

Vergaderjaar 2025–2026

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 412

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2026

De Europese Unie (EU) is de afgelopen 70 jaar gegroeid van een gemeenschap van zes landen tot een sterk verbond van 27 lidstaten. Zowel Nederland als de EU zijn daar sterker van geworden. Als open economie profiteert Nederland van een grote interne markt, via de schaalvoordelen die dit met zich meebrengt. Omdat de EU helpt onze gedeelde waarden, waaronder de rechtsstaat, te beschermen en versterken, kunnen burgers en bedrijven vrij bewegen door Europa en productief samenwerken.¹ De Unie speelt als economische grootmacht daarnaast een belangrijke rol op het wereldtoneel. Die rol is noodzakelijk voor onze veiligheid en duurzame welvaart, zeker nu de mondiale machtsverhoudingen verschuiven. Nederland heeft de mogelijkheid en voelt een verantwoordelijkheid om mede aan het stuur te zitten om de toekomst van de Unie zo goed mogelijk vorm te geven.

Het verleden leert dat toetreding van nieuwe landen tot de Unie kansen schept wanneer zowel kandidaat-lidstaten als de EU hier klaar voor zijn. Uitbreiding moet de EU versterken, niet verzwakken. Daarom vindt het kabinet het belangrijk om goed voorbereid te zijn op toekomstige uitbreiding door: (1) een strikt, *fair* en betrokken EU-uitbreidingsbeleid, dat gebaseerd is op verdiensten (*merit based*), in combinatie met geleidelijke integratie; (2) stevige waarborgen in toetredingsverdragen, zoals geformuleerd in bijgaand non-paper en (3) hervormingen die de EU ook op de lange termijn toekomstbestendig houden. Via het formuleren van deze kabinetsinzet geeft deze brief mede uitvoering aan de motie van het lid Becker c.s., die het kabinet verzoekt om met gelijkgestemde landen bij de Europese Commissie te bepleiten het toetredingsproces te versterken.²

¹ De EU-waarden zijn volgens artikel 2 van het EU-Verdrag eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.

² Kamerstuk 23 987 nr. 399

In deze brief wordt eerst ingegaan op de verwachte impact van EU-uitbreiding op de samenleving. Vervolgens wordt de kabinetsinzet langs bovengenoemde drie pijlers omschreven, die erop gericht is om met de juiste voorbereidingen de potentieel verstorende effecten op de samenleving van uitbreiding te mitigeren, opdat uitbreiding de Unie en Nederland in den brede versterkt. Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op het EU-toetredingsproces van Oekraïne.

De verwachte impact van EU-uitbreiding op de samenleving

De wereld om ons heen verandert in hoog tempo. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne is inmiddels het vijfde jaar ingegaan. We zien een grootmacht als China assertiever opereren en de positie van de Verenigde Staten op het wereldtoneel veranderen. In een veranderde en meer onzekere wereld klinkt de roep om een sterker Europa die de taal van de macht spreekt en haar belangen kan verdedigen. Europa moet staan voor onze veiligheid, welvaart en waarden, zeker nu de op recht en regels gebaseerde orde onder druk staat. De economische veiligheid moet worden versterkt door risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen³. Intensieve samenwerking met landen in de nabuurschapsregio is van strategisch belang. Het EU-toetredingsperspectief van kandidaat-lidstaten waaronder Oekraïne, Moldavië en de Westelijke Balkan draagt bij aan stabiliteit in de regio.

Als een land toetreedt tot de EU heeft dat gevolgen voor onze samenleving. Welke gevolgen dat zijn, verschilt: toetreding van Montenegro zal andere gevolgen hebben voor de EU dan toetreding van Oekraïne, of mogelijk IJsland⁴. Het kabinet vindt het daarom essentieel dat de absorptiecapaciteit van de EU in overweging wordt genomen, zoals is opgenomen in de Kopenhagencriteria. Het kabinet wil lessen trekken uit het verleden, en inzichten over de verwachte impact van uitbreiding meewegen.

Bij EU-uitbreiding wordt de interne markt groter, wat kan zorgen voor verschuivingen van arbeid, kapitaal en productie. Dit biedt kansen voor ondernemers om te groeien. Het kan ook effect hebben op de interne veiligheid, arbeidsmigratie en (publieke) voorzieningen. Er zijn waarborgen nodig om het gelijke speelveld te garanderen. De toetreding van Kroatië (2013) laat zien dat de Nederlandse goederenexport naar Kroatië steeg van ongeveer EUR 435 miljoen in 2012 naar EUR 1,4 miljard in 2025.⁵ Het aantal Kroatische staatsburgers in Nederland steeg van ongeveer 1.800 in 2014 naar ongeveer 6.900 in 2024.⁶ Burgers en bedrijven moeten ervan op aan kunnen dat de integriteit van de interne markt behouden blijft, de rechtsstaat beschermd en de interne veiligheid gegarandeerd. Om dat te bereiken blijft voor het kabinet centraal staan dat een kandidaat-lidstaat pas volwaardig lid wordt als het land voldoet aan alle criteria. Dit betekent dat het land duurzaam en aantoonbaar moet voldoen aan het EU-acquis en de EU-waarden, en in staat moet zijn het acquis uit te voeren en te handhaven en de EU-waarden te beschermen.

