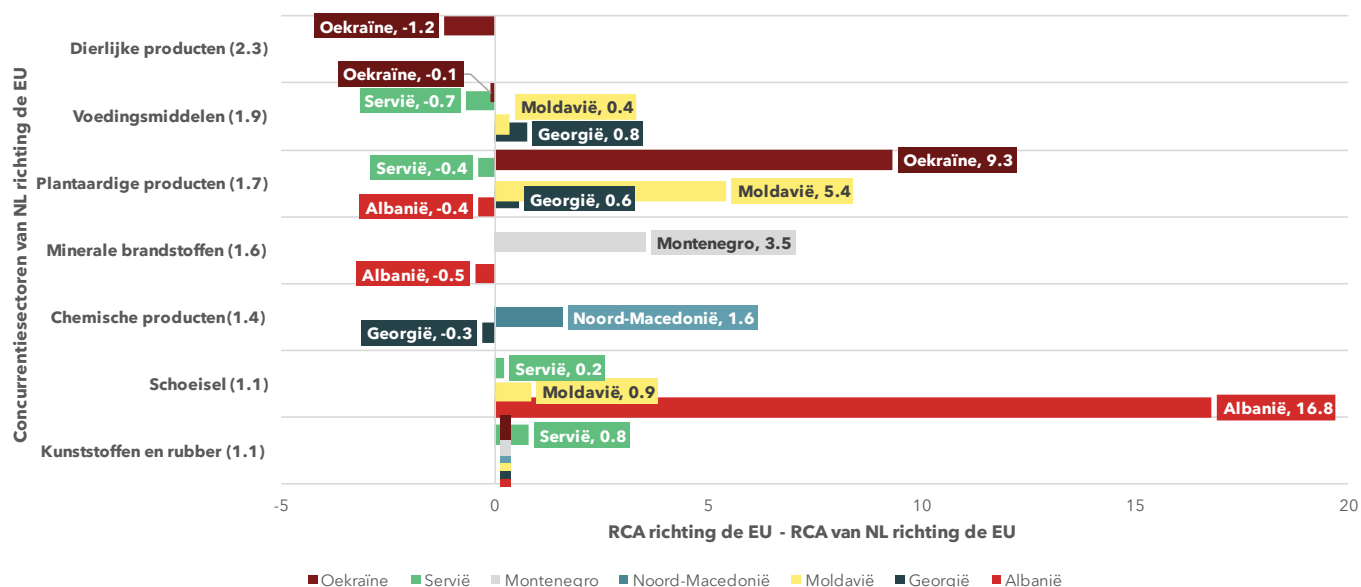
Bron: SEO Economisch Onderzoek gebaseerd op WITS (bekeken in januari 2025)

Figuur 2.2 vergelijkt de RCA's van Nederland en de kandidaat-lidstaten in sectoren waarin Nederland een comparatief voordeel heeft.

In veel sectoren en ten opzichte van veel van de kandidaat-lidstaten heeft Nederland

een RCA die ten minste gelijk is aan die van de kandidaat-lidstaten. Dit geldt niet in alle gevallen. Met name voor plantaardige producten heeft Oekraïne bijvoorbeeld een hogere RCA dan Nederland en voor schoeisel is dit het geval voor Albanië.

Figuur 2.2 Concurrentievermogen van kandidaat-lidstaten vergeleken met het Nederlandse concurrentievermogen in de export naar de EU - belangrijkste sectoren



Noot: De weergegeven RCA's worden berekend door de RCA van Nederland in de sectorale export naar de EU af te trekken van die van de verslaggever om het relatieve concurrentievermogen tussen landen te vergelijken. Alleen sectoren waar Nederland een comparatief voordeel heeft in de export naar de EU worden getoond.

Bron: SEO Economisch Onderzoek gebaseerd op WITS (bekeken in januari 2025)

Een nadere uitsplitsing van de landbouwexport naar de EU per product laat een grotendeels complementaire - in plaats van concurrerende - handelsrelatie voor landbouwgoederen zien. Voor de toetredende landen bestaat 50 procent van hun landbouwexport naar de EU uit granen - voornamelijk tarwe, mengkoren en maïs (30 procent) - en zonnebloemzaad-, saffloer- of katoenzaadolie (20 procent). Dit zijn sectoren waarin Nederland een minimale rol speelt, minder dan 1 procent van de totale landbouwexport naar de EU. Als we de vergelijking verder uitbreiden, zien we dat 70 procent van de landbouwexport van de toetredende landen naar de EU overeenkomt met productcategorieën die minder dan 4 procent van de Nederlandse landbouwexport uitmaken. In Bijlage A is een lijst met relevante landbouwproducten opgenomen.

Gesprekspartners geven aan dat er verschillen zijn in het concurrentievermogen van de industrie en signaleren zowel kansen als risico's voor de Nederlandse economie. Aan de kansenkant wijzen de interviewpartners op de voordelen van ketenintegratie, importmogelijkheden (goedkoper, beter en/of gevarieerder) en grensoverschrijdend ondernemerschap. Aan de risicokant geven de gesprekspartners aan dat er verschillen zijn in toekomstig concurrentievermogen.

Gesprekspartners geven het volgende aan:

De landbouw biedt mogelijkheden voor meer samenwerking. De landbouwsector speelt een belangrijke rol in alle negen kandidaat-lidstaten en is (in die landen) vaak arbeidsintensief en technologisch onderontwikkeld. Er

liggen kansen in samenwerking op het gebied van primaire bevoorrading en voedselverwerking, met verdere export naar EU-lidstaten voor eindconsumptie, en in de tuinbouw. Gesprekspartners merken echter op dat hiervoor grote investeringen in infrastructuur en vernieuwing van technologie nodig zijn, die waarschijnlijk zullen plaatsvinden in het geval van een volledige toetreding tot de EU.

Verdere integratie van de toeleveringsketen is mogelijk voor schoeisel en textiel, met name in de Westelijke Balkan. Albanië heeft bijvoorbeeld een sterke RCA in de export van schoeisel en textiel naar de EU, met veel fabrieken die als onderaannemer werken voor prominente Europese merken, met name Italiaanse. Deze producten komen vaak terecht in grotere toeleveringsketens, waarbij de uiteindelijke assemblage en distributie in EU-landen plaatsvinden. De deelnemers aan de interviews wezen verder op mogelijkheden voor de productie van textiel en kledingonderdelen in Servië, Bosnië, Oekraïne en Moldavië, die al geïntegreerd zijn in de toeleveringsketens van Europese modemerken, evenals in de automobielsector (d.w.z. interieurtextiel voor auto's).

De gesprekspartners geven ook commentaar op mineralen en energie. Georgië heeft een concurrentievoordeel op het gebied van de export van mineralen, met name koper en edelmetaalertsen, hoewel het totale aandeel in de EU-invoer beperkt blijft. Oekraïne heeft enorme en grotendeels onaangeboorde reserves van belangrijke grondstoffen, zoals titanium (de grootste in Europa), lithium, gallium, koper en zink, die sterk van belang zijn voor industrieën als lucht- en ruimtevaart, medische technologie, auto's, scheepvaart en defensie. Oekraïne heeft ook een aanzienlijk potentieel voor de export van elektriciteit uit duurzame bronnen, waaronder kernenergie, zonnepanelen, windmolenparken en groene waterstof. Montenegro is van oudsher een exporteur van bauxiet (gebruikt voor de productie van aluminium), industriële mineralen en bruinkool, voornamelijk voor verwerking in het buitenland, hoewel de bijdrage op Europese schaal marginaal blijft. Servië bezit een van de grootste lithiumreserves van Europa, een essentiële hulpbron voor de groene transitie van de EU en de productie van batterijen voor elektrische voertuigen.

Deskundigen benadrukten de sterke positie van Servië in de export van rubber en kunststoffen, die nauw verbonden is met de automobielsector. Servië is met name de thuisbasis van grote bandenfabrikanten zoals Tigar Tyres, een dochteronderneming van Michelin die banden levert voor personenauto's, vrachtwagens en industriële voertuigen in heel Europa. Daarnaast produceren verschillende leveranciers auto-onderdelen zoals stoelen, riemen, kabels, motoren en elektronica voor de EU-markt, maar ook complete personenauto's zoals de Fiat 500L. Hoewel de Servische autosector momenteel nauw geïntegreerd is met Duitsland en Frankrijk, zou de mogelijke toetreding van Servië tot de EU ruimere mogelijkheden kunnen bieden voor andere lidstaten.

Ook de chemische sector biedt mogelijkheden. Georgië exporteert stikstofhoudende meststoffen en pesticiden naar de EU, voornamelijk naar Roemenië en in mindere mate naar Nederland, waar ze worden gebruikt om de vruchtbaarheid van de bodem te verbeteren en gewassen te beschermen in de landbouwproductie. Noord-Macedonië onderscheidt zich als exporteur van chemische stoffen, zoals reactie-initiatoren en katalysatoren, die voornamelijk bestemd zijn voor de Duitse geavanceerde maak-, petrochemische- en farmaceutische-industrie. Verdere integratiemogelijkheden kunnen echter beperkt zijn, aangezien verschillende grote bedrijven in de regio nog steeds niet geprivatiseerd zijn en te lijden hebben gehad onder een decennium van onderinvesteringen.

2.2 Huidige handelsbelemmeringen

De manier waarop landen nu met elkaar handelen, wordt beïnvloed door bestaande handelsbelemmeringen. We vatten deze belemmeringen hier samen, zowel voor tarifaire als niet-tarifaire maatregelen. Tarifaire maatregelen zijn belastingen of heffingen die worden opgelegd aan geïmporteerde of

geëxporteerde goederen wanneer ze internationale grenzen passeren. Ze worden door overheden gebruikt om inkomsten te genereren, binnenlandse industrieën te beschermen of handelsstromen te beïnvloeden. Deze maatregelen omvatten *ad valorem* tarieven (een percentage van de waarde van het goed), specifieke tarieven (een vast bedrag per eenheid), of een combinatie van beide. NTM's zijn andere beleidsinstrumenten dan tarieven die overheden gebruiken om de internationale handel te reguleren, waaronder douane- en grenscontroles en -procedures, technische voorschriften, quota's, subsidies en invoervergunningen. Ze kunnen de handel beïnvloeden door nalevings-, transactie- en informatiekosten te creëren of de markttoegang te beperken, vaak met het doel om de territoriale integriteit te beschermen en beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, zoals de bescherming van de volksgezondheid, het milieu of binnenlandse industrieën, maar soms ook met protectionisme in het achterhoofd.

2.2.1 Tarieven

In Tabel 2.3 tonen we de (handelsgewogen gemiddelde⁷) toegepaste tarieven tussen de EU en de kandidaat-lidstaten en vergelijken we ze met vijf belangrijke handelspartners van de EU (sommige geselecteerd op basis van omvang en andere op basis van nabijheid). Voor de totale handel (export en import) geeft Tabel 2.3 aan dat de handel met de kandidaat-lidstaten momenteel met relatief lage tarieven te maken heeft, met tarieven die variëren van vrijwel geen tarieven met Servië tot een tarief van 0,39 procent met Moldavië. Deze tarieven zijn laag in vergelijking met de tarieven die gelden voor de handel van de EU met de vijf benchmarklanden, zoals een gemiddeld tarief van 3,52 procent voor de handel met China en een tarief van 1,57 procent voor de handel met de Verenigde Staten. Uit een vergelijking van de in- en uitvoer blijkt dat voor de EU-uitvoer doorgaans hogere tarieven gelden dan voor de invoer. Deze trend geldt ook voor de EU-uitvoer naar en -invoer uit de kandidaat-lidstaten.

⁷ Op bilaterale basis kunnen verschillende goederen en diensten onderworpen zijn aan verschillende tarieven. Niet alle goederen en diensten zullen in gelijke mate worden verhandeld. Het handelsgewogen tarief is het gemiddelde tarief na controle (weging) voor verschillen in handelsstromen.

Tabel 2.3 Gewogen gemiddelde handelstarieven tussen de EU en kandidaat-lidstaten, en andere belangrijke handelspartners (in procenten)

EU Handel			EU Exports			EU Imports		
Rang	Handelspartner	Tarief (%)	Rang	Handelspartner	Tarief (%)	Rang	Handelspartner	Tarief (%)
1	China	3.52	1	China	5.10	1	China	2.85
2	USA	1.57	2	USA	1.58	2	USA	1.54
3	Noorwegen	0.87	3	Turkije	0.88	3	Noorwegen	1.11
4	Turkije	0.49	4	Moldavië	0.58	4	Albanië	0.31
5	Moldavië	0.39	5	Noorwegen	0.51	5	Turkije	0.04
6	Albanië	0.27	6	Noord-Macedonië	0.36	6	Zwitserland	0.02
7	Oekraïne	0.18	7	Oekraïne	0.30	7	Bosnië-Herzegovina	0.01
8	Noord-Macedonië	0.18	8	Albanië	0.24	8	Servië	0.00
9	Georgië	0.13	9	Montenegro	0.19	9	Moldavië	0.00
10	Montenegro	0.13	10	Georgië	0.16	10	Noord-Macedonië	0.00
11	Zwitserland	0.05	11	Zwitserland	0.08	11	Oekraïne	0.00
12	Bosnië-Herzegovina	0.02	12	Bosnië-Herzegovina	0.02	12	Montenegro	0.00
13	Servië	0.01	13	Servië	0.02	13	Georgië	0.00

Bron: SEO Economisch Onderzoek. De tariefgegevens (meest recent beschikbaar: 2024 voor de meeste landen) zijn afkomstig van de Tariff Download Facility van de WTO, terwijl de handelsgegevens (meest recent beschikbaar: 2023) afkomstig zijn van de Comtrade Database van de VN (beide databases geopend in januari 2025). Handels- en tariefgegevens voor Kosovo zijn niet beschikbaar. De schattingen omvatten zowel meestbegunstigingstarieven (MFN) als niet-MFN-tarieven (inclusief vrijhandelsovereenkomsten en andere overeenkomsten), afhankelijk van wat relevant is voor elk product. Als beide soorten tarieven van toepassing zijn, worden de niet-MFN-tarieven in aanmerking genomen. Alleen ad-valorem (AV) tarieven worden in aanmerking genomen.

