



CEPS BELEIDSNOTA

**VAN MYTHE NAAR REALITEIT:
DE IMPACT IN TOOM HOUDEN VAN DE
UITBREIDING VOOR DE ALGEMENE
BEGROTING VAN DE EU, HET GLB EN HET
COHESIEBELEID**

Eulalia Rubio, Tinatin Akhvlediani and Cinzia Alcidi

Juni 2026-05

SAMENVATTING

Het debat over de budgettaire gevolgen van een toekomstige uitbreiding van de EU met de Westelijke Balkan en het 'Oostelijke Trio' (Oekraïne, Moldavië en Georgië) komt vaak neer op overdreven angst voor onhoudbare kosten en een grootschalige herverdeling van de EU-middelen. Ervaringen met eerdere uitbreidingen en huidige ramingen schetsen echter een genuanceerder beeld.

Uitgezonderd Oekraïne zijn de huidige kandidaat-lidstaten kleine economieën. Hun toetreding zou slechts een beperkte fiscale impact hebben op de huidige EU-lidstaten. De gecombineerde toewijzingen voor deze acht toetredende landen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid van de EU zouden afklokken op 9,5 miljard EUR per jaar. Dit komt grosso modo overeen met wat Polen jaarlijks zou ontvangen uit de cohesiefondsen (8,79 miljard EUR) of Frankrijk uit het GLB (8,29 miljard EUR) binnen een uitgebreide EU.

Oekraïne vormt een grotere uitdaging door de uitgebreide landbouwsector. Volgens ramingen zouden de betalingen in het licht van het cohesiebeleid voor Oekraïne niet meer dan 4,8 miljard EUR per jaar bedragen. Dit is minder dan wat Italië (5,79 miljard EUR) of Spanje (4,88 miljard EUR) zouden ontvangen, en ongeveer de helft van wat Polen (8,79 miljard EUR) zou ontvangen binnen een uitgebreide EU. Maar Oekraïne zou een grote begunstigde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kunnen worden. Net zoals bij eerdere uitbreidingen zal het nodig zijn om overgangperiodes, plafonneringsmechanismen en vrijwaringsclausules uit het toetredingsverdrag te combineren om deze druk op de begroting en zorgen over het concurrentievermogen in goede banen te leiden.

De toetreding uitstellen of bevriezen zou de financiële kosten niet wegnemen, aangezien de EU aanzienlijke pretoetredingssteun en macrofinanciële steun zou blijven verlenen (naar schatting ongeveer 99,4 miljard EUR aan zowel subsidies als leningen in de periode 2021-2027).



Eulalia Rubio is senior onderzoeker bij de afdeling Economisch Beleid van het CEPS. Tinatin Akhvediani is hoofd van het EU-uitbreidingsprogramma bij het CEPS. Cinzia Alcidi is senior onderzoeker en hoofd van de afdelingen Economisch Beleid en Werkgelegenheid & Vaardigheden bij het CEPS.

Deze beleidsnota is de eerste in een korte reeks voor het project 'Uitbreiding zonder illusies: keuzes, kosten en gevolgen voor de toekomst van Europa', dat steun kreeg van het directoraat-generaal Uitbreiding en Oostelijk Nabuurschap (DG ENEST) van de Europese Commissie.

CEPS-beleidsnota's bieden beknopte, beleidsgerichte analyses van actuele kwesties inzake Europese aangelegenheden. Als instelling neemt CEPS geen standpunt in over kwesties van Europees beleid. Tenzij anders aangegeven, worden de geuite standpunten uitsluitend toegeschreven aan de auteurs in hun persoonlijke hoedanigheid en niet aan enige instelling waarmee zij verbonden zijn.

© CEPS 2026

INLEIDING

Een van de meest gehoorde bezorgdheden over de mogelijke toetreding tot de EU van de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië en potentiële kandidaat Kosovo) en het 'Oostelijke Trio' (Oekraïne, Moldavië en Georgië) is een mogelijke stijging van de EU-begroting en de herverdeling van EU-cohesie- en landbouwfondsen ten gunste van nieuwe lidstaten, wat de huidige begunstigen zou benadelen. Critici stellen dat dit een buitensporige last zou leggen op de huidige EU-lidstaten, waardoor verschillende netto-ontvangers van de EU-begroting [nettobetalers](#) zouden worden.

Wanneer we terugblikken op eerdere EU-uitbreidingen, krijgen we een genuanceerder beeld. Eerdere uitbreidingen resulteerden niet altijd in een grotere EU-begroting. De Iberische uitbreiding van 1986 ging gepaard met een aanzienlijke versterking van het cohesiebeleid en dus een grotere EU-begroting. Daarentegen leidde de "big bang"-uitbreiding van 2004 [niet](#) tot een vergelijkbare stijging van de EU-begroting. Hierbij traden tien landen met meer dan 74 miljoen burgers toe, waarvan het bbp per hoofd van de bevolking destijds ruim onder het gemiddelde van de EU-15 lag. De uitgaven voor het cohesiebeleid bleven grotendeels stabiel op ongeveer 0,45 % van het bni van de EU en ondanks de toetreding van landen met een uitgebreide landbouwsector, steeg het aandeel van de landbouwuitgaven in de EU-begroting niet, maar daalde het zelfs in de loop van de tijd.