De EU heeft middels haar uitbreidingsbeleid de democratie en rechtsstaat in Europa kunnen versterken. Toch is ook gebleken dat in sommige lidstaten sprake was van terugval op de eerbiediging van deze waarden.

³ Zie ook de Kamerbrief over de EU als geopolitieke speler, TZ202601-002.

⁴ In IJsland wordt in augustus een referendum gehouden over mogelijk lidmaatschap.

⁵ Zie CBS <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2013/26/handel-met-kroatie-en-vn-comtrade-database> <https://tradingeconomics.com/netherlands/imports/croatia>.

⁶ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/23/ruim-745-duizend-mensen-met-andere-eu-nationaliteit-in-nederland>

De ervaring leert dat het herstellen van een afgebrokkelde rechtsstaat niet eenvoudig is. De instrumenten die de EU bezit om de Europese waarden te beschermen kunnen een bijdrage leveren aan het bij de les houden van lidstaten, maar schieten tekort om benodigde rechtsstaathervormingen af te dwingen. Versterking van het EU-rechtsstaatinstrumentarium en bescherming van de EU-waarden is daarom van groot belang. Hier zet het kabinet zich onverminderd voor in, mede in het kader van de onderhandelingen over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK).

Uitbreiding heeft ook impact op de (interne) veiligheid van de EU. Zo kan de integratie van landen op de Westelijke Balkan veiligheidsrisico's mitigeren, bijvoorbeeld door de gezamenlijke bestrijding van georganiseerde misdaad. Nederland en Europa profiteren door de samenwerking met Oekraïne ook van Oekraïne's ervaring, kennis en innovatie op defensiegebied. De sterke Oekraïense defensie-industrie kan Europa helpen bij het organiseren van de eigen veiligheid en zorgen voor complementariteit door de uitwisseling van (militaire) kennis, capaciteiten en vaardigheden. Aan de andere kant moet gewaakt worden voor (interne) veiligheidsrisico's, zoals grensoverschrijdende georganiseerde misdaad of hybride dreigingen. Daarnaast zijn lokale en interregionale conflicten vaak diepgeworteld en complex. De EU assisteert kandidaat-lidstaten om deze risico's te mitigeren en hen voor te bereiden op toetreding. Vrijwaringsclausules in toetredingsverdragen en flankerende maatregelen kunnen helpen de interne veiligheid te borgen. Het kabinet zet hier in EU-verband met gelijkgestemde lidstaten op in.

Er zijn verschillende studies uitgevoerd naar de gevolgen van toetreding van kandidaat-lidstaten voor Nederland, op deelterreinen als de economie, arbeidsmigratie, democratie en rechtsstaat⁷. Modelschattingen suggereren een licht positieve, doch macro-economisch beperkte impact voor Nederland en de EU. Voor kandidaat-lidstaten zijn de economische voordelen groter, met een verwachte groei tot 1,7% van het BBP. In algemene zin geldt dat het aannemelijk is dat uitbreiding zorgt voor druk op de Europese begroting. Daarom kijkt het kabinet naar de mogelijkheid dat er bij toetreding budgettaire infasering plaatsvindt, zodat eventuele druk beter kan worden verdeeld. Verder heeft het CPB in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar het effect op migratie naar Nederland. De verwachte aantallen als gevolg van uitbreiding met kandidaat-lidstaten die zich het verst in het toetredingsproces bevinden zijn relatief klein ten opzichte van het jaarlijkse migratiesaldo en eerdere EU-uitbreidingsrondes⁸. Eerdere EU-uitbreiding heeft echter laten zien dat het belangrijk is om goed te zijn voorbereid op mogelijke effecten op arbeidsmobiliteit. Het kabinet pleit daarom in Europees verband voor solide overgangsmaatregelen. Conform de motie van de leden Van Dijk en Becker⁹ analyseert het kabinet inzichten uit deze en andere studies, om zo de effecten die EU-uitbreiding mogelijk heeft op de binnenlandse draagkracht mee te laten wegen bij haar positiebepaling over EU-uitbreiding, inclusief de inzet op overgangsbepalingen.

⁷ SEO Economisch Onderzoek heeft in 2025 een economische impact-analyse uitgevoerd, met nadruk op de impact op handelsrelaties en concurrentie, zie <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2025/09/2025-74-Economische-evaluatie-van-EU-Uitbreiding.pdf>. Het CPB deed onderzoek naar de verwachte migratie naar Nederland bij verdere uitbreiding van de EU. Zie <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D52261>. Ook bracht Clingendael een rapport uit over de impact van EU-uitbreiding op de democratie en rechtsstaat in de Unie: [Clingendael_report_In_waarden_verenigd_of_verdeeld.pdf](#).