2.2.2 Niet-tarifaire maatregelen

NTM's zijn andere beleidsinstrumenten dan tarieven die handelsbelemmeringen vormen doordat ze nalevings-, transactie- en informatiekosten met zich meebrengen of de markttoegang beperken. Dit kunnen onder andere douane- en grenscontroles en -procedures, technische voorschriften, quota, subsidies en invoervergunningen zijn, en worden vaak geassocieerd met beleidsdoelen zoals het waarborgen van territoriale integriteit en het beschermen van de volksgezondheid, het milieu of binnenlandse industrieën.⁸

Tabel 2.4 toont het totale aantal bilaterale niet-tarifaire maatregelen (NTM's) die de EU aan acht kandidaat-lidstaten (exclusief Kosovo wegens gebrek aan gegevens) heeft opgelegd - en omgekeerd - en aan vijf benchmarkhandelspartners. Hoewel het aantal NTM's een onvolmaakte maatstaf is voor handelsbeperkingen, kan het toch nuttig zijn om het bestaande regelgevingslandschap kwalitatief te beschrijven. Uit deze tabel blijkt dat de EU aan kandidaat-lidstaten minder NTM's oplegt dan aan haar andere belangrijke handelspartners. Servië en

⁸ [Inleiding tot NTM's | UN Trade and Development \(UNCTAD\)](#) Voor een gedetailleerd overzicht van de soorten NTM's, zie: [International Classification of Non-tariff Measures - 2019 version | UN Trade and Development \(UNCTAD\)](#).

Oekraïne zijn de landen waar de meeste NTM's gelden. NTM's die door kandidaat-lidstaten aan de EU worden opgelegd, zijn daarentegen bijna uitsluitend SPS-maatregelen die Oekraïne toepast op EU-landen, waaronder Nederland. NTM's die door de EU worden opgelegd, gelden voor vijf specifieke sectoren in verschillende landen, zoals blijkt uit Tabel 2.5.

Tabel 2.4 Aantal NTM's tussen de EU en kandidaat-lidstaten en andere belangrijke handelspartners

Opgelegd door de EU			Opgelegd door partners aan de EU		
Rang	Handelspartner	NTMs (#)	Opgelegende partner	Getroffen land	NTMs (#)
1	China	103	Oekraïne	Nederland	4
2	USA	19		Frankrijk	3
3	Turkije	13		Duitsland	6
4	Servië	7		Spanje	2
5	Oekraïne	6		Slowakije	1
6	Zwitserland	5		Totaal	16
7	Georgië	3			
8	Noord-Macedonië	2	Albanië, Georgië, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië (gezamenlijk)	Nederland	0
9	Noorwegen	1		Frankrijk	1
10	Bosnië-Herzegovina	1		Duitsland	0
11	Moldavië	1		Spanje	0
12	Albanië	0		Slowakije	0
13	Montenegro	0		Totaal	1

Bron: SEO Economisch Onderzoek. De gegevens (geldende NTM's per 31 december 2024) zijn afkomstig van het [Integrated Trade Information Portal](#) van de WTO (geopend in januari 2025). Gegevens voor Kosovo zijn niet beschikbaar. Zie: [International Classification of Non-tariff Measures - 2019 version](#) | UN Trade and Development (UNCTAD)

Tabel 2.5 Producten waarop door de EU opgelegde NTM's voor kandidaat-lidstaten van toepassing zijn

Sector	Betrokken landen
Dierlijke, voedings- en plantaardige producten	Georgië, Noord-Macedonië, Servië, Oekraïne
Chemicaliën	Bosnië en Herzegovina, Georgië, Noord-Macedonië, Servië, Oekraïne
Metalen	Georgië, Moldavië, Noord-Macedonië, Servië, Oekraïne
Artikelen van steen, glas en keramiek	Moldavië
Textiel en kleding	Servië

Bron: SEO Economisch Onderzoek. De gegevens (geldende NTM's per 31 december 2024) zijn afkomstig van het [Integrated Trade Information Portal](#) van de WTO (geopend in januari 2025). Gegevens voor Kosovo zijn niet beschikbaar. Er zijn geen door de EU opgelegde NTM's voor Albanië en Montenegro

De meeste handelsbelemmeringen waarmee kandidaat-lidstaten op de EU-markt worden geconfronteerd, zijn NTM's die wereldwijd worden toegepast en alle handelsaspecten bestrijken. Volgens de TRAINS-database

(Trade Analysis Information System) van UNCTAD zijn er wereldwijd in totaal 549 NTM's geregistreerd die door de EU zijn opgelegd. Bijna de helft hiervan heeft betrekking op etikettering, certificering en normen voor productkwaliteit, -veiligheid of -prestaties, waaruit het strenge beleid van de EU op het gebied van consumentenbescherming en marktharmonisatie blijkt. Uiteraard zal toetreding tot de EU de bestaande NTM's elimineren, met mogelijk aanzienlijke gevolgen op productniveau.

Tabel 2.6 Producten waarop door de EU aan kandidaat-lidstaten opgelegde NTM's van toepassing zijn.

NTM's van de EU wereldwijd	
Etiketteringsvereisten	88
Vereiste certificering	78
Productkwaliteit, veiligheid of prestatie-eis	72
Overeenstemmingsbeoordeling met betrekking tot TBT, n.e.g.	40
Vereiste inspectie	36
Testvereiste	30
Verpakkingsvereisten	25
Invoercontrole, toezicht en automatische vergunningsmaatregelen	24
Andere niet-automatische invoervergunningsprocedures dan SPS- en TBT-hoofdstukken	14
Verbod om niet-economische redenen	13
Andere NTM's	129
Totaal aantal NTM's	549

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van UNCTAD TRAINS database (Geraadpleegd in januari 2025)

Toch zullen deze NTM's bij toetreding niet helemaal verdwijnen. In plaats daarvan worden het binnenlandse regelgevingseisen die de lidstaten in hun nationale wetgeving moeten opnemen zodra ze lid worden van de EU. Kandidaat-lidstaten, vooral op de Westelijke Balkan, passen zich al jaren aan deze normen aan om toegang te krijgen tot de EU-markten. De grootste uitdaging bij toetreding tot de EU is dan ook om ervoor te zorgen dat de regelgeving op nationaal niveau volledig wordt aangepast en gehandhaafd.

3 Eerder bewijs

Eerdere beoordelingen van uitbreidingen van de EU suggereren dat bestaande lidstaten tot 10 procent van het BBP per hoofd van de bevolking kunnen winnen, terwijl toetredende landen stijgingen tot 32 procent kunnen zien. Nederland profiteert van deelname aan de interne markt, met langetermijnwinsten tot 3 procent van het bbp.

3.1 Samenvatting van eerder bewijs

Tabel 3.1 geeft een overzicht van eerdere gegevens waaruit blijkt dat de uitbreiding van de EU zowel de oude als de nieuwe lidstaten consequent economische voordelen heeft opgeleverd. Uit schattingen blijkt dat de langetermijnbbp-winst van EU-integratie gemiddeld tussen de 2 en bijna 7 procent extra bbp ligt. Wanneer nieuwe leden toetreden tot de EU, krijgen ze niet alleen toegang tot de interne markt, maar breiden ze die ook uit, waarvan de bestaande EU-lidstaten ook profiteren. De voordelen worden niet alleen gerealiseerd door handel tegen lage kosten; in vergelijking met handelsovereenkomsten vergemakkelijkt EU-integratie ook factorbewegingen (goederen, mensen en kapitaal), harmoniseert bestaande regels en bevordert convergentie tussen de leden. Hierdoor kunnen bedrijven hun productie opschalen, hun efficiëntie verbeteren en investeren in productiefaciliteiten in nieuwe lidstaten (nearshoring). Ex-post schattingen voor de uitbreiding van de EU in 2004, die 10 nieuwe leden met zich meebracht, suggereren dat de EU-15 staten tot 10 procent meer bbp per hoofd van de bevolking hadden, terwijl de toetredende leden een stijging tot 32 procent zagen (Grassi, 2024; IMF, 2024). Regio's die al economisch geïntegreerd waren met nieuwe leden, zoals Duitsland en Oostenrijk, ondervonden de grootste voordelen, hoewel ook verder weg gelegen regio's positieve effecten zagen (IMF, 2024).

Tabel 3.1 Overzicht van eerdere gegevens over integratie en uitbreiding van de EU

Evenement	Landen	Ex-ante / ex-post	Effect	Effectgrootte	Bron
EU-integratie*	Nederland	Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel	3,1% van het BBP	(a)
		Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel	3,7% van het BBP	(b)
		Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel	7,6-9,3% van het BBP	(c)
	EU algemeen	Ex-ante	BBP (niveau) winst door vier vrijheden	4,5-6,5% van het BBP	(d)
		Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel	2,1-4,4% van het BBP	(b)
		Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel	6,6% van het BBP	(i)
		Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel	4,4-5,5% van het BBP	(c)
		Ex-post	Winst uit handel BBP / inwoner	20% in BBP / hoofd van de bevolking	(f)
2004 Uitbreiding	Nederland	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	0,1-0,2% van het BBP	(g)
		Ex-ante	BBP (niveau) winst door vier vrijheden	0,2-0,7% van het BBP	(g)
	EU-15	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	0,1% van het BBP	(h)
		Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	0,1% van het BBP	(g)
		Ex-ante	BBP (niveau) winst door vier vrijheden	0,3-0,4% van het BBP	(g)
		Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel en migratie	0,04% van het BBP	(i)
		Ex-post	BBP / inwoner winst door vier vrijheden	10% BBP / hoofd	(j)
	Toetredende lidstaten	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	3,1%-4,0% van het BBP	(h)
		Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	1,0%-1,2% van het BBP	(g)
		Ex-ante	BBP (niveau) winst door vier vrijheden	2,2%-3,1% van het BBP	(g)
		Ex-post	BBP (niveau) winsten uit handel en migratie	1,17% van het BBP	(i)
		Ex-post	BBP / inwoner winst door vier vrijheden	15% BBP per hoofd	(k)
		Ex-post	BBP / inwoner winst door vier vrijheden	32% BBP per hoofd van de bevolking	(l)
		Ex-post	BBP / inwoner winst door vier vrijheden	30% BBP per hoofd van de bevolking	(j)

Voortdurende uitbreiding	Nederland	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	0,00%** van het BBP	(m)
	EU-27	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	0,01%** van BBP	(m)
	Albanië	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	4,2% van het BBP	(m)
	Bosnië en Herzegovina	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	4,7% van het BBP	(m)
	Kosovo	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	4,6% van het BBP	(m)
	Montenegro	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	3,7% van het BBP	(m)
	Noord-Macedonië	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	3,5% van het BBP	(m)
	Servië	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	3,3% van het BBP	(m)
	Servië	Ex-ante	BBP (niveau) winst door vier vrijheden	3,4% van het BBP	(n)
	Oekraïne	Ex-ante	BBP (niveau) winsten uit handel	4,3% van het BBP	(o)

Bron: SEO Economisch Onderzoek gebaseerd op (a) Freeman et al. (2022), (b) Mion en Ponattu (2019), (c) Mayer et al. (2019), (d) Cecchini et al. (1988), (f) Badinger (2005), (g) Breuss (2001), (h) Brown et al. (1995), (i) Caliendo et al. (2021), (i) 't Veld (2019), (j) IMF (2024), (k) Campos et al. (2014), (l) Grassi (2024), (m) Gómez et al. (2023), (n) Neck en Weyerstrass (2019), (o) Movchan & Shportyuk (2011). * Effecten van in de EU zijn/hebben; ** Alleen toetreding Westelijke Balkan; gemiddelde effecten op de EU gewogen naar omvang economie.

