

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4282

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2026

Op 30 april 2024 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gedaan voor een raadsbesluit betreffende de ondertekening en (gedeeltelijke) voorlopige toepassing en een voorstel voor een Raadsbesluit betreffende de sluiting van een overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Unie (hierna: EU) en haar lidstaten, enerzijds, en respectievelijk het Vorstendom Andorra en de Republiek San Marino (hierna: de microstaten), anderzijds. Naar verwachting zullen de besluiten op 17 maart in de Raad ter besluitvorming voorliggen. Met deze brief informeer ik u over de inhoud van het akkoord, de kabinetsappreciatie en de voorziene besluitvorming hierover.

Afronding van de onderhandelingen en vervolgstappen

Zoals aangegeven in het Verslag van de Raad Algemene Zaken op 12 december 2023¹ en de Voortgangsrapportage Handelsakkoorden van januari 2024², is op 12 december 2023 een onderhandelaarsakkoord bereikt door de Commissie met de microstaten. De overeenkomst integreert bestaande afzonderlijke akkoorden in een associatieakkoord. Het doel van dit associatieakkoord is het vergroten van welvaart en het verder bestendigen van het nabuurschap. De microstaten worden nauwer geïntegreerd in de interne markt terwijl er tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de unieke eigenschappen van de betreffende landen.

Het associatieakkoord is een gemengd akkoord en dient derhalve door zowel de microstaten, de EU, als haar lidstaten afzonderlijk goedgekeurd en geratificeerd te worden om volledig in werking te kunnen treden. Hierdoor zijn aan EU-zijde naast de Raad en het Europese ook de nationale parlementen van de EU-lidstaten betrokken.

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2795, Verslag Raad Algemene Zaken 12 december 2023

² 2024D00310 (bijlage) Voortgangsrapportage handelsakkoorden – januari 2024 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

EU-goedkeuringsproces

In de eerste plaats is de Raad aan zet om op voorstel van de Commissie te besluiten over de ondertekening en voorlopige toepassing van het akkoord. Naar verwachting zal over dit voorstel op 17 maart door de Raad worden besloten. De Commissie baseert het voorgestelde Raadsbesluit betreffende de ondertekening en voorlopige toepassing van akkoorden (procedurele rechtsgrondslag) op artikel 218(5) van het EU-Werkingsverdrag (VWEU) en het Raadsbesluit betreffende het tot stand brengen van een associatie (materiële rechtsgrondslag) artikel 217 VWEU. De Raad besluit met unanimiteit op basis van het voorstel van de Commissie over de ondertekening van het akkoord. Het voorstel van de Commissie tot ondertekening van het akkoord regelt ook de voorlopige toepassing van bepaalde delen van het akkoord door de EU. De Commissie baseert het voorgestelde Raadsbesluit tot sluiting op artikel 218(6) VWEU betreffende de sluiting van akkoorden (procedurele rechtsgrondslag) en artikel 217 VWEU (procedurele rechtsgrondslag). Na goedkeuring van het Europees , besluit de Raad vervolgens met unanimiteit op basis van het voorstel van de Commissie over de sluiting van het associatieakkoord namens de EU. Het is bij dit soort verdragen gebruikelijk dat de Raad dit besluit tot sluiting vaststelt nadat alle lidstaten het verdrag hebben geratificeerd.

Nationaal goedkeuringsproces

Voor ondertekening van het associatieakkoord door Nederland dient eerst instemming van de ministerraad verkregen te worden. Zodra Nederland het associatieakkoord heeft ondertekend zal het wetsvoorstel tot goedkeuring van het akkoord, met bijbehorende memorie van toelichting, na instemming van de ministerraad en de daaropvolgende advisering door de Raad van State, aan het Nederlandse parlement worden aangeboden. Na goedkeuring van het Nederlandse parlement kan het associatieakkoord door Nederland geratificeerd worden.

Kabinetsinzet

In 2021 publiceerde de Commissie een mededeling over het vormgeven van de toekomstige relatie met de microstaten Andorra, Monaco en San Marino. In het BNC-fiche hierover oordeelde het kabinet positief over de nauwere integratie van de microstaten in de EU interne markt en gaf aan de voorkeur te geven aan lidmaatschap van de Europese Economische Ruimte, met als alternatieve optie associatieakkoorden.³ Het kabinet beargumenteerde dat door het genereren van een gelijk speelveld en nieuwe mogelijkheden tot samenwerking, een akkoord potentieel kan bijdragen aan economische groei in zowel de microstaten als de Unie. Gemeenschappelijke regelgeving en standaarden zijn de «ruggengraat» van de interne markt. Het kabinet steunde het opzetten van een institutioneel kader waarmee relevante onderdelen van het EU-acquis⁴ daadwerkelijk worden geïmplementeerd en gehandhaafd kunnen worden. Dit draagt bij aan het verankeren van bewaken van de homogeniteit van de interne markt. Het kabinet steunde het uitgangspunt dat het associatieakkoord ook rekening dient te houden met de specificiteit van de microstaten, voortvloeiend uit de beperkte omvang en administratieve capaciteit van deze landen.

³ BNC-fiche 1 – Mededeling inzake verdere integratie van de Europese microstaten (Andorra, Monaco, San Marino) met de EU, Kamerstuk 22 112, nr. 1534.

⁴ Het EU-acquis is de verzameling van grondrechten en verplichtingen die het kader voor het EU-recht vormen, en is opgenomen in het rechtstelsel van de EU-lidstaten.