⁸ Voor Albanië, Montenegro en Servië is de verwachting dat er 36.000 extra migranten in Nederland zouden zijn, tien jaar na toetreding: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D52261>

⁹ Kamerstuk 23 987 nr. 410

Het is tenslotte van belang dat steun voor EU-uitbreiding breed gedragen wordt in de samenleving. Het besluitvormingsproces spiegelt dit: toetredingsverdragen moeten door alle lidstaten geratificeerd worden. Het kabinet vindt het belangrijk om een open gesprek aan te gaan over de gevolgen van uitbreiding, en betreft hier ook de motie van het lid Dassen bij over het expliciet opnemen van desinformatie over EU-uitbreiding in de Nederlandse aanpak van buitenlandse beïnvloeding.¹⁰ In dat kader kijkt het kabinet uit naar de verkenning over EU-uitbreiding door de Sociaal Economische Raad (SER) die in 2026 wordt verwacht.

De kabinetsinzet is erop gericht om met de juiste voorbereidingen de potentieel verstorende effecten van uitbreiding op de samenleving te mitigeren, opdat uitbreiding de Unie en Nederland versterkt. De inzet kent drie pijlers: (1) een strikt, *fair* en betrokken EU-uitbreidingsbeleid, dat gebaseerd is op verdiensten (*merit based*), in combinatie met geleidelijke integratie; (2) stevige waarborgen en overgangsmaatregelen in toetredingsverdragen; (3) hervormingen die de EU ook op de lange termijn toekomstbestendig houden. Hieronder worden deze drie pijlers nader uitgewerkt.

Het EU-toetredingsproces en geleidelijke integratie

EU toetredingsproces

Het wegen van geopolitieke en geo-economische belangen en het vasthouden aan de eisen bij EU-toetreding zijn twee kanten van dezelfde medaille. Hoe sterk we kunnen opereren als EU hangt af van hoe sterk we zelf staan. Uitbreiding moet de Unie versterken, niet verzwakken. Daarom staat voor dit kabinet buiten kijf dat de Kopenhagencriteria¹¹ leidend blijven in het toetredingsproces. Dit is nodig om de samenwerking tussen lidstaten op basis van gedeelde waarden en onderling vertrouwen te beschermen en het is essentieel voor de integriteit van de interne markt en voor de interne veiligheid. Onze gedeelde waarden zijn essentieel voor het vrij verkeer voor Unieburgers en bedrijven. Zonder deze basis, functioneert de EU niet meer effectief, en kan de Unie ook geen vuist maken op het wereldtoneel. Kandidaat-lidstaten moet een geloofwaardig EU-toetredingsperspectief worden geboden. Een reëel perspectief op toetreding vermindert de mogelijkheid voor landen als Rusland of China om hun invloed te doen gelden in kandidaat-lidstaten, en zo de veiligheid en stabiliteit in Europa te ondermijnen.

Het kabinet meent dat het toetredingsproces *fair* en op verdiensten gebaseerd moet blijven en dat stappen in het proces in geval van achteruitgang moeten kunnen worden teruggedraaid. Strikt vasthouden aan de criteria voor volwaardig EU-lidmaatschap is nodig als garantie voor goede samenwerking en om de EU veilig, stabiel en welvarend te houden. Voortgang op de *Fundamentals* – democratie, rechtsstaat, mensenrechten, openbaar bestuur, functionerende markteconomie, migratiesamenwerking – staat centraal bij besluiten in het toetredingsproces. Voldoen aan de Kopenhagencriteria vereist een intensief

¹⁰ Kamerstuk 23 987, nr. 411

¹¹ Het toetredende land dient te beschikken over stabiele instellingen, die de democratie, de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en het respect voor minderheden waarborgen; het toetredende land dient een goed functionerende markteconomie te hebben en het hoofd te kunnen bieden aan de concurrentie en de marktkrachten binnen de EU; het toetredende land dient de verplichtingen die het EU-lidmaatschap met zich meebrengt op zich te kunnen nemen, met inbegrip van de capaciteit om de gemeenschappelijke wet- en regelgeving van de EU over te nemen en te implementeren, en de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie te onderschrijven. Bij uitbreiding dient de absorptiecapaciteit van de EU in overweging te worden genomen.

hervormingsproces. Hoe sneller landen hervormen, hoe sneller de toetredingsonderhandelingen kunnen worden doorlopen. De hervormingen dienen in de eerste plaats het belang van de kandidaat-lidstaat, maar ze dragen ook bij aan het behartigen van onze belangen en het versterken van de veiligheid, stabiliteit, welvaart en duurzaamheid en de grip op migratie in de EU nabuurregio. Het kabinet vindt het belangrijk het hervormingsproces van kandidaat-lidstaten zowel bilateraal als via de EU aan te moedigen en te steunen, onder meer via conditionaliteit bij financiële steun van de EU. En Nederland is zelf ook betrokken: het MATRA-programma is al ruim dertig jaar een waardevol strategisch instrument waarmee het kabinet zich betrokken toont en steun biedt aan overheden en maatschappelijke organisaties in (potentiële) kandidaat-lidstaten bij het versterken van de democratie en rechtsstaat. Mede in de geest van motie-Piri¹² spant het kabinet zich in voor de toekomstbestendige financiering van MATRA.