Als kleine, open economie profiteert Nederland aanzienlijk van lagere handelskosten met EU-leden. Het Nederlandse bbp is vandaag de dag naar schatting minstens 3 procent hoger door deelname aan de interne markt (Head en Mayer, 2021; Freeman et al., 2022). Bovendien kan tot 80 procent van het effect van de EU-handel op de toegevoegde waarde worden toegeschreven aan de interne markt, wat twee keer zo veel is als het totale effect van de EU-handel. Hoewel er geen ex-post schattingen beschikbaar zijn van het specifieke effect van de uitbreiding van 2004 naar het oosten op de Nederlandse economie, werd verwacht dat de voordelen van handel alleen ongeveer 0,2 procent op het BBP zouden zijn en maximaal 0,7 procent van het vrije verkeer van factoren.

Nieuwe EU-lidstaten profiteren relatief meer van het EU-lidmaatschap, voornamelijk door convergentie in levensstandaard en productiviteit. Uit de lange geschiedenis van Europese uitbreidingen blijkt dat het bbp per hoofd van de bevolking van de toetredende landen aanzienlijk toeneemt. Deze winst is niet alleen het gevolg van toegenomen handel binnen het blok, maar ook van structurele hervormingen, productiviteitsgroei, innovatie, hoger onderwijsniveau en directe buitenlandse investeringen. Recente schattingen van het IMF suggereren dat het EU-lidmaatschap het bbp per hoofd van de bevolking in de eerste 15 jaar met maar liefst 30 procent heeft doen toenemen voor de landen die sinds 2004 zijn toegetreden. Regio's met een hoger niveau van pretoetredingsintegratie boekten de grootste winst, meer dan 10 procent binnen de eerste vijf jaar van het lidmaatschap (IMF, 2024).

3.2 Interpretatie van eerder bewijs

De negen kandidaat-lidstaten zullen naar verwachting economische voordelen ondervinden van de toetreding tot de EU. De landen van de Westelijke Balkan die het verst gevorderd zijn met de integratie in de EU, hebben al geprofiteerd van de regionale integratie in het kader van de Midden-Europese Vrijhandelsovereenkomst (CEFTA), waardoor de intraregionale handel sinds 2006 met bijna 40 procent is toegenomen (Grievesson et al., 2021). Het EU-lidmaatschap kan verder op lange termijn een bbp-winst van 3 tot 5 procent opleveren bij toetreding (Gómez et al., 2023), waarbij Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Oekraïne en Albanië het meest profiteren. Oekraïne zou verder kunnen profiteren van voorwaardelijke EU-financiering en instroom van directe buitenlandse investeringen tijdens de naoorlogse wederopbouw (Darvas et al., 2024). Hoewel kwantitatieve schattingen voor Georgië en Moldavië nog niet volledig beschikbaar zijn, wordt verwacht dat hun toenadering tot de levensstandaard en productiviteit in de EU positief zal zijn (Emerson et al., 2023; Deen et al., 2023).

De winst voor Nederland zal waarschijnlijk positief maar beperkt zijn. Een recente studie van de Wereldbank laat zien dat de potentiële toetreding van de Westelijke Balkan positieve voordelen zal opleveren tot 0,01 procent van het BBP voor de EU-27 en minder voor Nederland. Gezien de geografische afstand van Nederland tot de negen geëvalueerde landen en hun relatief kleine economische omvang, met uitzondering van Oekraïne, zullen deze effecten waarschijnlijk beperkt zijn. Zelfs in het geval van toetreding van Oekraïne zullen de voordelen van enkel handel, beperkt zijn. Ter vergelijking: de EU Deep and Comprehensive Free Trade Agreement met Oekraïne, het grootste van de negen geëvalueerde landen naar inwonertal en totale economische omvang, zou naar verwachting een langetermijneffect hebben van een toename van het Nederlandse bbp met 0,03 procent door grotere bilaterale handelsstromen (Oomes et al., 2017).

4 Schattingen van het zwaartekrachtmodel van handelseffecten en welvaartsgroei door handel

Schattingen op basis van het zwaartekrachtmodel wijzen op handelsvoordelen tussen de 0,00 en 0,01 procent van het reële bbp voor Nederland en de huidige EU-lidstaten, en tussen de 0,04 en 1,74 voor de kandidaat-lidstaten.

We schatten de handelsvoordelen van de toetreding van de kandidaat-lidstaten tot de EU met behulp van een zwaartekrachtmodel voor de handel. Het zwaartekrachtmodel is een werkpaardmodel in de handelseconomie. Het is bijvoorbeeld gebruikt om de effecten van Europese integratie⁹ te beoordelen, maar ook om de effecten van handelsovereenkomsten en de interne markt van de EU op de Nederlandse economie te schatten (zowel door het CPB¹⁰ als door ons¹¹).

De populariteit van het zwaartekrachtmodel is te danken aan de eenvoudige intuïtie en de sterke empirische fit. Volgens dit model wordt de handel tussen twee landen bepaald door eigenschappen van elk land afzonderlijk en door kenmerken van de relatie tussen die landen. Die kenmerken kunnen goed worden gemeten en in een model worden verwerkt. Het gaat om drie soorten factoren: (1) eigenschappen van een land zelf, zoals hoe groot de economie is of hoe productief het land is, (2) kenmerken van het paar landen die niet veranderen in de tijd, zoals de afstand tussen beide landen of een gedeelde geschiedenis, en (3) kenmerken van het paar landen die wél veranderen in de tijd, zoals handelskosten. Die handelskosten zijn een verzamelnaam voor allerlei obstakels die invloed hebben op de handel tussen landen, zoals veranderingen in regels, tarieven of infrastructuur.

Belangrijk is dat handelskosten empirisch kunnen worden geschat op basis van beschikbare handelsgegevens en vervolgens kunnen worden aangepast aan beleidsontwikkelingen. In dit geval beginnen we met het schatten van het effect van handelsschokken die historisch zijn geverifieerd bij eerdere EU-toetredingen. Vervolgens geven we de bestaande handelskosten een schok om de landen die tot de EU toetreden weer te geven en gebruiken we het zwaartekrachtmodel om te simuleren hoe de handelsstructuren zich naar verwachting zullen aanpassen. Deze handelsimpulsen worden uiteindelijk gebruikt als input in een Armington-CES-handelsmodel voor één sector dat de bijbehorende welvaarts-, loon- en prijseffecten schat. Om modelparameters te schatten en de effecten van de toetreding van kandidaat-lidstaten te simuleren, maken we gebruik van een nieuwe dataset van uitgesplitste bilaterale en binnenlandse handelsstromen van de United States International Trade Commission (USITC), met name ITPD-S (uitgebracht in december 2024). We gebruiken ook de Dynamic Gravity Dataset (DGD) met kenmerken van landen en landenparen van USITC.

⁹ Zie bijvoorbeeld Bussière, M., Fidrmuc, J., & Schnatz, B. (2005). Handelsintegratie van Midden- en Oost-Europese landen: Lessons from a gravity model (No. 545). ECB Working paper.

¹⁰ Zie bijv. Freeman, D., Meijerink, G., & Teulings, R. (2022). Handelsvoordelen van de EU en de interne markt. Den Haag, Nederland: CPB Centraal Planbureau.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Oomes, N., Appelman, R., & Witteman, J. (2017). Impact van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Oekraïne op de Nederlandse economie. SEO Economisch Onderzoek

In ons model kijken we naar blijvende veranderingen die ontstaan door handelsvoordelen. We laten de overgangsperiode buiten beschouwing en richten ons alleen op de gevolgen op de lange termijn. Omdat het model draait om handelsvoordelen, houden we ook geen rekening met veranderingen die ontstaan doordat arbeid en kapitaal zich anders gaan verdelen tussen de huidige en toekomstige EU-landen. Dit is een gebruikelijke keuze in zwaartekrachtmodellen. Zo kunnen we ons beter richten op het effect van handel op de welvaart. Dit is een standaardaanname binnen het zwaartekrachtmodel om het welvaartsvoordelen-van-handel-effect te isoleren.

Een andere belangrijke overweging bij onze aanpak is dat we ons baseren op historische, ex-post schattingen van de handelseffecten van eerdere toetredingen tot de EU om te modelleren hoe kandidaat-lidstaten vandaag zouden kunnen reageren op toetreding. Hoewel dit een pragmatische strategie is om te abstraheren van de complexe en vaak idiosyncratische dynamiek van het toetredingsproces, betekent het ook dat landspecifieke omstandigheden - zoals de huidige geopolitieke omstandigheden of de voortgang van de toetreding - mogelijk niet direct worden weerspiegeld in onze projecties. Als gevolg daarvan zijn onze schattingen gestileerde scenario's op basis van precedenten en modelkalibratie, die een benchmark bieden voor de verwachte handels- en welvaartseffecten op de lange termijn.

We bekijken verschillende scenario's om zowel marginale als gezamenlijke effecten op handel en welvaart te isoleren. Dit betekent dat we in onze simulaties rekening houden met de toetreding van beide landen afzonderlijk, maar ook gezamenlijk of in blokken (Westelijke Balkan of Oostelijk Trio). Onze belangrijkste resultaten richten zich op welvaartsgroei (reëel bbp) en handelseffecten.

Paragraaf 4.1 hieronder geeft onze schatting van de effecten van eerdere EU-toetredingen, paragraaf 4.2 rapporteert geaggregeerde effecten en paragraaf 4.3 rapporteert effecten per bedrijfstak. We hebben verschillende robuustheidsanalyses uitgevoerd. We hebben met name het aantal landen en jaren in het model gevarieerd, wat kwalitatief en kwantitatief vergelijkbare resultaten opleverde. Ook hebben we verschillende aggregaties op sectorniveau overwogen. We rapporteren effecten voor verschillende aggregatieniveaus (namelijk 3 en 17 bedrijfstakken), die kwalitatief en kwantitatief vergelijkbare resultaten opleveren. Ten slotte liggen aan het model industriespecifieke handelselasticiteiten ten grondslag die zijn ontleend aan Fontagné, Guimbard en Orefice (2022). Schatting van het model met één vaste handelselasticiteit voor alle bedrijfstakken levert kwalitatief vergelijkbare schattingen op.

4.1 Vorige gevolgen toetreding EU

Het effect van eerdere toetreding tot de EU op de bilaterale handel werd geschat en wordt gepresenteerd in Tabel 4.1. In het algemeen kan een land dat tot de EU toetreedt een gemiddelde toename van 23,6 procent verwachten in zijn bilaterale handel met de Unie, wat overeenkomt met een verlaging van de handelskosten met 3,3 procent. Dit cijfer is consistent, maar lager dan eerdere schattingen in de literatuur. Scott, Yotov en Zylkin (2019) schatten bijvoorbeeld een verlaging van de handelskosten met 4,4 procent, terwijl Del Mar Gómez, Zárate en Taglioni (2023) uitgaan van een verlaging van de handelskosten met 4 procent.

De handel in landbouwproducten neemt - veruit - het meest toe door de toetreding tot de EU. We schatten dat de bilaterale handel in deze sector gemiddeld met maar liefst 128 procent toeneemt, wat overeenkomt met een verlaging van de handelskosten met bijna 10 procent. De op een na grootste toename is die van de diensten met gemiddeld 25,0 procent, terwijl de industrie historisch gezien de minste gevolgen heeft ondervonden met slechts 14,4 procent.

Tabel 4.1 Invloed van de toetreding tot de EU op de bilaterale handel

Sector	Effect toetreding EU op handel (Δ%)	Handelskostenschok (Δ%)
Alle	23,6	3,3
Landbouw	128,2	9,7
Productie	14,4	1,1
Diensten	25,0	4,5

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.2 Geaggregeerde effecten

Tabel 4.2 toont de geschatte welvaartseffecten (reëel bbp) voor verschillende toetredingsscenario's. Voor Nederland en de EU werd in alle scenario's geen significant welvaartseffect (>0,01 procent) gevonden. Voor toetredende landen variëren de schattingen van 0,08 procent voor Georgië tot 0,74 procent voor Albanië. De schattingen voor Nederland en de EU komen rechtstreeks overeen met bevindingen uit eerdere studies, zoals Del Mar Gómez, Zárate en Taglioni 2023, die het welvaartseffect van alleen handel voor de EU en Nederland ook op respectievelijk 0,01 en 0,00 procent schatten. Voor toetredende landen liggen onze schattingen aan de lage kant vergeleken met eerdere studies.

De welvaartseffecten zijn consequent groter wanneer landen samen met andere landen uit hun blok (Westelijke Balkan of Uitbreidingstrio) toetreden tot de EU dan wanneer ze afzonderlijk toetreden. Er worden echter geen significante veranderingen opgetekend wanneer het ene blok toetreedt zonder het andere. Dit suggereert dat uitbreiding van de interne markt met een hele regio extra economische voordelen heeft.