De uitbreiding van 2004 was een [economisch succes](#) – het gaf de handel en de investeringen een boost en de groei versnelde in de hele EU-25. Hierbij plukten de [oudere lidstaten](#) de vruchten van nieuwe kansen op de markt. De kosten werden opgevangen binnen de bestaande plafonds van de EU-begroting en de beperkte absorptiecapaciteit van de nieuwe lidstaten verlichtte de druk op de begroting.

Dat wil niet zeggen dat de uitbreiding geen budgettaire uitdaging vormt. Net zoals bij eerdere uitbreidingen zouden zowel het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) als het cohesiebeleid van de EU moeten worden aangepast aan de toetredingen. De ervaring leert niettemin ook dat de huidige lidstaten een aanzienlijke zeggenschap behouden in de beslissing over hoe deze aanpassingen vorm te geven en uit te voeren.

DE UITBREIDING VAN DE EU EN HET EU-COHESIEBELEID – EEN KOST OF EEN INVESTERING?

De bezorgdheid dat nieuwe lidstaten grote bedragen aan EU-cohesiefondsen zouden ontvangen, is ongegrond. Dit komt doordat de bestaande cohesiemechanismen een bovengrens stellen aan het bedrag aan cohesiefondsen dat een land kan ontvangen, in verhouding tot zijn bbp. Dit om ervoor te zorgen dat het land genoeg administratieve en operationele capaciteit heeft om de ontvangen middelen te plannen en uit te voeren. Tijdens de uitbreiding van 2004 werd deze grens vastgesteld op 4 % van het bbp van het toetredende land. Vandaag de dag ligt de grens op 2,3 % van het bbp voor de armste EU-lidstaten.

Als deze grens vandaag de dag zou worden toegepast en de zes Westelijke Balkanlanden tegen 2030 tot de EU zouden toetreden, zouden zij samen ongeveer 4,6 miljard EUR per jaar aan cohesiefondsen ontvangen. Georgië zou 1 miljard EUR ontvangen en Moldavië 0,6 miljard EUR. In totaal zou dit 12 % van de huidige EU-cohesiebegroting uitmaken.

De toetreding van Oekraïne is een grotere uitdaging door de omvang en de bevolking van het land. Het bbp van Oekraïne is echter zeer laag – iets meer dan de helft van het totale bbp van Roemenië. Dit beperkt het bedrag aan EU-middelen voor het cohesiebeleid waar het land toegang tot zou hebben onder het plafond van 2,3 % van zijn bbp. Als deze regel wordt toegepast, als Oekraïne in 2030 toetreedt met hetzelfde bbp als vandaag, zou het tot 2034 4,83 miljard EUR aan cohesiefondsen per jaar ontvangen, minder dan Italië (5,79 miljard EUR) of Spanje (4,884 miljard EUR) en ongeveer de helft van Polen (8,79 miljard EUR).

Hoewel nieuwe, armere landen in absolute termen misschien geen grote cohesieoverdrachten ontvangen, kan de uitbreiding toch grote gevolgen hebben voor de toewijzingen aan de bestaande lidstaten. Aangezien kandidaat-lidstaten veel armer zijn, zou hun toetreding het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking van de EU naar omlaag halen. Aangezien de toewijzingen voor het cohesiebeleid afhangen van de kloof tussen het bbp per hoofd van de bevolking van een regio of lidstaat en het EU-gemiddelde, zou een plotselinge daling van het EU-gemiddelde ertoe kunnen leiden dat sommige bestaande lidstaten en regio's in andere categorieën van het cohesiebeleid worden ingedeeld. Zo zou hun financiering nog dalen.

Ramingen suggereren dat als de negen landen (de zes Westelijke Balkanlanden plus het Oostelijke Trio) in één keer tot de EU zouden toetreden, het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking van de EU met ongeveer 10 % zou afnemen. Bij toepassing van de huidige toewijzingsregels van het EU-cohesiebeleid zou dit betekenen dat Spanje,

Roemenië, Hongarije, Slowakije en Letland te kampen zouden kunnen krijgen met grote besparingen op de cohesiefondsen, van 15 % tot 22 %.

Dit fenomeen, dat bekendstaat als het “statistische effect”, [dook ook op bij eerdere uitbreidingen](#). Door de toetreding van 2004 [daalde](#) het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking in de EU met 12,5 %. Dit leidde ertoe dat 16 regio’s hun status verloren van “regio’s met een Convergentiedoelstelling” verloren. De negatieve gevolgen voor deze regio’s werden in toom gehouden door de invoering van tijdelijke regelingen om de impact op te vangen van de herindeling.

Het is echter belangrijk dat dit statistische effect niet zou optreden in het kader van het volgende meerjarig financieel kader (MFK), of toch niet op basis van het huidige voorstel van de Commissie. Dit komt doordat de verdeling van de middelen die worden beheerd in het kader van de nieuwe plannen voor nationaal en regionaal partnerschap (NRP) – die de huidige cohesie- en GLB-programma’s zullen vervangen – gebaseerd zal zijn op de gemiddelde gegevens over het bbp per hoofd van de bevolking voor de periode 2021-2023. Dit betekent dat de toetreding van nieuwe lidstaten geen impact zou hebben op het bedrag aan EU-middelen dat voor de periode 2028-2034 aan de bestaande lidstaten wordt toegewezen.