Het kabinet ziet erop toe dat de Europese Commissie de voortgang in het toetredingsproces strikt monitort. Middels capaciteit op de Nederlandse ambassades in kandidaat-lidstaten, speelt het kabinet een actieve rol door monitoring, diplomatieke betrokkenheid en projectinzet, onder andere op justitiële hervormingen en migratiesamenwerking.¹³ Bij onvoldoende vooruitgang verbindt het kabinet hieraan consequenties zoals die in het toetredingskader voorhanden zijn, zoveel mogelijk in samenspraak met andere lidstaten. Dit wordt toegelicht in de jaarlijkse kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket van de Commissie¹⁴.

Het kabinet hecht aan de geldende uitbreidingsmethodologie. Tegelijkertijd moet het uitbreidingsbeleid realistisch en uitvoerbaar blijven, ook nu met verschillende kandidaat-lidstaten de toetredingsonderhandelingen in een intensieve fase zijn beland. De langdurige oneigenlijke blokkade door Hongarije in het proces met Oekraïne deed de geloofwaardigheid van het uitbreidingsbeleid geen goed. Tegen die achtergrond heeft Nederland in de Raad constructief geëngageerd in technisch voorbereidend werk (zogenaamde «*frontloading*») ter voorbereiding op formele besluitvorming in het proces met Oekraïne en Moldavië¹⁵. Verder pleiten verschillende lidstaten met enige regelmaat voor aanpassing van besluitvormingsprocedures, variërend van het loslaten van unanimiteit tot het stroomlijnen of samenvoegen van sommige besluiten. Het besluitvormingsproces rondom het toetredingstraject van een kandidaat-lidstaat kent meer dan 100 formele besluiten en vele technische tussenstappen die met unanimiteit moeten worden genomen. Na afronding van de toetredingsonderhandelingen moet het toetredingsverdrag door alle EU-lidstaten worden geratificeerd. Het kabinet is bereid voorstellen voor stroomlijning of vereenvoudiging van besluitvorming rond technische tussenstappen op effectiviteit te beoordelen wanneer de Commissie daartoe voorstellen doet. Daarbij wil het kabinet vasthouden aan unanimiteit bij belangrijke besluiten in het toetredingsproces.

Geleidelijke integratie

Geleidelijke integratie heeft als doel (potentiële) kandidaat-lidstaten stapsgewijs meer bij de EU te betrekken, hervormingen aan te moedigen, en burgers en bedrijven in kandidaat-lidstaten al voor toetreding enkele

¹² Kamerstuk 32 735, nr. 406

¹³ Zie voor een uitgebreidere voorbeeldenlijst van MATRA-projecten Kamerstuk 23 987, nr. 398

¹⁴ Kamerstuk 23 987, nr. 398

¹⁵ Hiermee is op technisch niveau alvast gewerkt aan het vaststellen van passende en strikte *interim- enclosing benchmarks* voor individuele hoofdstukken, eisen waar aan moeten zijn voldaan voordat deze hoofdstukken te zijner tijd onder voorbehoud kunnen worden gesloten.

voordelen van EU-lidmaatschap te laten ervaren. De term «geleidelijke integratie» omvat verschillende initiatieven, zoals aansluiting op delen van de interne markt, deelname aan expertgroepen, Unieprogramma's en betrokkenheid bij EU-agentschappen. Concrete voorbeelden zijn de Groeiplannen voor Moldavië en voor de Westelijke Balkan. Moldavië, Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië zijn inmiddels toegetreden tot de Europese betaalmarkt (SEPA). Oekraïne en Moldavië zijn toegetreden tot het *Roam-like-at-Home* gebied en in Brussel lopen onderhandelingen om ook roaming-overeenkomsten met de Westelijke Balkanlanden te kunnen sluiten¹⁶. Ook worden kandidaat-lidstaten betrokken bij EU-agentschappen, veelal als waarnemer, zoals het Europees Patentbureau, Europees Grens- en Kustwachtagentschap (Frontex), Drugsagentschap, Voedselveiligheidsagentschap en het EU-grondrechtenagentschap. Ook betrokkenheid bij EU-raden, zoals met een aantal kandidaat-lidstaten voor de rechtsstaatsdialoog, kan als een voorbeeld van EU-integratie voor toetreding worden gezien. Voorts worden de Westelijke Balkan landen door de Commissie en het kabinet aangemoedigd om het werk aan de eigen regionale economische integratie via de Gemeenschappelijke Regionale Markt te intensiveren.