Tabel 4.2 Samenvatting van de bbp-effecten (in procent van het bbp) voor alle toetredingsscenario's

Land	Welzijn ($\Delta\%$)									
	Alle	Westelijke Balkan	Uitbreiding Trio	Albanië	Bosnië en Herzegovina	Montenegro	Noord-Macedonië	Servië	Georgië	Moldavië
Albanië	0,74	0,74		0,72						
Bosnië en Herzegovina	0,42	0,42			0,38					
Montenegro	0,48	0,48				0,46				
Noord-Macedonië	0,41	0,40					0,37			
Servië	0,72	0,71						0,67		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Georgië	0,08		0,08						0,07	
Moldavië	0,71		0,70							0,66
Oekraïne	0,43		0,43							0,43
--	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nederland										
EU(27)										

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Box 4.1 Betrouwbaarheidsintervallen

Om de onzekerheid rond onze schattingen te onderzoeken, geeft Tabel 4.3 zogenaamde *bootstrapped*¹² betrouwbaarheidsintervallen voor de geschatte bbp-effecten voor het scenario dat alle kandidaten meedoen ('Alle meedoen'). In alle gevallen is nul uitgesloten van de betrouwbaarheidsintervallen, zodat we redelijkerwijs kunnen verwachten dat de effecten niet nul zijn. De grootte van de betrouwbaarheidsintervallen varieert per land, maar schaal over het algemeen ook mee met het geschatte gemiddelde effect. Typisch voor de Westelijke Balkan suggereren de betrouwbaarheidsintervallen een variantie van $\pm 0,5$ procent rond de gemiddelde schatting. Voor het Oostelijk Trio is deze spreiding meestal kleiner, bijvoorbeeld $\pm 0,25$ procent. De effecten voor Nederland en de andere bestaande lidstaten worden zeer nauwkeurig geschat.

Tabel 4.3 Bootstrapped betrouwbaarheidsintervallen voor bbp-effecten voor het scenario Alle deelnemers

Scenario	Welzijn ($\Delta\%$)			
	Alle			
Sector	Totaal	Landbouw	Productie	Diensten
Land				
Albanië	0,13 - 1,74	0,96 - 1,66	0,12 - 1,34	0,05 - 1,85
Bosnië en Herzegovina	0,14 - 0,82	2,28 - 3,74	0,14 - 1,47	0,01 - 0,30
Montenegro	0,05 - 1,09	5,79 - 8,81	0,13 - 1,35	0,03 - 1,05
Noord-Macedonië	0,14 - 0,77	2,77 - 4,72	0,10 - 1,13	0,00 - 0,00
Servië	0,19 - 1,53	2,45 - 4,22	0,24 - 2,51	0,03 - 1,07
Georgië	0,04 - 0,13	0,93 - 1,63	0,06 - 0,61	0,00 - 0,00
Moldavië	0,46 - 1,03	6,25 - 10,54	0,12 - 1,25	0,00 - 0,00
Oekraïne	0,28 - 0,62	2,53 - 4,14	0,06 - 0,66	0,00 - 0,02
Nederland	0,00 - 0,01	0,08 - 0,13	0,00 - 0,00	0,00 - 0,00
EU(27)	0,00 - 0,01	0,09 - 0,15	0,00 - 0,01	0,00 - 0,00

Opmerking: Betrouwbaarheidsintervallen worden berekend tussen het 2,5- en 97,5-percentiel.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

¹² *Bootstrapping* is een methode waarbij je meerdere steekproeven trekt uit je oorspronkelijke dataset, telkens met teruglegging. Hierdoor krijg je een beeld van hoe de schatting zou kunnen variëren.

4.3 Schattingen per sector

Een uitsplitsing van de welvaartseffecten naar brede sector brengt opmerkelijke verschillen tussen landen en sectoren aan het licht, die worden gepresenteerd in Tabel 4.4. In overeenstemming met onze eerste schatting en onze RCA-analyse zorgt de landbouw in alle toetredingsscenario's voor de grootste welvaartsgroei, terwijl de effecten op zowel de industrie als de dienstensector beperkter blijven.

Tabel 4.4 Samenvatting van uitgesplitste (3 industriegroepen) BBP-effecten voor verschillende toetredingsscenario's.

Scenario	bbp ($\Delta\%$)											
	Alle				Westelijke Balkan				Uitbreiding Trio			
Sector	Totaal	Agri	Manu	Serv	Totaal	Agri	Manu	Serv	Totaal	Agri	Manu	Serv
Land	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Albanië	0.7	1.27	0.64	0.72	0.7	1.27	0.64	0.72				
Bosnië en Herzegovina	0.4	2.94	0.71	0.12	0.4	2.93	0.71	0.12	-0.01			
Montenegro	0.5	7.21	0.66	0.45	0.5	7.11	0.66	0.45	0.03			
Noord-Macedonië	0.4	3.63	0.53		0.4	3.58	0.53		-0.03			
Servië	0.7	3.23	1.23	0.41	0.7	3.21	1.22	0.41				
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Georgië	0.1	1.23	0.29						0.1	1.23	0.29	
Moldavië	0.7	8.16	0.6		-0.03				0.7	8.1	0.6	
Oekraïne	0.4	3.25	0.31	0.01					0.4	3.25	0.31	0.01
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Nederland		0.1				0.01				0.09		
EU(27)		0.12				0.03				0.09		

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor Nederland en de EU (27) is landbouw de enige sector waar marginale welvaartseffecten worden geregistreerd van respectievelijk 0,1 en 0,12 procent. Met name deze welvaartsgroei wordt grotendeels veroorzaakt door prijseffecten als gevolg van de toetreding van het Uitbreidingstrio, in het bijzonder Oekraïne, de grootste economie in deze groep en een zeer concurrerende landbouwexporteur. Van de Westelijke Balkanlanden onderscheidt Montenegro zich met de grootste sectorale welvaartsgroei in de landbouw (7,21 procent), gevolgd door Noord-Macedonië (8,16 procent), Servië (3,23 procent) en Bosnië en Herzegovina (2,94 procent). Binnen de Uitbreidingsdriehoek vertoont Moldavië de sterkste welvaartsgroei in de landbouw (8,16 procent), gevolgd door Oekraïne (3,25 procent), dat een aanzienlijk aandeel heeft in de totale handel in landbouwproducten met de EU.

Behalve in de landbouw zijn er ook opmerkelijke patronen in andere sectoren. De Servische verwerkende industrie boekt een welvaartsgroei van 1,23 procent, als gevolg van de sterke integratie van de automobielenindustrie

in wereldwijde waardeketens, met name in rubber en kunststof. De dienstensector in Albanië boekt ook een welvaartsgroei van 0,72 procent, wat overeenkomt met de verwachtingen van nearshoring in IT-diensten, zoals blijkt uit gesprekken met belanghebbenden. De welvaartsgroei in de be- en verwerkende industrie blijft in de meeste economieën echter bescheiden, waarbij de landen van de Westelijke Balkan meer profiteren dan het uitbreidingstrio. Ook de welvaartsgroei in de dienstensector is grotendeels afwezig in het uitbreidingstrio, terwijl bescheiden verbeteringen worden waargenomen in de Westelijke Balkan.

Veranderingen in de bilaterale handelspatronen weerspiegelen een verschuiving van binnenlandse handel (bijv. NLD-NLD) naar internationale handel, waarbij de voordelen van handel worden benut doordat de productie efficiënter wordt ingekocht. Tabel 4.5 toont de nominale bilaterale handelsvariëaties voor relevante paren van exporteurs (rijen) en importeurs (kolommen). Nederland zal naar verwachting zijn totale landbouwproductie zien dalen, waarbij de toegenomen uitvoer naar de toetredende landen achterblijft bij de verwachte daling van de binnenlandse handel en de uitvoer naar de EU. De meeste winst in de sector zal dan te danken zijn aan de toegenomen invoer van Oekraïense landbouwproducten in Nederland. In de verwerkende industrie en de dienstensector worden geen grote gevolgen verwacht.

Tabel 4.5 Samenvatting van de bilaterale handelseffecten (in miljoenen euro's) voor het scenario Alle deelnemers.

Importeur Exporteur	ALB	BIH	MNE	MKD	SRB	GEO	MDA	UKR	NLD	EU (27)
Landbouw										
Albanië (ALB)	-129				21					90
Bosnië en Herzegovina (BIH)		-160			12					123
Montenegro (MNE)										
Noord-Macedonië (MKD)				-101	13					113
Servië (SRB)	20	46		38	-404				24	386
Georgië (GEO)						-46		13		46
Moldavië (MDA)							-107	14	17	241
Oekraïne (UKR)							13	-925	769	2.365
Nederland (NLD)					47	13	21	205	-431	-93
EU (27)	113	127		76	429	50	140	1.508	-623	-2.778
Productie										
Albanië (ALB)	-141									155
Bosnië en Herzegovina (BIH)		-337								373
Montenegro (MNE)			-18							14

Noord-Macedonië (MKD)				-488							521
Servië (SRB)			-12	11	-201					15	531
Georgië (GEO)						-70		16			42
Moldavië (MDA)							-140				155
Oekraïne (UKR)				12		32	32	-1.477		88	1.543
Nederland (NLD)				16	17	15		71		-45	-54
EU (27)	190	469	67	454	699	202	204	2.162		-135	-3.167
Diensten											
Albanië (ALB)	-168										355
Bosnië en Herzegovina (BIH)		145									69
Montenegro (MNE)			-136								
Noord-Macedonië (MKD)											
Servië (SRB)					-712					52	750
Georgië (GEO)											
Moldavië (MDA)											
Oekraïne (UKR)								-2.161			
Nederland (NLD)					33					-24	
EU (27)	311	68			864					-34	-724

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een verdere uitsplitsing van elke brede sector in de hierboven in paragraaf 2.2 onderzochte productgroepen in het scenario van volledige toetreding versterkt de beschreven handelspatronen en sluit aan bij de eerder geïdentificeerde risico's en kansen. Deze resultaten worden gepresenteerd in Tabel 4.6.

De meeste welvaartsgroei blijft geconcentreerd in landbouwsectoren - met name dierlijke, plantaardige en voedingsmiddelen - in zowel de EU als de toetredende landen, inclusief Nederland. De landen van de Westelijke Balkan zullen naar verwachting het meest profiteren van de voordelen voor dierlijke en voedingsproducten, terwijl het Uitbreidingstrio sterkere voordelen laat zien voor plantaardige en voedingsproducten. Nederland zal vooral profiteren van de toegenomen handel in plantaardige producten (0,3 procent), en relatief meer dan de EU gemiddeld (0,2 procent).

In de verwerkende industrie worden geen significante welvaartseffecten verwacht voor Nederland of de EU, terwijl de effecten voor de toetredende landen gemengd zijn. Enerzijds wordt verwacht dat textiel, schoeisel en leer in de meeste economieën negatieve effecten zullen ondervinden. Deze gevolgen zijn echter waarschijnlijk overdreven, aangezien de vroegere trends van verplaatsing van GVC's naar Oost-, Zuidoost- en Zuid-Azië mogelijk niet langer van toepassing zijn. Uit contextuele gegevens zoals de RCA's blijkt namelijk dat landen als Albanië, Moldavië en Servië al een concurrentievoordeel hebben op deze producten en geïntegreerd zijn in de toeleveringsketens van de EU. Dit betekent dat deze landen en industrieën naar verwachting hun winsten zullen

behouden. Anderzijds zullen de toetredende landen naar verwachting profiteren van de levering van inputs aan de waardeketens van de EU, met name in sectoren met een lagere toegevoegde waarde, zoals chemicaliën, kunststoffen, rubber, glas en metalen.

Tabel 4.6 Samenvatting van de uitgesplitste bbp-effecten per productgroep voor het scenario Alle deelnemers (in procent van de sectorale toegevoegde waarde)

Sector	Dierlijke producten	Plantaidige producten	Voedingsproducten	Brandstoffen	Chemicaliën	Kunststoffen en rubber	Huiden en leer	Hout en artikelen van hout	Textiel en kleding	Schoeisel	Artikelen van steen, glas en keramiek	Metalen	Machines en elektrisch materieel	Transportmiddelen	Misc. Manuf. artikelen	Diensten
Land																
Albanië	8,5	1,4	14,1	0,7	1,6	1,6	-11,0	0,6	-3,2	-1,6	2,7	2,6	0,1	0,2	-0,6	0,7
Bosnië en Herzegovina	5,8	3,0	7,1	0,6	2,0	1,6	-9,0	0,4	-3,0	-8,2	1,4	2,1	0,1	0,2	-2,1	0,1
Montenegro	13,4	7,5	9,9	1,0	1,4	1,4	-3,1	0,3	-1,3	-0,9	1,6	1,7	0,1	0,2	-0,8	0,5
Noord-Macedonië	7,0	3,0	6,9	0,5	5,0	1,1	-7,6	0,2	-5,3	-3,3	1,0	2,0	0,1	0,1	-1,9	0,0
Servië	13,7	4,2	24,9	1,3	1,9	3,1	-11,4	0,9	-4,6	-6,4	3,2	3,1	0,2	0,3	-2,3	0,4
-																
Georgië	3,4	1,5	5,2	0,4	1,2	0,5	-3,8	0,1	-1,6	-1,0	0,4	0,5	0,0	0,1	-0,6	0,0
Moldavië	3,6	10,5	8,1	0,9	1,3	1,3	-7,6	0,3	-3,6	-3,6	1,0	1,9	0,1	0,1	-1,5	0,0
Oekraïne	2,2	5,0	3,0	0,2	1,0	0,7	-4,5	0,2	-2,3	-1,4	0,3	1,6	0,1	0,1	-0,5	0,0
--																
Nederland	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EU(27)	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5 Niet-handelsgerelateerde effecten

In het geval van een mogelijke uitbreiding van de EU zal de omvang van de arbeidsmigratie waarschijnlijk worden beperkt door de omvang van de beroepsbevolking in de kandidaat-lidstaten, met uitzondering van Oekraïne, een geschiedenis van emigratie naar de EU volgens een vast patroon en onzekerheid over overgangsregelingen voor de arbeidsmarkt in nieuwe lidstaten.