Conform het BNC-fiche heeft het kabinet gedurende de onderhandelingen de Commissie gesteund in het bewaken van de integriteit van de interne markt en een gelijk speelveld. Het kabinet heeft zich er onder andere voor ingezet dat de microstaten gebonden zijn aan al het relevante en nieuwe acquis op financiële dienstengebied, inclusief het EU-acquis op het gebied van financieel toezicht en depositogarantiestelsels.

Aanvankelijk heeft de Commissie ook onderhandelingen met ook Monaco geopend, echter kondigde de Commissie in september 2023 aan dat de onderhandelingen met Monaco waren opgeschort op verzoek van laatstgenoemde. De onderhandelingen met Andorra en San Marino gingen door op basis van het Raadsmandaat.

Inhoud van het akkoord

Verbeterde wederzijdse toegang tot de interne markt

Door middel van het associatieakkoord treden de microstaten toe tot de interne markt van de Unie. Hiermee wordt de huidige douane-unie tussen de EU en elk van beide staten vervangen. Verder verzekert dit associatieakkoord dat het EU-beginsel van non-discriminatie op gebied van nationaliteit van werknemers uitgebreid wordt naar de microstaten. Naast de toetreding tot de interne markt biedt het associatieakkoord ook de mogelijkheid tot samenwerking en dialoog op andere beleidsterreinen. Het gaat hierbij om beleidsterreinen zoals onderzoek, onderwijs, sociale voorzieningen, milieu, consumentenbescherming, cultuur en regionale samenwerking.

Financiële diensten

Het akkoord geeft de microstaten geleidelijke toegang tot de interne markt van de Unie voor financiële diensten. De microstaten treden niet direct toe tot dit gedeelte van de interne markt. Deze uitzondering geldt voor maximaal vijftien jaar na de inwerkingtreding van het akkoord. De geleidelijke toegang tot de interne markt voor financiële diensten wordt pas geboden wanneer toezicht in de microstaten door de EU als robuust is erkend. De Commissie zal hiertoe een analyse maken van de mogelijke gevolgen voor het gelijke speelveld in de interne financiële dienstenmarkt en het vermogen van de microstaten om aan de verschillende verplichtingen van het relevante EU-acquis te voldoen.

Dynamische overname EU-acquis

Om de implementatie en interpretatie van het EU-acquis te waarborgen, is er een institutioneel raamwerk voor dynamische overname van het EU-acquis voorzien.⁵ De coherente toepassing en implementatie hiervan kan worden getoetst bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een geschillenbeslechtsmechanisme dient als bemiddelaar voor onenigheid over de implementatie van het akkoord.

Specifieke kenmerken van de microstaten

Het akkoord houdt rekening met de specifieke situatie in de microstaten, zoals de geografische ligging en populatiegrootte, door middel van transitieperiodes voor overname van EU-acquis, kwantitatieve limieten

⁵ Onder dynamische afstemming van EU-acquis kan worden verstaan de afstemming van wetgeving in Andorra en San Marino op onder de overeenkomst vallende terreinen van EU acquis. Hiertoe kunnen de overeenkomsten tussen de EU en de microstaten worden aangepast naarmate het EU-acquis zich ontwikkelt.

voor vrijheid van personenverkeer, en uitzonderingen voor sectoren die niet of nauwelijks aanwezig zijn.

Kabinetsappreciatie van het associatieakkoord

Het kabinet oordeelt positief over het bereikte onderhandelaarsresultaat tussen de Commissie, San Marino en Andorra. Het kabinet is positief over het bereiken van een associatieakkoord met de microstaten en is van mening dat de uitkomst in lijn is met de inzet uit het BNC-fiche. De EU heeft baat bij nauwe samenwerking met landen die geografisch verbonden zijn met de Unie en het kabinet streeft daarom naar EU partnerschappen met landen in de nabuurschapsregio⁶. Dit geldt ook voor de microstaten, onder meer gezien de bijzondere geografische positie ten opzichte van de EU.

Het kabinet kan het voorstel van de Commissie voor een gemengd akkoord steunen, aangezien er sprake is van een zogenoemde facultatief gemengde overeenkomst en het daardoor een politieke keuze betreft om voor een gemengd dan wel EU-only akkoord te kiezen. Door voor een gemengd akkoord te kiezen, oefenen de lidstaten hun bevoegdheid uit op terreinen waar dit mogelijk is. Het kabinet kan zich tevens vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag, aangezien met dit akkoord een associatie tot stand wordt gebracht tussen de EU en de lidstaten enerzijds en de microstaten anderzijds.

Het kabinet is van mening dat dit associatieakkoord de relatie tussen de EU en de microstaten op gewenste wijze verdiept en verstevigt. Het is positief dat de integratie van de microstaten in de interne markt op deze wijze bijdraagt aan consistentie en meer homogeniteit ten opzichte van de huidige afzonderlijke akkoorden. De interne markt is van groot belang voor onze mondiale concurrentiepositie, een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat en draagt bij aan onze welvaart en bestaanszekerheid. Het akkoord bevat de noodzakelijke waarborgen voor de integriteit van de interne markt en een gelijk speelveld tussen de EU en de microstaten. Met name de geleidelijke toegang tot de interne markt van de Unie voor financiële diensten was een aandachtspunt in de onderhandelingen. Het kabinet is tevreden met de uitkomst en voorziene waarborgen op dit vlak.

Samenvattend acht het kabinet dit associatieakkoord van belang vanwege de versterking van de relatie met gelijkgezinde partners en het behouden van de integriteit van de interne markt. Om deze redenen is het kabinet voornemens om in te stemmen met de Raadsbesluiten tijdens de Raad Algemene Zaken op 17 maart 2026.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

⁶ Kamerstuk 36 476, nr. 1; Staat van de Europese Unie 2024.