Het kabinet wil kandidaat-lidstaten waar mogelijk met de EU verbinden door intensievere samenwerking. Geleidelijke integratie biedt hier kansen toe. Het kabinet vindt dat specifieke voorstellen voor geleidelijke integratie overwogen kunnen worden mits dit in het belang is van de EU, haar lidstaten en de kandidaat-lidstaat en het relevante EU-acquis is overgenomen, wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Bij die overweging hanteert het kabinet een aantal uitgangspunten om de integriteit van de interne markt en de interne veiligheid van de EU te garanderen en EU-waarden te beschermen. Zo zijn de administratieve capaciteit en handhavingscapaciteit van kandidaat-lidstaten van belang, net als de kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechtelijke macht. Bovendien moet er toezicht zijn op de naleving van het EU-acquis. Tot slot geldt dat de prikkel om hervormingen door te blijven voeren stevig moet blijven. Voor kandidaat-lidstaten waarmee het toetredingstraject vanwege terugval op de rechtsstaat tot stilstand is gekomen, hanteert het kabinet de benadering dat geleidelijke integratie in principe niet aan de orde is, tenzij er zwaarwegende (economische of geopolitieke) belangen zijn om dit te overwegen. Tegelijkertijd zijn er naast geleidelijke integratie meer mogelijkheden om op specifieke deelterreinen van wederzijds belang de samenwerking met deze landen, zoals Turkije, te intensiveren, zoals op gebied van migratie, handel of de aanpak van terrorisme. Het kabinet zet zich ervoor in om eventuele risico's van geleidelijke integratie via waarborgen te mitigeren, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om voordelen op te schorten als geconstateerd wordt dat er sprake is van gebrekkige naleving van het EU-acquis en bescherming van de EU-waarden. Het Commissievoorstel om Westelijke Balkan landen te integreren in het *roaming*gebied van de EU, voorziet daarnaast in een rol voor het EU-hof bij de toepassing van EU-recht. Dit is belangrijk voor de uniforme toepassing ervan.

Voor verdere geleidelijke integratie is het kabinet voorstander van een koppeling met het toetredingsproces, zodat de processen elkaar wederzijds versterken en ook de bescherming van de rechtsstaat een centralere plaats krijgt. De EU-uitbreidingsmethodologie kent verschillende middelen die benut kunnen worden. Geleidelijke integratie op deelterreinen van de interne markt kan bijvoorbeeld een optie zijn nadat de relevante onderhandelingshoofdstukken onder voorbehoud zijn gesloten. Ook een positieve beoordeling van voortgang op rechtsstaatsvereisten onder Cluster 1 is een belangrijke factor die in de afweging kan worden

¹⁶ Zie BNC-fiche *roaming* Westelijke Balkan, Kamerstuk 22 112, nr. 4310

betrokken. Bovendien kan naast de beoordeling van de technische vereisten ook de bredere weging van de rechtsstaatsituatie worden meegenomen in besluitvorming, zoals gebruikelijk is in het toetredingsproces. Middelen uit de uitbreidingsmethodologie kunnen zo bijdragen aan beperking van de risico's voor de integriteit van de interne markt en de interne veiligheid. Verder dient er een weging plaats te blijven vinden van het Nederlands en EU-belang. Tot slot kan via een link met het toetredingstraject ingezet worden op differentiatie: kandidaat-lidstaten die meer hervormingen hebben doorgevoerd ervaren dan meer voordelen.

Geleidelijke integratie kan op een aantal terreinen voor zowel de EU als kandidaat-lidstaten opportuun zijn. De defensie-industrie is hiervan een sprekend voorbeeld. De Commissie betreft kandidaat-lidstaten hier al bij en er is ruimte voor verdere samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. Dit komt niet alleen de geopolitieke slagkracht van de EU ten goede maar kan ook economische voordelen bieden. De EU sloot met landen op de Westelijke Balkan daarnaast een *Transport Community Treaty*, die mogelijk kan worden uitgebreid tot Moldavië en Oekraïne. Energie is een ander terrein waarop mogelijk kansen liggen. Ook kan worden gedacht aan toenadering tot de werkwijzen en activiteiten van EU-instellingen, organen en agentschappen, zoals dat nu reeds bij sommige agentschappen is vormgegeven. Kandidaat-lidstaten zouden een rol kunnen krijgen bij de besluitvorming over voorstellen voor beleidsterreinen waar het land aan deelneemt. Het behoud van de autonomie, vertrouwelijkheid en integriteit van de besluitvorming van de EU-instellingen is hierbij een belangrijke voorwaarde.