Naast handelsvoordelen kan toetreding tot de EU andere economische veranderingen teweegbrengen.

Naast de onmiddellijke handelsvoordelen heeft de uitbreiding ook economische langetermijneffecten door de arbeidsmobiliteit, de investeringen en de efficiëntere toewijzing van middelen te stimuleren en door de nieuwe leden qua inkomen en levensstandaard dichterbij de huidige leden te brengen. De bevindingen van ons basismodel zijn daarom voorzichtige schattingen en we geven kwalitatief commentaar op deze bredere dynamische opbrengsten, voornamelijk van de vrije mobiliteit van mensen en kapitaal. We onderzoeken verschillende van deze mogelijke veranderingen kwalitatief. Paragraaf 5.1 bespreekt migratie (vrij verkeer van arbeid) en paragraaf 5.2 bespreekt andere economische effecten gerelateerd aan de herverdeling van kapitaal en arbeid.

5.1 Kwalitatieve analyse van potentiële arbeidsmigratie-effecten

De negen geëvalueerde landen die mogelijk tot de EU zullen toetreden, kunnen ongeveer 38 miljoen mensen in de werkende leeftijd aan de beroepsbevolking van de EU toevoegen (+14 procent). Dit roept belangrijke vragen op over potentiële migratie naar Nederland en andere EU-landen. Om deze implicaties te onderzoeken, hebben we gegevens van de uitbreidingen van de EU in 2004, 2007 en 2013 onderzocht, migratiepatronen van de geëvalueerde landen naar de EU geanalyseerd en interviews met deskundigen gehouden.

Uit gegevens van eerdere uitbreidingen van de EU blijkt dat de arbeidsmigratie uit de nieuwe EU-lidstaten werd bepaald door zowel 'push'- als 'pull'-factoren. "Push"-factoren, zoals economische en politieke instabiliteit, werkloosheid, lage lonen, lage economische groei, dalende levensstandaard en mismatches tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, dreeven mensen ertoe te emigreren. Aan de andere kant waren de "pull"-factoren de inkomenskloof met de EU-lidstaten, hogere inkomensverwachtingen, de beschikbaarheid van banen die beter pasten bij de opleiding en vaardigheden van individuen en gevestigde migrantennetwerken binnen de EU. Deze factoren beïnvloedden de migratiestromen, waarbij push-factoren druk uitoefenden om te vertrekken en pull-factoren stimulansen boden om naar gunstiger omstandigheden te migreren (ILO, 2004).

Bij eerdere toetredingen tot de EU waren de migratiestromen naar EU-landen doorgaans lager dan voorspeld, waarbij de meeste migratie in de eerste jaren plaatsvond en de netto stromen in de loop van de tijd afnamen als gevolg van retournigratie (Tabel 5.1). Studies voorspelden dat na de uitbreiding van 2004 tot 4 miljoen mensen uit de tien nieuwe lidstaten naar de EU-15 zouden migreren, waarvan naar verwachting een derde werknemers zouden zijn (Boeri en Brücker, 2000). In werkelijkheid bedroeg de migratie 2 miljoen in de eerste drie jaar en nam dit af tot 1 miljoen na 10 jaar, grotendeels als gevolg van aanzienlijke retournigratie, omdat veel mensen uit de nieuwe lidstaten na tijdelijk werk naar huis terugkeerden, omdat ze verwachtten dat de economische omstandigheden als gevolg van de convergentie zouden verbeteren. Na de uitbreiding van de EU in 2004 zag

Nederland een instroom van arbeidsmigranten uit de nieuw toegetreden lidstaten. Terwijl het aantal permanente migranten binnen de verwachte bandbreedte bleef, overtrof het aantal tijdelijke (seizoens)arbeidskrachten de aanvankelijke verwachtingen (CPB, 2011). Deze discrepantie werd grotendeels toegeschreven aan beperkingen in de voorspellingsmethodologie en aan beleidsveranderingen met betrekking tot overgangsovereenkomsten in andere EU-landen, waardoor sommige migratiestromen werden omgeleid (Van Stiphout-Kramer et al., 2024). Er zijn verschillende andere algemene voorbehouden bij schattingen van migratiestromen. Migratie binnen de EU is veranderlijk, waardoor het moeilijk is om migrantenbestanden op lange termijn te traceren. Daarnaast hebben studies moeite om de toetreding tot de EU aan te wijzen als de enige drijvende kracht achter migratie (Fic et al., 2011).

Tabel 5.1 Samenvatting van schattingen van migratiestromen voor eerdere uitbreidingen van de EU

Uitbreiding van de EU	Bevolkingsgrootte vóór toetreding, miljoen	Geschatte migratiestromen naar de EU, miljoen	Schattingsperiode	Bron
2004 Uitbreiding (8 MOE-landen, Malta, Cyprus)	74,2	2,2-3,0	Voor toetreding	OESO, 2001
		0,85-3,9 miljoen	Voor toetreding	Boeri en Brücker, 2000
		2,4	Voor toetreding	Lejour et al., 2001
		2,0	3 jaar na toetreding	D'Auria et al., 2008
		1,0	15 jaar na toetreding	Caliendo e.a., 2021
Polen	38,2	1,3-1,5	3 jaar na toetreding	White et al., 2018
2007 Uitbreiding (Roemenië en Bulgarije)	28,8	1,1	3 jaar na toetreding	Brücker en Damelang, 2009
2013 Uitbreiding (Kroatië)	4,3	0,2	3 jaar na toetreding	Draženović et al., 2018

Opmerking: In totaal verwachte migratieramingen wordt zelden rekening gehouden met retourmigratie en deze wijken daarom af van de werkelijke migratiestromen.

Migratiestromen naar EU-landen na eerdere uitbreidingen omvatten zowel hoog- als laagopgeleide werknemers. Migratiestromen naar EU-landen na eerdere uitbreidingen omvatten zowel hoog- als laagopgeleide werknemers. Laaggeschoolde migranten uit landen als Polen, Litouwen en Roemenië namen banen aan in de landbouw, de bouw en de horeca, met betere lonen dan thuis. Hoogopgeleide werknemers, zoals artsen, verpleegkundigen, IT-professionals en ingenieurs, migreerden ook: Poolse artsen gingen werken voor de Britse NHS en Baltische IT-specialisten vulden gaten in Duitsland en Zweden (Black et al., 2010). Sinds de toetreding van Kroatië tot de EU in 2013 zijn veel jonge, hoogopgeleide mensen vertrokken, gedreven door betere salarissen en carrièremogelijkheden in West-Europa. Uit de gegevens van de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 blijkt dat zowel hoog- als laagopgeleide migranten hebben geholpen om in de behoeften van de arbeidsmarkt in de landen van bestemming te voorzien, zonder dat er sprake was van verdringing (Kahanec et al., 2009).

Onze analyse suggereert dat de arbeidsmigratie uit de negen beoordeelde landen waarschijnlijk beperkt zal zijn, met uitzondering van Oekraïne, en vaste patronen zal volgen. Aanzienlijke inkomensverschillen tussen de kandidaat-lidstaten en de EU-27 (het bbp per hoofd van de bevolking ligt 30-60 procent van het gemiddelde van de EU-27) kunnen werknemers uit de toetredende landen aantrekken, en een slechte afstemming van

vaardigheden, die al heeft bijgedragen tot braindrain, en hogere inkomensverwachtingen zullen werknemers waarschijnlijk naar het buitenland drijven. De omvang van de migratiestromen zal echter waarschijnlijk worden beperkt door de omvang van de beroepsbevolking van de landen, de lange geschiedenis van emigratie naar de EU en de onzekerheid over de overgangsregelingen voor de mogelijke herverdeling van de initiële arbeidsmigratiestromen. Arbeidsmigranten zullen waarschijnlijk blijven gaan naar de bestemmingen die ze van oudsher kiezen.

De migratiestromen zullen waarschijnlijk beperkt van omvang zijn en grotendeels afkomstig uit Oekraïne.

Afgezien van Oekraïne zijn de negen kandidaat-lidstaten relatief klein (Tabel 5.2). Van de in totaal 61 miljoen potentiële EU-burgers (waarvan 38 miljoen in de werkende leeftijd) is 60 procent Oekraïner, met meer dan 4 miljoen die al in de EU verblijven als gevolg van oorlogsverplaatsingen en eerdere emigratie. Ter vergelijking: bij de uitbreiding van de EU in 2004 kwamen er meer dan 74 miljoen mensen uit 10 landen bij, waarvan Polen (38 miljoen) en Hongarije (10 miljoen) samen meer dan de helft van het totaal voor hun rekening namen. Polen nam twee derde van alle emigratie na de toetreding voor zijn rekening. Gezien het bevolkingsaandeel zal Oekraïne waarschijnlijk de belangrijkste bron van arbeidsmigratie zijn in geval van toetreding tot de EU. Het blijft echter onduidelijk welke status ontheemde Oekraïners die al in de EU zijn, zullen krijgen en of er terugkeermigratie zal plaatsvinden (wordt later in dit hoofdstuk besproken).

Bovendien kampen de negen geëvalueerde landen al lang met *braindrain*, vooral in hooggeschoolde sectoren.

Sinds 2015 zijn veel artsen en ingenieurs uit de Westelijke Balkan naar Duitsland verhuisd. Dit kwam door een groot tekort aan medisch personeel en de invoering van de Westelijke Balkanregeling. Ook zijn er veel IT-professionals uit Oekraïne en Moldavië naar Polen en Duitsland gegaan. Deze verhuizing nam toe na de oorlog in de Donbas-regio in 2014 en werd actiever vanaf 2020, toen een nieuwe wet voor de komst van geschoolde arbeidskrachten werd ingevoerd. Bovendien hebben tekorten aan arbeidskrachten in sectoren als de bouw, logistiek, nutsbedrijven en toerisme in de kandidaat-lidstaten van de EU de regeringen in de Westelijke Balkan ertoe aangezet om overzeese arbeidskrachten te werven, ook uit Azië. Dit zou erop kunnen wijzen dat arbeidsmigratie, inclusief migratie van lager geschoolden, uit deze landen al grotendeels heeft plaatsgevonden. Oekraïne heeft niet alleen te maken met braindrain, maar ook met druk op de arbeidsmarkt als gevolg van oorlogsgesrelateerde ontheemding en de grootschalige mobilisatie van mannen voor het leger, waardoor het tekort aan arbeidskrachten nog groter wordt.

Arbeidsmigratie volgt waarschijnlijk vaste patronen, gevormd door bestaande diaspora's en traditionele werkbestemmingen.

Bestaande migrantennetwerken geven vorm aan bestemmingskeuzes door zowel aankomst als integratie te vergemakkelijken (Beine et al., 2011; Migali et al., 2018). We verwachten daarom dat de migratie vanuit de negen geëvalueerde kandidaat-lidstaten van de EU naar landen met een gevestigde diaspora zal gaan. Albanezen migreren bijvoorbeeld naar Italië en Griekenland, terwijl Serviërs naar Duitsland en Oostenrijk trekken. Vóór de Russische invasie had Polen de grootste Oekraïense diaspora, en het blijft een van de belangrijkste bestemmingen voor Oekraïners die door de oorlog ontheemd zijn geraakt (zie Tabel 5.2). Veel Moldaviërs wonen in Roemenië, hoewel dit niet volledig wordt geregistreerd in de officiële statistieken. Dit komt doordat tot twee derde van de Moldaviërs, met name de jongere generaties, een dubbele nationaliteit heeft met Roemenië. Hierdoor kunnen ze onbeperkt in de EU kunnen wonen, werken en studeren. Eerdere generaties Moldaviërs migreerden meestal naar Italië. Hoewel veel Georgiërs naar de EU migreren, blijven de Verenigde Staten een populairdere bestemming, waardoor grote arbeidsmigratiestromen naar de EU beperkt blijven.