Een andere les uit het verleden is dat overdrachten in het kader van het cohesiebeleid aan nieuwkomers economische voordelen opleveren voor de bestaande lidstaten. Uit een [studie uit 2011](#) blijkt dat 120 miljard EUR aan middelen uit het cohesiebeleid die rechtstreeks in Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije werden geïnvesteerd, 76,9 miljard EUR aan directe export en kapitaalwinsten hebben opgeleverd voor de EU-15 van vóór 2004.

Tot slot hebben economische verschillen tussen bestaande en nieuwe lidstaten de neiging om in de loop van de tijd te krimpen. De huidige kandidaat-lidstaten groeien sneller dan het EU-gemiddelde en dit convergentieproces zal na de toetreding waarschijnlijk versnellen. Zo zal het herverdelende effect van de uitbreiding stap voor stap dalen. De les van de “big bang”-uitbreiding is duidelijk: het gemiddelde inkomensniveau van de Centraal- en Oost-Europese lidstaten is [gestegen van ongeveer](#) 45 % van het EU-gemiddelde in het midden van de jaren negentig tot bijna 80 % in 2021.

UITBREIDING VAN DE EU EN HET GLB

Het GLB is traditioneel een van de meest omstreden aspecten van de onderhandelingen over de uitbreiding van de EU, zeker wanneer kandidaat-lidstaten grote landbouwproducenten waren. Landbouwers in de bestaande lidstaten hebben vaak voor

meer concurrentie gevreesd van nieuwe leden, zowel wat betreft marktaandeel als EU-subsidies.

Landbouwfondsen worden toegewezen op basis van de omvang van de landbouwgrond van een land. De meeste toetredende landen zijn geografisch klein, ook al hebben ze een belangrijke landbouwsector. De zes Westelijke Balkanlanden vertegenwoordigen slechts ongeveer 6-7 % van de landbouwareaal van de EU. Als ze per hectare evenveel GLB-middelen zouden ontvangen als de huidige lidstaten, zou dit volgens [recente ramingen](#) neerkomen op ongeveer 2,2 miljard EUR per jaar aan GLB-middelen. Dit komt overeen met 5 % van de huidige jaarlijkse GLB-begroting. Georgië en Moldavië, ook kleine landen, zouden respectievelijk 0,6 miljard EUR en 0,5 miljard EUR aan GLB-middelen ontvangen.

Oekraïne zou een grotere uitdaging vormen. Gezien de omvang van de Oekraïense landbouwsector bestaat de vrees dat het land een groot deel van de GLB-middelen zou absorberen, waardoor boeren in de huidige lidstaten in de kou zouden blijven staan. Oekraïne zou veruit de lidstaat met de grootste landbouwgrond worden. Volgens de huidige GLB-regels zou Oekraïne hierdoor de grootste begunstigde van het GLB worden, en tussen de 10,3 en 13,4 miljard EUR per jaar ontvangen, afhankelijk van de [verschillende ramingen](#). Deze ramingen gaan er echter vanuit dat de EU Oekraïne onmiddellijk en volledige toegang tot GLB-middelen zou verschaffen onder dezelfde voorwaarden als de huidige lidstaten. Als de GLB-toewijzingen aan de huidige lidstaten niet parallel worden verlaagd, zou dit leiden tot een [stijging van het totale GLB-budget](#) met 20-25 %. De kans dat de huidige lidstaten dit zouden aanvaarden, is echter klein.

In theorie zou deze stijging na de toetreding van Oekraïne kunnen worden voorkomen door de GLB-toewijzingen voor de huidige lidstaten te verlagen. Helaas lijkt ook deze optie politiek niet realistisch. De Commissie heeft in het kader van de volgende langetermijnbegroting van de EU al een [reële verlaging van 10 %](#) van de GLB-steun aan landbouwers voorgesteld. Hoewel hierover op het moment van schrijven nog wordt onderhandeld, zou het, indien aangenomen, nog moeilijker worden om verdere besparingen op de GLB-toewijzingen van de huidige lidstaten te overwegen om middelen vrij te maken voor nieuwe leden.

Net zoals bij eerdere uitbreidingen is het meest waarschijnlijke scenario dat de **impact van Oekraïne op het GLB in toom wordt gehouden door verschillende regelingen, zoals lange overgangperiodes, toegang bieden tot GLB-middelen aan Oekraïne onder minder gunstige voorwaarden en/of de GLB-regels volledig wijzigen.**

Vóór de uitbreiding van 2004 stelde de Commissie voor om de nieuwe lidstaten uit te sluiten van directe GLB-betalingen. Hoewel dit deels werd ingegeven door de wens om de budgettaire impact op het GLB te beperken, was het voorstel ook om andere redenen gerechtvaardigd. De Commissie [argumenteerde](#) namelijk dat de grote

productiviteitskloof tussen de West- en Oost-Europese landbouw betekende dat meteen toegang verschaffen tot dergelijke betalingen de landbouwinkomsten in de nieuwe lidstaten kunstmatig zou opdrijven. Zo zouden er binnen deze landen aanzienlijke inkomensverschillen ontstaan.