Toetredingsproces van Oekraïne

Gegeven de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne en de geopolitieke belangen die hiermee samenhangen, is het evident dat er veel aandacht uitgaat naar het EU-toetredingsproces van Oekraïne. Voor de Oekraïense bevolking is het toekomstperspectief van EU-lidmaatschap van groot belang. Het kabinet onderschrijft dit perspectief ten volle en ondersteunt Oekraïne op het onomkeerbare pad richting toekomstig EU-lidmaatschap, zonder daarbij afbreuk te doen aan de voorwaarden voor EU-toetreding. Oekraïne vecht voor de Europese veiligheid en Europese waarden. Het is belangrijk voor de Europese veiligheid dat samenwerking met Oekraïne met zijn militaire kracht en de Europese investeringen in zijn defensie stevig wordt verankerd. Voor de Europese strategische autonomie en vanuit de wens de Europese veiligheidsarchitectuur robuuster in te richten, heeft Oekraïne de EU veel te bieden. Het land heeft bijvoorbeeld een van de meest ervaren krijgsmachten in Europa, een snelgroeiende en toonaangevende defensie industrie, grote landbouwproductie, een maakindustrie, een sterke IT-sector en de beschikking over grote voorraden grondstoffen, mineralen en zeldzame aardmetalen.

EU-uitbreiding met Oekraïne brengt niet alleen voordelen met zich mee, maar ook veiligheidsrisico's, als de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne nog niet beëindigd is. Het kabinet ziet EU-toetreding niet als veiligheidsgarantie op zich, hiervoor zijn afspraken in breder internationaal verband nodig, onder andere met de VS en in *Coalition of the Willing* verband. Het kabinet erkent evenwel dat het EU-toetredingsproces Oekraïne stabielere, veiliger en welvarender kan maken. Het kabinet ondersteunt Oekraïne dan ook bij het hervormingsproces, zoals tijdens de

bilaterale intergouvernementele Lviv-conferentie¹⁷ is herbevestigd en ook tot uiting komt door inzet van het MATRA-programma.

Versnelde of alternatieve vormen van EU-toetreding hebben in de context van een mogelijk vredesakkoord veel aandacht gekregen van EU-instellingen, lidstaten en in de media. Voorbeelden hiervan zijn uitspraken over eventuele «omgekeerde toetreding» en het door bondskanselier Friedrich Merz geopperde «geassocieerd lidmaatschap». Het kabinet engageert op constructieve wijze in informele gesprekken over toetredingsscenario's voor Oekraïne. Indien nodig, staat het kabinet er in lijn met motie Klos¹⁸ voor open om eventuele gefaseerde toetreding voor Oekraïne te onderzoeken, langs de lijnen van de hierboven geschetste koppeling tussen geleidelijke integratie en het toetredingsproces, en de in deze brief vermelde uitgangspunten die het kabinet hierbij hanteert. Het uitgangspunt blijft dat een land pas volwaardig lid wordt als voldaan wordt aan alle criteria, in lijn met de motie Hoogeveen/Ceulemans¹⁹. Dat is een wederzijds belang.

Het kabinet ziet dat de toekomst van Oekraïne – alsook Moldavië – onomkeerbaar in de Unie ligt. Het toetredingsproces is een op verdiensten gebaseerd proces en het vaststellen van toetredingsdata past hier niet bij. Het doorvoeren van de vereiste hervormingen vraagt prioriteit en tijd. Het kabinet is daarom terughoudend ten aanzien van scenario's die gestoeld zijn op de aanname dat het mogelijk is om op zeer korte termijn te voldoen aan alle voorwaarden. Dit neemt niet weg dat het kabinet Oekraïne ten volle steunt in dit proces en graag beziet wat haalbaar is. Het kabinet is voorstander van het vaart maken in het reguliere, op verdiensten gebaseerde, toetredingsproces. Het ziet ernaar uit dat alle lidstaten op korte termijn kunnen instemmen met het openen van Cluster 1, waarna ook de andere clusters snel zouden kunnen volgen. Dit betekent dat het voorzitterschap mogelijk Intergouvernementele Conferenties zal organiseren, met zowel Oekraïne als Moldavië, en marge van de Raad Algemene Zaken van 16 juni. Het kabinet kijkt hiernaar uit en spant zich hiervoor in, voor zowel Oekraïne als Moldavië, conform motie Klos²⁰. Met de hervatting van het reguliere toetredingsproces, na het opheffen van de Hongaarse blokkade, blijft het tempo van het proces in belangrijke mate afhankelijk van de voortgang die Oekraïne boekt op de benodigde hervormingen.

Daarnaast kan geïnvesteerd worden in verdere geleidelijke integratie. Geleidelijke integratie op relevante terreinen kan mogelijk versneld worden. Voorbeelden daarvan zijn initiatieven op het vlak van de Defensie-industrie en de deelname van Oekraïne aan *Roam like at Home* sinds 1 januari van dit jaar. Het kabinet staat er in lijn met motie Klos²¹ bovendien voor open om eventuele gefaseerde toetreding voor Oekraïne te onderzoeken, indien nodig, langs de lijnen van de hierboven geschetste koppeling tussen geleidelijke integratie en het toetredingsproces.