Tabel 5.2 Immigrantenbestand binnen de EU-27, geselecteerde kandidaat-lidstaten van de EU

Land	Totale bevolking miljoen	Totaal in EU, miljoen	Top 3 bestemmingen, miljoen
Albanië	2,8	0,8	Italië (0,4), Griekenland (0,3), Duitsland (0,08)
Bosnië en Herzegovina	3,4	0,5	Duitsland (0,2), Slovenië (0,1), Oostenrijk (0,1)
Servië	6,6	0,5	Duitsland (0,2), Oostenrijk (0,1), Zwitserland (0,06)
Kosovo	1,8	0,4	Duitsland (0,2), Zwitserland (0,1), Italië (0,04)
Montenegro	0,6	0,04	Duitsland (0,02), Zwitserland en Cyprus (< 2,5 ths)
Noord-Macedonië	1,8	0,3	Duitsland (0,1), Zwitserland (0,07), Italië (0,05),
Totaal Westelijke Balkan	17,0	2,5	
Oekraïne		1,5	Polen (0,6), Italië (0,2), Tsjechië (0,2)
Oekraïne: TPD ¹³	37,7	4,2	Duitsland (1,2), Polen (1,0), Tsjechië (0,4)
Georgië	3,7	0,2	Italië (0,03), Polen (0,02), Griekenland (0,02)
Moldavië	2,4	0,2	Italië (0,1), Duitsland (0,03), Spanje (0,01)
Totaal Uitbreiding Trio	44,0	6,1	

Opmerking: Burgers van respectieve landen met een langdurige verblijfsvergunning (om alle redenen). De diaspora is waarschijnlijk groter door genaturaliseerde en informeel werkende immigranten, vooral voor de Westelijke Balkan. De Albanese diaspora wordt bijvoorbeeld geschat op 1,1 miljoen, de Servische op 0,8 miljoen (ICMPD, 2022).

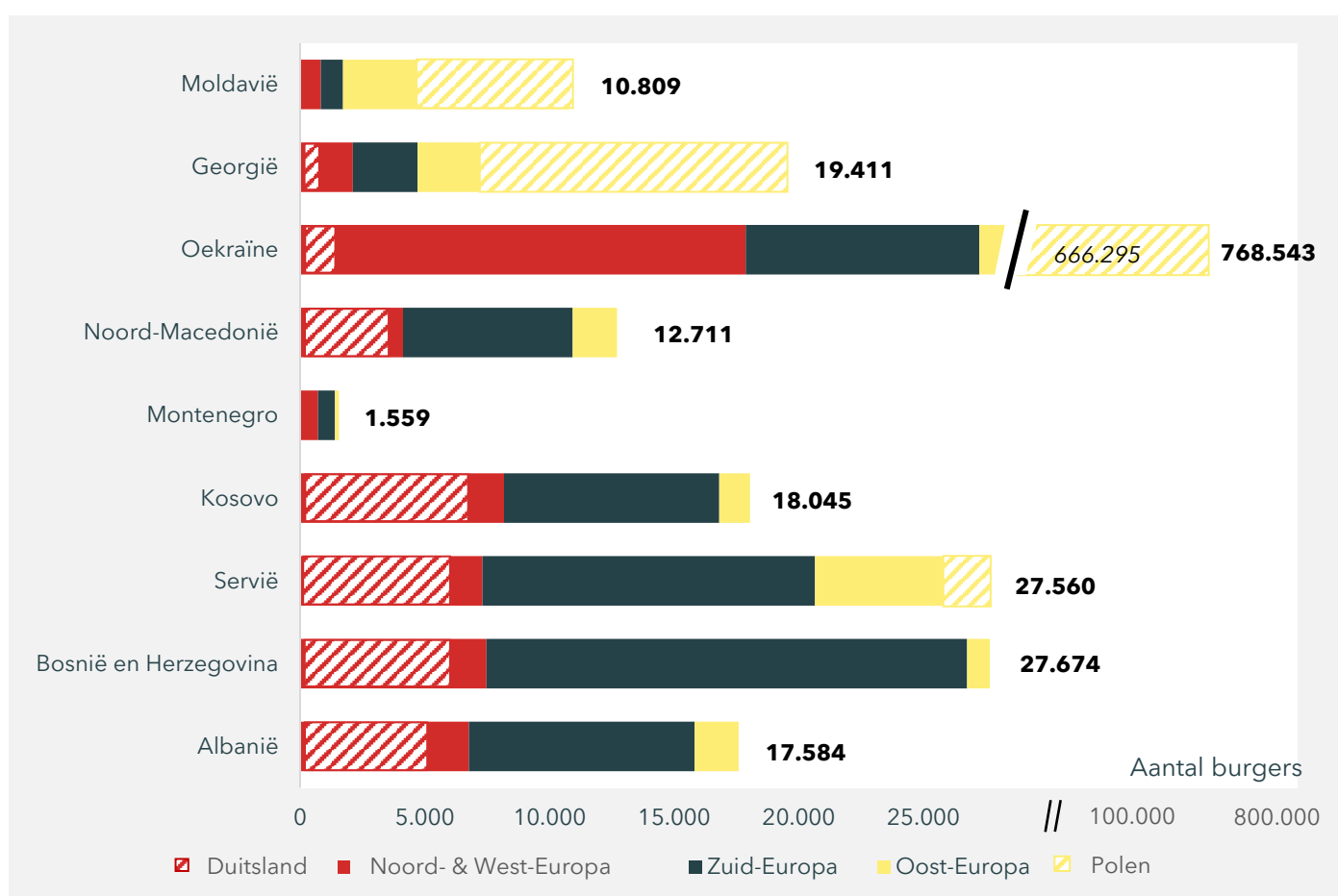
Bron: Bevolking: Eurostat (2024; 2023 gegevens voor Montenegro, Moldavië en Albanië; 2022 gegevens voor Kosovo); Wereldbank voor Oekraïne (2023), bevolking op door Oekraïne gecontroleerde gebieden. Immigrantenbestand: Eurostat (migr_resvalid, laatste gegevens 2023); Richtlijn tijdelijke bescherming Oekraïne: [Eurostat \(migr_asytpsm](#), meest recente gegevens november 2024)

Hoewel dit migratietraject losstaat van de toetreding van Oekraïne tot de EU, aangezien de status van ontheemde Oekraïners afzonderlijk zal worden bepaald, moet er rekening mee worden gehouden bij toekomstige arbeidsmigratiestromen. De richtlijn tijdelijke bescherming wordt jaarlijks verlengd en is momenteel geldig tot maart 2026, maar de toekomst ervan blijft onzeker. Uit gesprekken met deskundigen komt naar voren dat sommige EU-lidstaten ervoor zouden kunnen kiezen om het verblijf van ontheemde Oekraïners ook na beëindiging van de vijandelijkheden afhankelijk te maken van bijvoorbeeld hun werk- of studentenstatus. Uit recente enquêtes blijkt dat een derde van de ontheemde Oekraïners van plan is in de EU te blijven, waarbij veiligheidsoverwegingen als belangrijkste belemmering voor terugkeer worden genoemd, terwijl nog eens een derde niet heeft besloten (EUAA, 2024, UNCHR, 2024). Zodra de vijandelijkheden ophouden, zullen velen kiezen voor hereniging met familie in de EU, terwijl anderen misschien terugkeren naar Oekraïne om zich daar met familie te herenigen.

¹³ TPD is de tijdelijke beschermingsrichtlijn van de EU (2022) die Oekraïners die de oorlog ontvluchten toestaat legaal in de EU te verblijven en te werken, wat een apart wettelijk mechanisme is naast de verblijfsvergunningen die door afzonderlijke EU-lidstaten worden afgegeven.

Werknemers uit de negen geëvalueerde landen gaan meestal naar langdurige bestemmingen, een patroon dat na de toetreding tot de EU waarschijnlijk zal aanhouden. Volgens de gegevens voor 2023 over eerste werkvergunningen - verleend voor een eerste baan - migreren werknemers uit de Westelijke Balkan voornamelijk naar Zuid-Europese landen zoals Kroatië en Slovenië, en naar Duitsland. Ondertussen kiezen werknemers uit Oekraïne, Moldavië en Georgië vooral Oost-Europese bestemmingen zoals Polen (90 procent van alle werkvergunningen voor Oekraïners); Oekraïners gaan ook vaak naar Scandinavische landen voor seizoensarbeid (zie Figuur 5.1). Deze trend is de afgelopen tien jaar stabiel gebleven, waarbij het aantal vergunningen gestaag is toegenomen. Deskundigeninterviews bevestigen verder dat toekomstige arbeidsmigratiestromen naar verwachting deze gevestigde paden zullen volgen, waarbij Nederland momenteel niet tot de meest favoriete bestemmingslanden behoort (zie Figuur 5.1).

Figuur 5.1 Aantal burgers van uitbreidingslanden aan wie in 2023 binnen de EU-27 voor het eerst een verblijfsvergunning voor werk werd afgegeven



Opmerking: Cijfers voor 2021 voor Oekraïne voordat de richtlijn tijdelijke bescherming van kracht werd, waardoor Oekraïners zonder werkvergunning in de EU konden werken. Cijfers voor Nederland zijn opgenomen in de groep Noord- & West-Europa.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Eurostat ([_migr_resfirst](#))

Oekraïne valt op door zijn grotere beroepsbevolking in vergelijking met andere kandidaat-lidstaten van de EU en de huidige aanwezigheid van Oekraïners in de EU-27 die ontheemd zijn geraakt door de Russische invasie. Meer dan een miljoen Oekraïners woonden al in de EU-27 voordat Rusland binnenviel. Velen, voornamelijk mannen, waren gemigreerd voor tijdelijk en seizoenswerk in relatief eenvoudige functies, vooral in de buurlanden Polen en Tsjechië. Italië was een populaire bestemming voor vrouwelijke werknemers, vooral in zorgfuncties. De migratie van hoogopgeleide arbeidskrachten was beperkt en betrof vooral IT-professionals die naar Polen en Duitsland trokken (Lücke & Saha, 2019). Daarnaast vonden meer dan 4 miljoen Oekraïners, ontheemd door de Russische invasie van 2022, een legaal verblijf in de EU, voornamelijk in Duitsland, Polen en Tsjechië. Ze profiteren van de tijdelijke beschermingsrichtlijn, waardoor ze onbeperkt in de EU kunnen wonen en werken. Meer dan 70 procent van de ontheemde Oekraïners zijn vrouwen in de werkende leeftijd, meestal hoogopgeleid, en kinderen (mannen in de werkende leeftijd moeten in Oekraïne blijven voor militaire dienst). Velen zijn goed geïntegreerd in de Nederlandse arbeidsmarkt; zo had 59 procent van de ongeveer 92.000 Oekraïners in de leeftijd van 15 tot 64 jaar eind 2024 betaald werk (CBS, 2025).

De richting en omvang van de migratiestromen zal ook afhangen van welke EU-lidstaten ervoor kiezen om hun arbeidsmarkt open te stellen voor nieuwe EU-lidstaten en hoe snel ze dat doen. Toetreding tot de EU verleent het recht op vrij verkeer van personen als fundamenteel onderdeel van het EU-lidmaatschap. Bestaande lidstaten kunnen er echter individueel voor kiezen om overgangsbependingen toe te passen op de toegang tot hun arbeidsmarkt voor burgers van nieuwe lidstaten. Deze beperkingen kunnen minimaal twee jaar en maximaal zeven jaar duren, volgens het '2+3+2' model van de EU-wetgeving. Tijdens de uitbreiding van 2004 bijvoorbeeld, legden de EU-15, met uitzondering van het VK, Ierland en Zweden, overgangsperiodes op aan de toetredende lidstaten, met uitzondering van Cyprus en Malta, waardoor werknemers uit de andere lidstaten werkvergunningen moesten aanvragen. Deze bilaterale regelingen beïnvloedden ook de migratiepatronen. Zo verwachtten velen een aanzienlijke toestroom van Poolse werknemers naar Duitsland en Oostenrijk na 2004, maar de meesten migreerden naar het VK en Ierland, die ervoor hadden gekozen om de overgangsperiode niet toe te passen (Michałek en Hagemeyer, 2024).

Deskundigen die we hebben geïnterviewd, verwachten dat er overgangsperiodes zullen gelden voor de negen geëvalueerde kandidaat-lidstaten van de EU, waardoor hun toegang tot de arbeidsmarkten van de EU-27 zal worden vertraagd. Hoewel dit waarschijnlijk ook voor Oekraïne zal gelden, blijft het onzeker hoe deze beperkingen zich zullen verhouden tot de richtlijn tijdelijke bescherming, die ontheemde Oekraïners momenteel onbeperkte toegang tot werk in EU-lidstaten geeft.

Er werd ons ook gevraagd om commentaar te geven op de bezorgdheid rond de tewerkstelling van onderdanen van derde landen in kandidaat-lidstaten van de EU, wat zowel kansen als risico's met zich meebrengt. Werknemers uit derde landen helpen tekorten aan arbeidskrachten in laaggeschoolde beroepen aan te vullen, maar de arbeidsregelgeving verschilt van land tot land. De risico's zijn vooral relevant in de Westelijke Balkan, waar veel arbeidsmigranten, die door regeringen worden aangemoedigd om te migreren vanuit Nepal, Pakistan, de Filipijnen en Indonesië om tekorten aan te vullen in sectoren zoals logistiek, bezorging, toerisme, nutsbedrijven en de bouw, kwetsbaar kunnen zijn voor zwakkere arbeidsbescherming. Uit interviews met experts blijkt dat er bezorgdheid is over de ontoereikende arbeidsregulering in Albanië en, tot op zekere hoogte, Moldavië, terwijl Servië en Bosnië meer gestructureerde regelgevende kaders hebben. Een ander gerelateerd risico is illegale migratie, vooral gesignaleerd in Bosnië. Het land heeft een systeem om zowel legale als illegale migranten te volgen en deelt migratiegegevens met de EU. Dit risico zal naar verwachting afnemen bij toetreding tot de EU, aangezien Bosnië en andere toetredende landen verplicht zullen zijn om te voldoen aan de EU-regelgeving voor grenscontroles.