Tijdens de toetredingsonderhandelingen verzetten de kandidaat-lidstaten zich echter tegen deze “tweederangsbehandeling” en konden zij toegang tot de GLB-middelen verzekeren. Het compromis hield in dat ze gedurende een overgangsperiode van tien jaar geleidelijk toegang kregen tot GLB-betalingen. De betalingen begonnen in 2004 op 25 % van de volledige waarde en bereikten tussen 2008 en 2013 stap voor stap 100 %.

Voor Oekraïne zou iets soortgelijks kunnen worden toegepast. **Als Oekraïne in 2030 zou toetreden, zou het eerst slechts een beperkt deel van zijn GLB-toewijzing kunnen ontvangen (bijvoorbeeld 25 %), waarbij dit aandeel stap voor stap zou toenemen over een periode van tien jaar of meer.** Dit zou de langetermijnevolgen van de uitbreiding niet verminderen, maar wel beter beheersbaar maken.

Gezien de structuur van de Oekraïense landbouwsector is het ook denkbaar dat **de EU aan Oekraïne een specifieke GLB-regeling zou kunnen aanbieden.** In 2004 kregen nieuwkomers [lagere GLB-middelen per hectare](#) toegewezen dan de bestaande lidstaten. De rechtstreekse betalingen voor de nieuwe lidstaten werden berekend op basis van de landbouwproductie tussen 1995 en 1999. Toen was de landbouwproductie in veel kandidaat-lidstaten sterk gekelderde na de overgang naar markteconomieën na de Koude Oorlog. Dit resulteerde in een niveau van GLB-steun dat ver onder het toenmalige gemiddelde van de EU-15 lag. In de loop van de tijd zijn de verschillen tussen oost en west in GLB-betalingen per hectare geleidelijk afgenomen, maar niet volledig verdwenen.

In Oekraïne zouden grote landbouwbedrijven, die wereldwijd zeer concurrerend zijn en een bepaalde uitvoer domineren van grondstoffen (granen, oliehoudende zaden en oliën), geen EU-rechtstreekse betalingen nodig hebben voor inkomenssteun of concurrentievermogen. Aangezien de rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB afhangen van de naleving door de landbouwers van minimale EU-normen inzake dierenwelzijn en milieubescherming, en van de toepassing van bepaalde milieumaatregelen in de landbouw, zou een andere aanpak kunnen worden gevolgd waarbij de GLB-betalingen aan de grootschalige Oekraïense landbouwbedrijven worden uitgesloten of beperkt, terwijl de GLB-toewijzing naar Oekraïense familieboerderijen en plattelandshuishoudens gaat.

Een derde mogelijke optie zou zijn om de GLB-regels te hervormen. In plaats van middelen te verdelen op basis van landbouwareaal, zouden [aanvullende criteria kunnen worden ingevoerd](#) om de milieu- en sociale doelstellingen van het GLB beter weer te

geven – bijvoorbeeld het aandeel beschermde landschappen, de hoeveelheid koolstof die in de bodem is opgeslagen of de prevalentie van kleine boerderijen. Dit zou automatisch leiden tot minder GLB-middelen voor Oekraïne.

Hoewel dit in principe aantrekkelijk is, zal het waarschijnlijk niet op korte termijn gebeuren. De Commissie heeft zojuist haar voorstel voor het [MFK na 2027](#) voorgesteld en ondanks belangrijke wijzigingen – vooral de integratie van cohesie- en GLB-financiering in afzonderlijke nationale plannen – verandert dit niets fundamenteels aan de logica die de basis vormt van de verdeling van GLB-middelen over de lidstaten. De toewijzing blijft grotendeels gekoppeld aan de omvang van de landbouwgrond.

In het algemeen zijn er verschillende reeds geteste mechanismen die kunnen worden gebruikt om de gevolgen van de toetreding van Oekraïne voor de huidige begunstigden van het GLB te monitoren en tot een minimum te beperken. De toetreding van Oekraïne tot de EU zou ook een kans bieden voor de broodnodige hervorming van het GLB.

GEVOLGEN VAN DE UITBREIDING VOOR DE EU-BEGROTING

[Volgens ramingen](#) bedraagt de EU-steun voor de landen van de Westelijke Balkan, onder meer via het [Instrument voor pretoetredingssteun \(IPA\) III](#) en de [hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan \(RGF\)](#), voor de periode 2021-2027 in totaal 14,2 miljard EUR aan subsidies en 4 miljard EUR aan leningen.

Voor Oekraïne, Moldavië en Georgië bedraagt de totale niet-terugbetaalbare steun uit de EU-begroting voor 2021-2027 ongeveer 18,2 miljard EUR (17 miljard EUR in het kader van de [faciliteit voor Oekraïne](#), 420 miljoen EUR voor Moldavië in het kader van de [hervormings- en groeifaciliteit voor Moldavië](#) en ongeveer 700 miljoen EUR voor Georgië in het kader van het [NDICI](#), indien de EU haar huidige bevrozing van de financiële steun opheft).

De EU-begroting biedt ook garanties voor leningen aan Oekraïne (33 miljard EUR in het kader van de faciliteit voor Oekraïne en 28,2 miljard EUR aan [MFB+](#)leningen) en aan Moldavië (1,5 miljard EUR in het kader van de nieuwe faciliteit en 0,3 miljard EUR aan MFB-leningen).

Met andere woorden, in de periode 2021-2027 besteedt de EU ongeveer 99,4 miljard EUR aan pretoetredingssteun – 32 miljard EUR aan subsidies en 67 miljard EUR aan leningen.