¹⁷ Zie <https://www.government.nl/documents/2026/03/31/joint-communique-kingdom-of-the-netherlands-ukraine-following-second-intergovernmental-conference> Joint communiqué of the Kingdom of the Netherlands and Ukraine following the second Intergovernmental Conference on 30–31 March 2026 | Government.nl

¹⁸ Kamerstuk 36 800 V, nr. 49

¹⁹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3327

²⁰ Kamerstuk 23 987, nr. 408

²¹ Kamerstuk 36 800 V, nr. 49

Overgangsmaatregelen en waarborgen in nieuwe toetredingsverdragen

Er is veel veranderd sinds Kroatië in 2013 lid werd van de EU. Een simpele overname van het toetredingsverdrag met Kroatië volstaat dan ook niet. Zo staan EU-waarden en de slagkracht van de Unie onder druk door geopolitieke spanningen en door lidstaten die de EU-eenheid ondermijnen. Recent startte de technische voorbereiding van het toetredingsverdrag voor Montenegro. Bij het opstellen hiervan dient ook vooruit te worden gekeken naar eventuele toetreding van andere kandidaat-lidstaten. Omdat de impact van toetreding per kandidaat-lidstaat zal verschillen, acht het kabinet het essentieel nu al na te denken over een catalogus aan opties van overgangsmaatregelen en waarborgen die vervolgens via maatwerk kunnen worden toegepast op de toetredende land in kwestie.

Als het gaat om overgangsmaatregelen en waarborgen kijkt het kabinet zorgvuldig naar wat per toetredend land effectief, proportioneel, en juridisch mogelijk is. Welke waarborgen en maatregelen worden opgenomen is afhankelijk van de omstandigheden op het moment van toetreden, en de bijzonderheden van het toetredende land. Nederland werkt in een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten aan het uitwerken van ideeën, resulterend in bijgevoegd non-paper. Het denkwerk over waarborgen in een nieuwe generatie toetredingsverdragen bevindt zich in een verkennende fase, waarbij ook de juridische haalbaarheid van de verschillende ideeën verder moet worden onderzocht.

Het non-paper bevat ideeën voor (gerichte) overgangsmaatregelen en waarborgen die opgenomen kunnen worden in een nieuw toetredingsverdrag, en zo op verschillende uitdagingen voor de EU en haar lidstaten inspelen, waaronder de maatschappelijke impact van uitbreiding op EU-lidstaten. De voorgestelde waarborgen beogen aanvullende bescherming en versterking te bieden van, onder meer, de interne markt, interne veiligheid, de waarden uit artikel 2 van het EU-Verdrag, het handelingsvermogen van de EU en de loyale samenwerking tussen lidstaten.

In het non-paper wordt onder meer voorgesteld om de vrijwaringsclausules voor het JBZ domein en voor ernstige verstoringen van de interne markt een langere geldingsduur te geven dan in eerdere toetredingsverdragen. Ook stelt het non-paper voor deze maatregelen te verbreden zodat onder meer de interne veiligheid van de EU beter kan worden beschermd. Hiernaast wordt voorgesteld om de aanspraak op bepaalde gelden en fondsen, zoals de steun voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Cohesiefonds, gedurende langere tijd uit te stellen, zodat de druk die uitbreiding mogelijk legt op de begroting, beter kan worden verdeeld. Ook wordt voorgesteld een nieuwe lidstaat pas later toegang te geven tot bepaalde vrijheden van de interne markt, zoals het vrij verkeer van werknemers en arbeidsmobiliteit in het kader van vrij verkeer van diensten.

Om de EU-waarden te beschermen wordt een non-regressiebepaling voorgesteld die regressie op eerbiediging van EU-waarden na toetreding verbiedt. Daarbij zou een verplichting moeten worden opgenomen tot (onderzoek naar de) inzet van financiële rechtsstaatinstrumenten, een vernieuwde vrijwaringsclausule of regulier handhavend instrumentarium zoals de inbreukprocedure. Verder roept het non-paper op tot discussie over het tijdelijk afwijken van de procedurele regels van artikel 7 van het EU-Verdrag om de effectiviteit van deze procedure te versterken. Daarnaast benadrukt het non-paper ook het belang om het rechtsstaat-

rapport van de Commissie, die voorziet in monitoring in alle lidstaten en een aantal kandidaat-lidstaten, verder te versterken. Verder zou aansluiting bij het Europees Openbaar Ministerie door alle nieuwe lidstaten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van corruptie.

Hiernaast werpt het non-paper het idee op om vetorechten van nieuwe lidstaten tijdelijk te beperken op terreinen zoals uitbreiding, GBVB en het MFK, om zo risico's voor het EU handelingsvermogen in te perken. Tenslotte benadrukt het non-paper het belang van loyale samenwerking door alle lidstaten en roept op tot reflectie hoe eerbiediging van dit beginsel beter beschermd kan worden.