In verband hiermee werd ons ook gevraagd om mogelijk commentaar te geven op de bezorgdheid over sociale dumping. In de context van de uitbreiding van de EU verwijst sociale dumping naar het uitbuiten van lagere arbeidsnormen, lonen of sociale bescherming in nieuwere EU-lidstaten om een concurrentievoordeel te behalen. Dit is zorgwekkend voor zowel nieuwe als bestaande EU-landen. Een veel genoemd risico in Nederland betreft de detachingsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG), die het mogelijk maakt om onderdanen van derde landen via bedrijven in nieuwe lidstaten naar andere EU-landen te detacheren. Dit gebeurt in het kader van het vrije verkeer van diensten in plaats van mensen, waardoor de lokale arbeidsbescherming mogelijk in het gedrang komt. Nederland is een van de EU-lidstaten die een groot aantal gedetacheerde werknemers ontvangen. Volgens de meest recente gegevens uit 2022 waren er bijna 90.000 gedetacheerde werknemers geregistreerd in het land, voornamelijk uitgezonden door Poolse, Duitse en Litouwse bureaus (Adviesraad Migratie, 2024). Hiervan was ongeveer driekwart (67.190) afkomstig uit andere EU-lidstaten, terwijl de rest afkomstig was uit niet-EU-landen - voornamelijk uit Oost-Europa en de Kaukasus - en voornamelijk werkzaam was in de sectoren transport, logistiek en bouw. Veel tijdelijke arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten die via uitzendbureaus worden uitgezonden, komen naar Nederland en blijven ongeregistreerd bij de gemeente, hoewel specifieke aantallen moeilijk te schatten zijn (Heyma et al., 2022). Gezien het feit dat werknemers uit andere EU-landen in Nederland worden gedetacheerd, zou het kunnen dat dergelijke werknemers ook uit de toetredende landen zullen gaan komen. Tegelijkertijd kunnen deze werknemers de plaats innemen van werknemers die momenteel uit andere landen komen of liever ergens anders werken. Zonder verder onderzoek kunnen we op dit moment dus geen schatting maken van de omvang van extra gedetacheerde werknemers in Nederland als gevolg van de toetreding van de Westelijke Balkan en het Uitbreidingsg Trio tot de EU.

5.2 Economische niet-handelseffecten van het vrije verkeer van arbeid en kapitaal

Onze kwalitatieve analyse van de effecten van arbeidsmigratie moet worden geïnterpreteerd in de bredere context van de economische voordelen van de uitbreiding die voortvloeien uit het vrije verkeer van personen, een van de vier pijlers van de interne markt. Door de arbeidsmarkten open te stellen voor nieuwe EU-lidstaten, krijgen bedrijven uit oudere lidstaten toegang tot een groter arbeidspotentieel en kunnen ze nieuw talent aanboren. Dit maakt nieuwe lidstaten bijzonder aantrekkelijk voor directe buitenlandse investeringen van bestaande lidstaten die willen profiteren van goed opgeleide, goedkopere arbeidskrachten. Zo hebben Poolse en Roemeense werknemers in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, de eerste landen die hun markt openstelden, de tekorten in de bouwsector weggewerkt, terwijl Oost-Europese werknemers in Duitsland en Oostenrijk kritieke tekorten in de verpleging en verzorging opvulden. Arbeidsmobiliteit draagt ook bij aan de algemene bijscholing van de Europese beroepsbevolking door kennisuitwisseling. Hoewel de door toetreding tot de EU veroorzaakte migratie vaak in verband wordt gebracht met bezorgdheid over neerwaartse loondruk en werkloosheid voor lokale werknemers als gevolg van een instroom van lager geschoolde migranten uit lagelonenlanden, vindt de academische literatuur geen duidelijk bewijs van negatieve effecten op de lange termijn in de context van de uitbreiding van de EU (Zimmermann & Kahanec, 2009).

Vrij verkeer van kapitaal binnen de EU vergemakkelijkt grensoverschrijdende investeringen en bevordert een efficiëntere toewijzing van middelen en het rendement van schaalvoordelen. Tijdens de uitbreiding van 2004 werden intra-EU-investeringen voornamelijk gedreven door motieven die verband hielden met marktwerking en efficiëntie, aangezien bedrijven toegang zochten tot grotere markten, de mogelijkheid om nieuwe markten te ontwikkelen en kostenbesparingen door loonverschillen (Bevan en Estrin, 2004). Arbeid, een combinatie van lagere loonkosten en een hoge kwaliteit van menselijk kapitaal, bleef een belangrijke aantrekkingskracht uitoefenen op investeerders. Deze instroom van directe buitenlandse investeringen, die grotendeels afkomstig waren uit

geavanceerde Europese economieën, creëerde nieuwe toeleveringsketens en verbeterde de exportsector in de nieuwe lidstaten naar meer technologie-intensieve sectoren (Jirasavetakul & Rahman, 2018). Een opmerkelijk voorbeeld is de ontwikkeling van just-in-time toeleveringsketens in de automobielsector, die landen als Duitsland, Tsjechië en Slowakije met elkaar verbinden.

De uitbreiding van de EU verhoogt de concurrentiedruk en zet bedrijven in de huidige lidstaten ertoe aan hun kosten te verlagen door hun productie te verplaatsen en goedkopere inputs te kopen. Hoewel meer concurrentie een belangrijk economisch effect is van de interne markt - gerealiseerd door de druk om te innoveren (In 't Veld, 2019) - zullen deze effecten zich in de context van de uitbreiding van de EU waarschijnlijk manifesteren als bedrijven hun operationele kosten optimaliseren door hun productie te verplaatsen en inputs te betrekken van goedkopere markten, aangezien toetredende landen doorgaans economisch minder ontwikkeld zijn en in eerste instantie minder zijn toegerust om directe concurrentie aan te gaan.

Door de uitbreiding van haar markt trekt de EU aanzienlijke marktgerichte directe buitenlandse investeringen aan die profiteren van schaalvoordelen en lagere transactiekosten. Omdat de EU door de uitbreiding een grotere markt krijgt, wordt deze aantrekkelijker voor marktgerichte DBI's van buiten het blok, omdat multinationale bedrijven schaalvoordelen willen benutten, de transactiekosten willen verlagen en dochterondernemingen willen oprichten die profiteren van de regelgeving en het operationele klimaat van de interne markt. De voordelen van zowel efficiëntiedenken als marktgerichtheid zijn aanzienlijk. Uit schattingen blijkt dat het lidmaatschap van de EU goed is voor 60 tot 85 procent toename van DBI-stromen van buiten de EU en ongeveer 50 procent binnen de EU (Bruno et al., 2021). Deze effecten overtreffen ruimschoots de voordelen van oppervlakkiger economische integratiemodellen, zoals vrijhandelszones, wat het rendement van de interne markt bevestigt.

Uit de gegevens blijkt verder dat de totale investeringsstromen door de uitbreiding toenemen en niet zozeer aan de oude lidstaten worden onttrokken. De regio's van de nieuwe EU-lidstaten in de buurt van de nieuwe binnengrenzen na de uitbreiding van 2004 kenden bijvoorbeeld een toename van de DBI met 37 procent; deze stijging ging niet ten koste van de DBI in de regio's van de oude lidstaten, maar was toe te schrijven aan de verbeterde markttoegang, de lagere administratieve kosten en de uniforme regelgeving na de afschaffing van de grenscontroles (Serwicka et al., 2024). Hoewel het vrije verkeer van kapitaal DBI en een efficiëntere toewijzing van middelen bevordert, blijft de onvolledige en gefragmenteerde EU-kapitaalmarkt met verschillen in regelgeving, uiteenlopende rechtskaders en een onderontwikkelde grensoverschrijdende financiële infrastructuur het volledige potentieel ervan beperken.

Referenties

- Adviesraad Migratie. (2024). Adviesrapport: Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving.
- Badinger, H. (2005). Groei-effecten van economische integratie: gegevens van de EU-lidstaten. *Review of World Economics*, 141, 50-78.
- Beine, M., Docquier, F., & Özden, Ç. (2011). Diaspora. *Tijdschrift voor ontwikkelingseconomie*, 95(1), 30-41.
- Bevan, A. A., & Estrin, S. (2004). De determinanten van directe buitenlandse investeringen in Europese overgangseconomieën. *Tijdschrift voor vergelijkende economie*, 32(4), 775-787.
- Black, R., Pantîru, C., Okólski, M., & Engbersen, G. (2010). Een continent naar het westen: Uitbreiding van de EU en arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa (p. 344). Amsterdam University Press.
- Boeri, T., & Brücker, H. (2000). Het effect van de uitbreiding naar het oosten op de werkgelegenheid en de arbeidsmarkten in de EU-lidstaten. Berlijn: European Integration Consortium.
- Borchert, I., Larch, M., Shikher, S., & Yotov, Y. (2024). Globalisering, handel en ongelijkheid: Evidence from a New Database. Amerikaanse Commissie voor Internationale Handel.
- Breuss, F. (2001). Macro-economische effecten van de uitbreiding van de EU voor oude en nieuwe leden (nr. 143). WIFO Working Papers.
- Brown, D. K., Deardorff, A. V., Djankov, S., & Stern, R. M. (1995). An economic assessment of the integration of Czechoslovakia, Hungary, and Poland into the European Union. Discussion Paper van de Universiteit van Michigan, (380).
- Brücker, H., & Damelang, A. (2009). Analyse van de omvang, richting en structuur van arbeidsmobiliteit (Deliverable 2, VC/2007/0293). Europees Integratieconsortium: IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw. Instituut voor Arbeidsonderzoek (IAB).
- Bruno, R. L., Campos, N. F., & Estrin, S. (2021). Het effect op buitenlandse directe investeringen van het lidmaatschap van de Europese Unie. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(4), 802-821.
- Bussière, M., Fidrmuc, J., & Schnatz, B. (2005). Handelsintegratie van Midden- en Oost-Europese landen: Lessons from a gravity model (No. 545). ECB Working paper.
- Caliendo, L., Opromolla, L. D., Parro, F., & Sforza, A. (2021). Integratie van goederen- en factormarkten: Een kwantitatieve beoordeling van de uitbreiding van de EU. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 129(12), 3491-3545.
- Campos, N. F., Coricelli, F., & Moretti, L. (2014). Economic growth and political integration: estimating the benefits from membership in the European Union using the synthetic counterfactuals method (No. 8162). IZA Discussion Papers.
- CBS. (2025). Bijna 6 op de 10 Oekraïense vluchtelingen heeft betaald werk. Opgehaald van
- CPB. (2011). Arbeidsmigranten uit Oost-Europa. Centraal Planbureau (CPB).
- Cecchini, P. (1988). De Europese uitdaging. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Gower Press, Brookfield.
- Darvas, Z. M., Dabrowski, M., Grabbe, H., Moffat, L. L., Sapir, A., & Zachmann, G. (2024). De weg van Oekraïne naar lidmaatschap van de Europese Unie en de langetermijngevolgen (nr. 05/2024). Bruegel Policy Brief.

- D'Auria, F., Mc Morrow, K., & Pichelmann, K. (2008). Economic impact of migration flows following the 2004 eu enlargement process-a model-based analysis (No. 349). Directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN), Europese Commissie.
- Deen, B., Zweers, W., & Linder, C. (2023). De EU in de zuidelijke Kaukasus: Navigeren door een geopolitiek labrynt in beroering. Clingendael, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen.
- Draženović, I., Kunovac, M., & Pripužić, D. (2018). Dynamiek en determinanten van emigratie: het geval van Kroatië en de ervaring van nieuwe EU-lidstaten. *Public Sector Economics*, 42(4), 415-447.
- Emerson, M., Akhvediani, T., Cenusa, D., Movchan, V., Sipiczki, A., & Remizov, A. (2023). Het EU-toetredingsperspectief van Oekraïne, Moldavië en Georgië: Eerste reacties op de door de Europese Commissie gestelde voorwaarden. CEPS.
- EUAA. (2024). Enquêtes over aangekomen migranten uit Oekraïne: Movements and Returns Report (toegankelijk vanaf december 2024).
- Fic, T., Holland, D., Paluchowski, P., Rincon-Aznar, A., & Stokes, L. (2011). Arbeidsmobiliteit binnen de EU - Het effect van uitbreiding en overgangsregelingen. Discussion Paper van het Nationaal Instituut voor Economisch en Sociaal Onderzoek, (379).
- Freeman, D., Meijerink, G., & Teulings, R. (2022). Handelsvoordelen van de EU en de interne markt. Den Haag, Nederland: CPB Centraal Planbureau.
- French, S. (2017). Onthuld comparatief voordeel: Waar is het goed voor? *Tijdschrift voor Internationale Economie*, 106, 83-103.
- Gómez, M. D., Taglioni, D., & Zarate, R. D. (2023). De economische effecten van marktintegratie in de westelijke Balkan. Wereldbank.
- Grassi, B. (2024). Het wonder van de EU: wanneer 75 miljoen mensen een hoog inkomen bereiken. Centrum voor Economisch Beleidsonderzoek.
- Grieveson, R., Holzner, M., & Vukšić, G. (2021). Regionale economische samenwerking op de Westelijke Balkan: De rol van stabilisatie- en associatieovereenkomsten, bilaterale investeringsverdragen en vrijhandelsovereenkomsten in regionale investerings- en handelsstromen. *Eastern European Economics*, 59(1), 3-24.
- Gurevich, T. (2018). De dynamische zwaartekrachtdataset: 1948-2016. USITC-werkdocument, 2018-02-A.
- Head, K., & Mayer, T. (2021). De Verenigde Staten van Europa: A gravity model evaluation of the four freedoms. *Journal of Economic Perspectives*, 35(2), 23-48.
- Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., & Meij, M. (2022). Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten. SEO Economisch Onderzoek
- ICMPD. (2022). Betrokkenheid bij de diaspora: Westelijke Balkan en Europa.
- IMF (2024). Regionale economische vooruitzichten Europa notities. Versnelling van de inkomensconvergentie van Europa door integratie, december.
- Internationale Arbeidsorganisatie. (2005). Vooruitzichten voor migratie na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004.
- Jirasavetakul, L. B. F., & Rahman, J. (2018). Buitenlandse directe investeringen in nieuwe lidstaten van de EU en de Westelijke Balkan: balans opmaken en vooruitzichten beoordelen. Internationaal Monetair Fonds.