Tabel 1. Pretoetredingssteun aan de negen toetredingslanden, 2021-2027 (subsidies en leningen), in miljard EUR

Pretoetredingssteun van de EU van 2021-27	Bedrag (miljard EUR)	Onderdelen
Subsidies	32,4 miljard EUR (4,6 miljard EUR op jaarbasis)	Westelijke Balkan: 14,2 miljard EUR Oekraïne: 17 miljard EUR; Moldavië: 0,42 miljard EUR; Georgië: 0,7 miljard EUR
Leningen gegarandeerd door de EU	67 miljard EUR	Westelijke Balkan: 4 miljard EUR; Oekraïne: 61,2 miljard EUR; Moldavië: 1,8 miljard EUR
Totale EU-steun (subsidies + leningen)	99,4 miljard EUR	

Bron: Eigen berekeningen van de auteur, op basis van [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

Volgens ramingen zouden de landen van de Westelijke Balkan, indien zij toetreden, jaarlijks ongeveer 6,8 miljard EUR aan EU-overdrachten ontvangen (2,2 miljard EUR in het kader van het cohesiebeleid en 4,6 miljard EUR in het kader van het GLB). Als we hier de geschatte toewijzingen voor Moldavië (0,6 miljard EUR in het kader van het cohesiebeleid, 0,5 miljard EUR in het kader van het GLB) en Georgië (1 miljard EUR aan cohesietoewijzingen, 0,6 miljard EUR aan GLB-middelen) bij optellen, zouden **de gecombineerde toewijzingen voor deze acht toetredende landen 9,5 miljard EUR per jaar bedragen**. Dit bedrag komt ongeveer overeen met wat Polen jaarlijks zou ontvangen uit de cohesiefondsen (8,79 miljard EUR) of Frankrijk uit het GLB (8,29 miljard EUR) binnen een uitgebreide EU.

Bovendien zouden deze landen door toetreding niet alleen recht hebben op EU-middelen; eenmaal in de EU zouden ze ook bijdragen aan de EU-begroting. Na aftrek van deze bijdragen zou de **samengevoegde netto-overdracht ongeveer 6,9 miljard EUR per jaar bedragen**. Verspreid over de 27 lidstaten zou dit slechts een beperkte impact hebben op de nettobijdragen van de huidige lidstaten.

De toetreding van Oekraïne zou een veel grotere uitdaging zijn, hoewel nog steeds beheersbaar. Met de toepassing van het maximum van 2,3 % van het bbp zouden de toewijzingen in het kader van het cohesiebeleid niet meer dan 4,8 miljard EUR per jaar bedragen. Dit is minder dan wat Italië (5,79 miljard EUR) of Spanje (4,88 miljard EUR) zouden ontvangen, en ongeveer de helft van wat Polen (8,79 miljard EUR) in de periode 2028-2034 zou ontvangen binnen een uitgebreide EU.

Zonder overgangsregelingen of tijdelijke overgangsregelingen zou het land echter jaarlijks tussen de 10,3 en 13,4 miljard EUR aan GLB-middelen kunnen ontvangen, afhankelijk van de vraag of de huidige lidstaten akkoord gaan met een verhoging van het totale GLB-budget. Dit zou resulteren in EU-overdrachten van tussen de 15,2 en 18,2 miljard EUR per jaar aan Oekraïne, wat overeenkomt met netto jaarlijkse overdrachten van ongeveer 13,4-15 miljard EUR. Hierdoor zou Oekraïne de grootste netto-ontvanger van de EU-begroting worden, direct na Polen.

Tabel 2. Geschatte cohesie- en GLB-overdrachten aan nieuwe lidstaten in een uitgebreide Unie (jaarlijkse bedragen), in miljard EUR

Kandidaat-lidstaten	Toewijzing cohesiefondsen	GLB-toewijzing	Netto-overdracht (na aftrek van de bijdrage van de lidstaat aan de EU-begroting)
Zes landen van de Westelijke Balkan	4,6 miljard	2,2 miljard	4,8 miljard
Moldavië	0,6 miljard	0,5 miljard	0,9 miljard
Georgië	1 miljard	0,6 miljard	1,2 miljard
Oekraïne	4,83 miljard	10,3 - 13,4 miljard (zonder overgangsperioden)	13,4 -15 miljard
Totaal	11,03 miljard EUR	13,5 - 16,6 miljard EUR	20,3 - 21,9 miljard EUR zonder overgangsregelingen voor Oekraïne

Bron: Eigen berekeningen van de auteur, op basis van [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

Maar dit scenario is hoogst onwaarschijnlijk. De huidige ramingen zijn gebaseerd op vereenvoudigde aannames: er wordt geen rekening gehouden met overgangsregelingen, wijzigingen in de regels van het GLB en het cohesiebeleid na 2027 noch met de economische voordelen van de EU-uitbreiding die de budgettaire kosten zullen compenseren. Bij gebrek aan officiële EU-ramingen hebben deze prognoses het informatievacuüm opgevuld en de vrees aangewakkerd voor exuberante kosten in verschillende lidstaten. Burgers en politici [vormen een mening](#) over de uitbreiding op basis van scenario's die de manier waarop eerdere uitbreidingen zijn aangepakt, niet echt weerspiegelen, of hoe de volgende waarschijnlijk zal worden vormgegeven.