- Kahanec, M., Zaičeva, A., & Zimmermann, K. F. (2009). Lessen uit migratie na de uitbreiding van de EU. In *EU labour markets after post-enlargement migration* (pp. 3-45). Berlijn, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Lejour, A., De Mooij, R. A., & Nahuis, R. (2001). Uitbreiding van de EU: Economische gevolgen voor landen en bedrijfstakken. Beschikbaar op SSRN 287847.
- Lücke, M., & Saha, D. (2019). Arbeidsmigratie uit Oekraïne: Veranderende bestemmingen, groeiende macro-economische impact. *Serie Beleidsstudies*. Berlijn, Kiev: German Advisory Group.
- Mayer, T., Vicard, V., & Zignago, S. (2019). De kosten van niet-Europa, revisited. *Economisch Beleid*, 34(98), 145-199.
- Michałek, J. J., & Hagemeyer, J. (2024). De langetermijneffecten van de toetreding van Polen tot de Europese Unie: Een literatuuroverzicht. *Studia Europejskie-Studies in Europese Zaken*, 28(2), 89-120.
- Migali, S., & Scipioni, M. (2019). Wie staat op het punt te vertrekken? Een wereldwijd onderzoek naar aspiraties en intenties om te migreren. *Internationale Migratie*, 57(5), 181-200.
- Mion, Giordano en Ponattu, Dominic (2019). Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions. Bertelsmann Stiftung Policy Paper, mei 2019 Apart pdf Technische bijlage bij Policy Paper Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions. [Beleidsdocument].
- Movchan, V., & Shportuk, V. (2011, september). Tussen twee unies: optimale regionale integratiestrategie voor Oekraïne. In *Proceedings van de 13e jaarlijkse conferentie van de European Trade Study Group (ETSG)*, Kopenhagen (pp. 8-10).
- Neck, R., & Weyerstrass, K. (2019). Macro-economische effecten van de integratie van Servië in de EU en de eurozone. *International Advances in Economic Research*, 25(3), 277-292.
- OESO. (2001). Migratiebeleid en de uitbreiding van de EU. Het geval van Centraal- en Oost-Europa.
- Oomes, N., Appelman, R., & Witteman, J. (2017). Impact van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Oekraïne op de Nederlandse economie. *SEO Economisch Onderzoek*.
- Serwicka, I. E., Jones, J., & Wren, C. (2024). Economische integratie en DBI-locatie: Is er een grenseffect binnen de uitgebreide EU?. *The Annals of Regional Science*, 72(1), 85-106.
- UNHCR. (2024). Levens in de wacht: Intentions and perspectives of refugees, refugee returnees and IDPs from Ukraine #6 Summary Findings.
- Van Stiphout-Kramer, B., Hendriks, B., Meijerink, G., van der Plaat, M., & van Sonsbeek, J. M. (2024). Economische dynamiek en migratie. Den Haag, Nederland: CPB Centraal Planbureau.
- Veld, J. (2019). Het kwantificeren van de economische effecten van de interne markt in een structureel macromodel. *European Economy Discussion Paper*, 94, 1-32.
- White, A., Grabowska, I., Kaczmarczyk, P., & Slany, K. (2018). De impact van migratie op Polen: EU mobility and social change (p. 284). UCL Press.
- Zimmermann, K. F., & Kahanec, M. (2009). Migratie in een uitgebreide EU: Een uitdagende oplossing? (Nr. 7200). CEPR Discussion Papers.

Bijlage A Landbouwexport naar de EU

Tabel A.1 Landbouwuitvoer van toetredende landen en Nederland naar de EU in 2023, geselecteerde producten

Productgroep	Productcategorie (HS2)	Productnaam (HS4)	Nederland		Alle toetredende landen	
TOTAAL (miljoenen US\$, 2023) Som van aandeel (%)			99.754	67%	17.312	85%
Dierlijke producten	Dieren; levend	Varkens; levend	1.009	1%	0	0%
	Vlees en eetbare slachtafvallen	Vlees van runderen	2.979	3%	2	0%
		Vlees van varkens	2.239	2%	0	0%
		Vlees en eetbare slachtafvallen van pluimvee	2.937	3%	437	3%
		Vlees en eetbare slachtafvallen; gezouten	987	1%	1	0%
	Vis en schaaldieren. weekdieren	Visfilets en ander visvlees	1.427	1%	19	0%
	Zuivelproducten; vogeleieren; natuurlijk	Melk en room; niet geconcentreerd	997	1%	6	0%
		Boter en andere vetten en oliën	1.880	2%	7	0%
		Kaas en wrongel	4.751	5%	21	0%
Plantaardige producten	Bomen en andere planten. levend; bollen	Levende planten. n.e.g.. bedoeld bij post nr.	4.827	5%	39	0%
		Bloemen; snijbloemen en bloemknop	3.837	4%	1	0%
	Groenten en bepaalde wortels	Tomaten; vers of gekoeld	1.825	2%	20	0%
		Groenten. n.e.g.. bedoeld bij hoofdstuk 07. f	2.043	2%	56	0%
	Fruit en noten. eetbaar; schillen van citrusvruchten	Dadels. vijgen. ananas. avocado's.	1.445	1%	2	0%
		Citrusvruchten; vers of gedroogd	953	1%	7	0%
		Fruit. vers; n.e.g. van hoofdstuk 08	1.444	1%	59	0%
		Fruit en noten; rauw of gekookt	247	0%	569	3%
	Granen	Tarwe en meseline	59	0%	1,754	10%
		Gerst	36	0%	202	1%
		Maïs	114	0%	3,264	19%
	Oliehoudende zaden en vruchten; mi	Sojabonen. ook indien gebroken	280	0%	608	4%
		Kool- en raapzaad. ook indien?	331	0%	1,269	7%
		Zonnebloempitten; al dan niet bro?	31	0%	363	2%
		Zaden. vruchten en sporen; van een soort	1.103	1%	12	0%

Voedingsproducten	Dierlijke, plantaardige of microbiële vetten	Palmolie en fracties daarvan; of	1.122	1%	0	0%
		Zonnebloemzaad-, saffloer- of katoenzaadolie	823	1%	2,944	17%
		Koolzaad-, raapzaad- of mosterdzaadolie en thei	426	0%	214	1%
	Vlees, vis, schaal- en weekdieren	Bereid of geconserveerd vlees	1.285	1%	39	0%
	Suikers en suikerwerk	Rietsuiker of bietsuiker	570	1%	428	2%
	Cacao en bereidingen daarvan	Cacao; boter, vet en olie	1.347	1%	1	0%
		Chocolade en andere voedselbereidingen	1.849	2%	205	1%
	Bereidingen van granen, bloem, zetmeel	Brood, gebak, cakes, koekjes, andere	2.441	2%	331	2%
		Groentebereidingen, n.e.g.; pre?	2.010	2%	1	0%
		Groentebereidingen, n.e.g.; pre?	1.065	1%	91	1%
		Vruchten, noten en andere eetbare delen	1.103	1%	39	0%
		Vruchten- of notensappen (inclusief druivensap)	1.503	2%	148	1%
	Diverse eetbare bereidingen	saus en preparaten voor sausen; m?	1.191	1%	44	0%
		Voedselbereidingen, niet elders genoemd	2.918	3%	117	1%
	Dranken, sterke drank en azijn	Water, inclusief mineraalwater en spuitwater	1.949	2%	230	1%
		Ethylalcohol, niet gedenatureerd; van een a?	2.008	2%	95	1%
	Voedselindustrie, residuen en afval	Oliekoeken en andere vaste residuen;	1.229	1%	262	2%
		Oliekoeken en andere vaste residuen;	264	0%	579	3%
		Bereidingen van de soort gebruikt voor dieren	3.716	4%	154	1%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op COMTRADE-gegevens op HS4-niveau (bekeken in april 2024). Opmerking: Alleen producten die meer dan 1 procent van de export van landbouwproducten naar de EU vertegenwoordigen, zijn geselecteerd



"Solide onderzoek, goed advies."

SEO Economisch Onderzoek voert onafhankelijk toegepast economisch onderzoek uit in opdracht van nationale en internationale opdrachtgevers - zowel publieke instellingen als private opdrachtgevers. Ons onderzoek is erop gericht een belangrijke bijdrage te leveren aan de besluitvorming van onze opdrachtgevers. Oorspronkelijk opgericht door, en nog steeds verbonden aan, de Universiteit van Amsterdam, is SEO Economisch Onderzoek nu een onafhankelijke onderzoeksgroep met een sterke academische component. Zonder winstoogmerk investeert SEO voortdurend in het intellectuele kapitaal van haar medewerkers door hen de tijd te geven zich bij te scholen, te publiceren in wetenschappelijke tijdschriften en deel te nemen aan academische netwerken en conferenties.

SEO-melding nr. 2025-74

ISBN 978-90-5220-530-4

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en gegevens geen onderzoek uitgevoerd dat een audit of due diligence zou vormen. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Gegevens uit dit rapport mogen worden gebruikt in artikelen, studies en syllabi, mits de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens in dit rapport mogen niet worden gebruikt voor commerciële doeleinden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen door contact op te nemen met: secretariaat@seo.nl.

Intern gebruik

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam
Nederland

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl/en/

Aan de Minister van Economische Zaken
Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

Directie Europese en
Internationale Zaken

Auteur

TER BESLISSING
Datum

26 mei 2025

Kenmerk
DEIZ / 99057842

nota
TER BESLISSING

Verslag Raad voor Concurrentievermogen 22 en
23 mei

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

Aanleiding

Op 22 en 23 mei j.l. vond de Raad voor Concurrentievermogen plaats, waarover
bijgevoegd verslag is opgesteld.

Geadviseerd besluit

- U (MEZ) kunt beide Kamerbrieven, waarin u verslag doet van de Raad voor Concurrentievermogen van 22-23 mei 2025, ondertekenen.
- U (MKGG) kunt akkoord gaan met het versturen van het verslag voor het agendapunt over de verduurzaming van traditioneel sterke industrieën.
- Met het verslag wordt ook de motie Dassen en Inge van Dijk d.d. 17/10/2024 (2024D39350) afgedaan.
- Tevens maakt u (MEZ) van de gelegenheid gebruik beide Kamers te informeren over het SEO onderzoek naar de economische effecten van mogelijke uitbreiding van de EU.

Kernpunten

- Het verslag wordt naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.
- U (MKGG) stuurt het verslag voor het agendapunt over de verduurzaming van traditioneel sterke industrieën.
- U stuurt het onderdeel onderzoek en innovatie mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap.
- De RvC van 22 mei stond in het teken van de interne markt en industrie. Er vonden beleidsdebatten plaats over betere regelgeving, de verduurzaming van de industrie en publiek aanbesteden. Verder lichtte de Europese Commissie haar onlangs gepubliceerde Horizontale Interne Marktstrategie toe.
- De RvC van 23 mei stond in het teken van de onderdelen onderzoek en innovatie en ruimtevaart. Het verslag hierover is opgesteld door het

ministerie van OCW in samenwerking met de directie Innovatie en Kennis (I&K).

Kenmerk
DEIZ / 99057842

- M.b.t. Onderzoek en Innovatie stonden op de agenda een beleidsdebat over de tussentijdse evaluatie van Horizon Europe, en Raadsconclusies over kunstmatige intelligentie in de wetenschap en over de aanbeveling voor de beleidsagenda van de European Research Area beleidsagenda. Met beide conclusies is ingestemd.
- M.b.t. Ruimtevaart stonden op de agenda een beleidsdebat over het gebruik van ruimtedata voor weerbaarheid en Raadsconclusies over het gebruik van satellietdata voor civiele bescherming en crisisbeheer op de agenda. De Raadsconclusies zijn aangenomen.