DE LANDBOUW IN OEKRAÏENSE: CONCURREREND OF COMPLEMENTAIR?

De mogelijke toetreding van Oekraïne leidde de EU heeft tot bezorgdheid onder Europese boeren, die [bang zijn](#) voor toegenomen concurrentie binnen de interne markt van de EU als gevolg van goedkopere agrovoedingsproducten uit Oekraïne.

Maar de handel tussen de EU en Oekraïne is al geliberaliseerd in het kader van de associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne (AO) en de diepe en brede vrijhandelsruimte (DCFTA, titel IV van de AO), die sinds 2016 voorlopig van kracht is. Sinds 2016 is 82,2 % van de landbouwtarieven afgeschaft en is 1,2 % tot nul herleid nadat de overgangsperiode van zeven jaar was afgelopen.

Na het uitbreken van de totale oorlog in Oekraïne heeft de EU via [autonome handelsmaatregelen](#) (AHM) eenzijdige volledige handelsliberalisering met Oekraïne toegepast om de oorlogseconomie van Oekraïne te ondersteunen en de export in stand te houden. Tegelijkertijd boden de [solidariteitscorridors](#) essentiële logistieke oplossingen voor de landbouwexport van Oekraïne. Dit leidde ertoe dat de landbouwexport van Oekraïne terugkeerde naar het niveau van vóór de oorlog en in bepaalde categorieën zelfs enige groei kende.

Vóór 2022 was Oekraïne al een [belangrijke bron](#) van de landbouwimport van de EU: 88 % van de zonnebloemolie, 51 % van de maïs, 40 % van het raapzaad en 36 % van de sojaolie. Onder de AHM's is de export in deze categorieën gegroeid, maar slechts binnen een reikwijdte van zes tot 17 procentpunten. De kwestie raakte echter al snel gepolitiseerd, in het bijzonder vanuit landen die aan Oekraïne grenzen. Dit leidde tot noodstops en de geleidelijke afschaffing van de AHM's voor verschillende gevoelige landbouwproducten. Polen, Hongarije en Slowakije hebben ook [eenzijdige invoerverboden](#) opgelegd voor bepaalde Oekraïense landbouwproducten. In juni 2025 heeft de EU de AHM's volledig afgeschaft.

Dit toont aan dat **het probleem niet voortspoot uit de eenzijdige handelsliberalisering van de EU met Oekraïne, maar veeleer uit de manier waarop dit uitzonderlijke kader werd beheerd.** De spanningen hadden kunnen worden in toom gehouden door gerichte vrijwaringsmaatregelen voor bepaalde import in naburige lidstaten. In de praktijk hadden deze landen als vervoerscorridors kunnen optreden in plaats van als eindbestemming voor Oekraïense landbouwproducten, als de handelsstromen doeltreffender waren gecontroleerd en omgeleid naar markten met een grotere vraag.

Nu de autonome handelsmaatregelen zijn stopgezet, is de handelsliberalisering tussen de EU en Oekraïne voortgezet in het kader van de herziene DCFTA, die de tariefcontingenten uitbreidt. Volledige liberalisering geldt hierbij alleen voor niet-gevoelige goederen (zoals bepaalde zuivelproducten). Mocht Oekraïne nu EU-lidstaat worden met volledige toegang tot de interne markt, dan zou dit de afschaffing van de tariefcontingenten inhouden, en van de resterende rechten van ongeveer [16 %](#) op bepaalde landbouwproducten.

Wat niet-tarifaire belemmeringen betreft: hoewel er al sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) van toepassing zijn op de Oekraïense uitvoer van agrovoeding naar de EU-markt, zou een volwaardig EU-lidmaatschap vereisen dat het land [voldoet aan de EU-regels](#) inzake voedselveiligheid, pesticidengebruik, waterkwaliteit, natuurbescherming en dierenwelzijn. De implementatie van deze normen zou de productiekosten voor Oekraïense landbouwproducenten met ongeveer [10-15 %](#) doen stijgen. **Als Oekraïne toetreedt, zou het moeten voldoen aan de bredere EU-normen en -regels die verder reiken dan SPS. Dit is voor EU-boeren een [betere optie](#) dan Oekraïne buiten de EU te laten, maar toch te laten genieten van grotendeels tariefvrije toegang tot de interne markt van de EU.**

De graanexport kan concurrentiedruk veroorzaken op bepaalde EU-markten, vooral in aangrenzende landen die als toegangspoort fungeren, maar deze spanningen zijn geografisch en sectoraal zeer geconcentreerd en kunnen makkelijk in goede banen worden geleid. [Zowel in het Iberisch Verdrag als in het toetredingsverdrag van 2004](#) zijn tijdelijke vrijwaringsclausules opgenomen met betrekking tot de exportvolumes na de toetreding, om marktverstoringen in de bestaande EU-lidstaten te voorkomen.

Bij de uitbreiding met de Iberische landen moest Spanje zeven jaar lang productiequota voor olijfolie naleven. In ruil daarvoor kon het de openstelling van zijn eigen markt voor andere soorten olie en oliehoudende zaden uit andere EU-landen uitstellen. Uit de AHM's is al gebleken welke producten mogelijk gevoelig zijn voor welke bestemmingen binnen de EU, en deze kunnen allemaal via handelsbeschermingsmaatregelen en overgangsperioden in de toetredingsverdragen worden vastgelegd.

Ten slotte is er een duidelijke complementariteit tussen de landbouwproductie van Oekraïne en die van de EU – de landbouwsector van de EU focust vooral op producten met een hogere toegevoegde waarde, verwerkte en sterk gereguleerde producten. Oekraïne is daarentegen een belangrijke producent van grondstoffen in de lagere waardeketen, intermediaire goederen en landbouwinputs, zoals granen en oliehoudende zaden. Deze spelen een fundamentele rol in voedsel- en voersystemen.

Oekraïne bekleedt een goede positie om eiwithoudende gewassen (zoals soja), basisvoeder, biologische producten en eiwitisolaten te leveren. **De landbouwimport van Oekraïne is zeer belangrijk gezien de structurele afhankelijkheid van de EU van de import van eiwithoudende gewassen en veevoeder, die momenteel grotendeels [afkomstig](#) zijn uit Zuid-Amerika (voornamelijk Brazilië en Argentinië) en de VS.** Oekraïne, als een van Europa's grootste producenten van maïs en soja, zou kunnen helpen deze afhankelijkheden te verminderen en de interne veerkracht en strategische autonomie van de EU te versterken.

Oekraïne is ook een belangrijke wereldwijde producent en exporteur van meststoffen. De energieschok van 2022 en andere geopolitieke brandhaarden, zoals de aanhoudende conflicten in het Midden-Oosten, hebben aangetoond hoe een tekort aan meststoffen de voedselprijzen in de hoogte kan drijven en de inflatie kan aanwakkeren. **De toetreding van Oekraïne en de integratie van zijn meststofproductie in de EU-markten zouden de externe afhankelijkheid verminderen, de prijsvolatiliteit verminderen en de economische veerkracht van de EU verbeteren.**

Op langere termijn zou dit de EU ook in staat stellen markttoegang te koppelen aan milieu- en veiligheidsnormen. Dit zou investeringen in koolstofarmere meststoftechnologieën aanmoedigen. Oekraïne biedt ook veel potentieel voor koolstoflandbeheer, industriële gewassen en de bio-economie, en heeft ook capaciteiten in petto op het gebied van agrotechnologie, biotechnologie en voedseltechnologie. Deze scheppen allemaal extra mogelijkheden om het concurrentievermogen van de EU op te trekken.

BELEIDSAANBEVELINGEN

1. Ontwerp “nieuwe generatie” toetredingsverdragen als het belangrijkste instrument om de uitbreidingskosten te beheersen.

Net zoals bij eerdere uitbreidingen moeten overgangsregelingen worden gebruikt voor een vlotte integratie en om tegelijkertijd marktverstoringen en fiscale druk op de bestaande EU-landen te beperken. Voor de landbouwsector moeten directe GLB-betalingen aan nieuwkomers die mogelijk in aanmerking komen voor grote bedragen, zoals Oekraïne, geleidelijk worden ingevoerd over een periode van zeven tot tien jaar.

Evenzo moeten in de handel in agrovoedingsproducten gevoelige producten en bestemmingen worden aangepakt door middel van tijdelijke vrijwaringsmaatregelen en overgangsperioden voor dezelfde periode van zeven tot tien jaar.

Deze periodes moeten stevig worden verankerd in de toetredingsverdragen.

2. Pas het GLB aan de volgende EU-uitbreiding aan.

De EU-lidstaten moeten de GLB-instrumenten aanpassen vóór de volgende uitbreiding. Dit is vooral nodig voor de toetreding van Oekraïne tot de EU.

In het geval van Oekraïne zijn overgangsregelingen noodzakelijk, maar niet voldoende. In tegenstelling tot de Iberische landen in de jaren tachtig of de Midden- en Oost-Europese landen in de jaren 2000 is **Oekraïne al een zeer concurrerende en exportgerichte landbouwmacht, gedomineerd door grootschalige commerciële landbouwbedrijven die zijn geïntegreerd in de wereldwijde grondstoffenmarkten.** De toetreding van Oekraïne roept meer fundamentele vragen op over de beginselen die aan de basis liggen aan de verdeling van GLB-middelen over de lidstaten – vooral het feit dat de rechtstreekse betalingen grotendeels gekoppeld blijven aan de omvang van de landbouwgrond en totaal los staan van productiviteits- of duurzaamheidsaspecten, ondanks dat ze bedoeld zijn om het inkomen van boeren te ondersteunen en de levering van publieke milieugoederen te belonen.

Er moet een actieve brainstorming komen over een grondige herziening van de **grondslagen en toewijzingsbeginselen van het GLB.** Als een dergelijke hervorming politiek onhaalbaar blijkt, moet de **invoering van een permanente regeling op maat voor Oekraïne worden overwogen.** Dit zou een gedeeltelijke of volledige uitsluiting van de rechtstreekse betalingen van het GLB kunnen inhouden, in combinatie met meer steun voor wederopbouw, milieu-investeringen en aanpassing aan de sanitaire, fytosanitaire en milieunormen van de EU.

3. Zorg voor tijdelijke en gerichte EU-steunmechanismen voor lidstaten en gebieden die het zwaarst zouden worden getroffen door de volgende uitbreiding.

In het cohesiebeleid beperkt het bestaande plafond van 2,3 % van het bbp de omvang van de overdrachten naar nieuwe lidstaten al. Sommige bestaande EU-regio's en lidstaten kunnen door de uitbreiding echter het hoofd moeten bieden aan onevenredige aanpassingskosten. Het bekendste voorbeeld is het "statistische effect", waarbij de toetreding van armere landen ertoe kan leiden dat sommige lidstaten of regio's worden geherclassificeerd in categorieën met een hoger inkomen en daardoor minder financiering uit de cohesiefondsen ontvangen.

Hoewel dit tijdens het volgende MFK geen probleem zal zijn (aangezien de verdeling van de EU-middelen over de lidstaten zal worden bepaald door de bbp- en bevolkingsgegevens van 2021-2023), moet de EU dit verwachte asymmetrische effect erkennen en zich er politiek toe verbinden **dergelijke gevolgen in toekomstige programmeringsperioden in toom te houden**.

Meer in het algemeen moet de EU anticiperen op andere asymmetrische effecten van toekomstige uitbreidingen en deze in toom houden door gerichte steunmechanismen. **Zo zou gerichte financiële steun kunnen worden verleend aan regio's die grenzen aan kandidaat-lidstaten**, die wellicht directer worden getroffen door een instroom van migranten, of aan landbouwregio's die druk ervaren om zich aan de markt aan te passen.

4. Informeer EU-burgers over de werkelijke kosten en baten van uitbreiding.

Misleidende verhalen en ongegronde angsten over de kosten van toekomstige EU-uitbreiding moeten worden aangepakt door geloofwaardige ramingen, robuuste gegevens en onafhankelijke, op bewijs gebaseerde beoordelingen. Dit moet zowel in het beleidsontwerp als in de communicatiestrategieën voor het publiek worden verankerd.

Zowel de Europese Commissie als de lidstaten moeten duidelijker communiceren dat de netto budgettaire kosten van de uitbreiding voor de EU geen recht doen aan de bredere economische effecten ervan, waaronder uitgebreide marktkansen en verminderde strategische afhankelijkheid van niet-EU-landen in belangrijke economische sectoren.

Burgers in zowel de EU als de kandidaat-lidstaten moeten beter worden geïnformeerd over de werkelijke kosten van de uitbreiding, en over de mechanismen om deze te beheren en te beperken, om een geïnformeerd publiek debat en meer realistische verwachtingen te ondersteunen.

CONCLUSIES

Op basis van eerdere EU-uitbreidingen is het onwaarschijnlijk dat de toetreding van de huidige kandidaat-lidstaten zal leiden tot een grote stijging van de EU-begroting of een ingrijpende herverdeling van cohesie- en GLB-middelen ten koste van de huidige begunstigden. Hoewel nieuwe lidstaten in aanmerking zouden komen voor meer EU-steun, zouden de huidige lidstaten via het toetredingsproces zelf de volledige controle behouden over het tempo, de reikwijdte en de voorwaarden van deze toegang.

Toetredingsverdragen kunnen overgangsperioden, plafonneringsmechanismen en tijdelijke vrijwaringsclausules bevatten die specifiek zijn ontworpen om de fiscale en economische gevolgen op een geleidelijke en voorspelbare manier in goede banen te leiden. Er is geen structurele reden waarom de volgende uitbreiding anders zou moeten worden beheerd dan eerdere rondes of zou moeten leiden tot een plotselinge explosie van budgettaire kosten of grote herverdelingsdruk.

De budgettaire kosten voor de EU vormen echter slechts een deel van het plaatje. De nettokosten van de uitbreiding voor de EU-begroting schetsen geen beeld van de bredere economische implicaties: de grotere marktkansen voor de huidige lidstaten door de uitbreiding van de interne markt, voordelen door de integratie van toeleveringsketens, verminderde afhankelijkheid van energie en strategische grondstoffen, verbeterde defensiecapaciteiten (vooral relevant voor Oekraïne) en geopolitieke stabiliteit door de kandidaat-lidstaten te verankeren in de bestuurskaders van de EU.

Dat gezegd hebbende, moeten de kosten van uitbreiding niet worden beoordeeld tegen de achtergrond van een statische status quo, maar tegen het realistische alternatief. Toetreding uitstellen of blokkeren zou de kosten niet elimineren, aangezien de EU aanzienlijke financiële steun zou blijven verlenen via instrumenten voor pretoetreding, terwijl zij de economische en geopolitieke voordelen van verdere integratie zou mislopen. De relevante vergelijking is niet uitbreiding versus de status quo, maar veeleer uitbreiding met goed ontworpen overgangsregelingen versus onbepaalde vertragingen die resulteren in steeds hogere kosten.

Deze realiteiten erkennen betekent een transparant, op feiten gebaseerd debat lanceren over hoe de EU-begroting moet worden aangepast voor de volgende uitbreiding – wat des te dringender is gezien de lopende MFK-onderhandelingen (op het moment van schrijven) en de structurele veranderingen die daarmee gepaard gaan. De lidstaten en de EU-instellingen moeten een geïnformeerd debat ten volle ondersteunen dat ook wijst op de werkelijke voordelen van de EU-uitbreiding, die verder reiken dan de loutere wens om de kosten laag te houden.



CEPS

Place du Congres 1

B-1000 Brussels