Nederland zal de ideeën uit dit non-paper in Brussel onder de aandacht brengen bij zowel de Commissie als lidstaten. Deze vormen voor het kabinet het uitgangspunt in discussies over overgangsmaatregelen en waarborgen in nieuwe toetredingsverdragen. De komende periode zal – mede op basis van verder onderzoek naar de juridische haalbaarheid van verschillende ideeën – moeten blijken in welke mate de Commissie en andere lidstaten deze ideeën wenselijk en noodzakelijk achten.

De Toekomst van Europa en hervorming van de EU

Het kabinet vindt het essentieel dat de absorptiecapaciteit van de Unie in overweging wordt genomen bij uitbreiding, zoals opgenomen in de Kopenhagencriteria. Als slechts één land of een beperkt aantal kleinere landen toetreedt zal dit beperkte gevolgen hebben voor het functioneren van de Unie. Maar als meerdere, of grotere landen toetreden, kan dit het handelingsvermogen van de EU aantasten door de druk die het legt op bijvoorbeeld de besluitvorming of de begroting. De architectuur van de EU zal moeten meebewegen met de vorm en omvang die de Unie heeft.

Daarom is het belangrijk dat de discussie over EU-hervormingen parallel loopt aan de toetredingstrajecten van kandidaat-lidstaten, zonder dat dit tot additionele voorwaarden voor de kandidaat-lidstaten leidt. Niet alleen de aanstaande uitbreiding noopt tot die discussie. Ook de actuele geopolitieke en geo-economische verschuivingen vragen om een sterke Unie, die eensgezind en daadkrachtig optreedt, zowel intern als extern, en die de naleving van kernwaarden blijvend vooropstelt. In juni 2024 riep de Europese Raad de Commissie op om te komen met beleidsevaluaties waarin de gevolgen van uitbreiding langs vier sporen in kaart worden gebracht: waarden, beleid, begroting en bestuur. Mede op basis van die evaluaties kan worden geanalyseerd welke hervormingen nodig zijn om de EU sterk te houden. Het is op dit moment onduidelijk wanneer de Commissie deze beleidsevaluaties zal publiceren. Het kabinet blijft bij de Commissie aandringen op snelle publicatie van deze evaluaties, zodat hierover een discussie kan plaatsvinden in EU-verband.

In afwachting daarvan staat Nederland niet stil maar is actief in een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten die nadenkt over mogelijke hervormingen en de politieke en juridisch haalbaarheid ervan. Hiermee, en met deze brief, geeft het kabinet uitvoering aan motie Klos c.s.²². Het kabinet houdt daarbij oog voor de samenhang met relevante lopende discussies, met name de onderhandelingen over toetreding van kandidaat-lidstaten en over de hervorming van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Ook laat het kabinet zich voeden door bestaande rapporten,

²² Kamerstuk 21 501-20 nr. 2384

zoals het rapport van Draghi over het Europees concurrentievermogen,²³ het rapport van de Frans-Duitse expertgroep over EU institutionele hervormingen,²⁴ en het eindrapport van 2 oktober 2025 van de rapporteurs voor EU-hervormingen (hierna: de EU-rapporteurs).²⁵ Met deze brief reageert het kabinet tevens op deze rapporten.

In lijn met de aanbeveling van de EU-rapporteurs acht het kabinet het van groot belang voor de Unie en de lidstaten om de discussie over EU hervormingen nu te voeren, en om een heldere positie in te nemen om zo de discussie te concretiseren en versnellen. Daartoe moeten allereerst de doelstellingen van hervormingen scherp in beeld zijn. Het kabinet vindt dat hervormingen zich moeten richten op (1) het behouden en verbeteren van de slagvaardigheid van de EU, zowel intern als extern, (2) het beschermen en versterken van de fundamenteën waar de EU op rust: de waarden van de EU en loyale samenwerking en (3) het verbeteren van de kwaliteit en de uitvoering van EU wet- en regelgeving. Verschillende hervormingen dragen bij aan deze doelstellingen. Sommigen zijn al mogelijk binnen de kaders van de huidige EU-verdragen. Andere hervormingen vereisen een aanpassing van de EU-verdragen volgens de procedure van artikel 48 VEU. Dit is een langdurig en arbeidsintensief proces dat ook instemming van nationale parlementen omvat. Op dit moment bestaat daarvoor onvoldoende steun in de Europese Raad. Wel vindt het kabinet, net als de EU-rapporteurs, dat hervormingsopties die verdragswijziging vergen in de huidige discussie moeten worden meegenomen. Via een toetredingsverdrag tussen de lidstaten van de EU en het toetredende land (artikel 49 VEU) kunnen aanpassingen aan de EU-verdragen worden doorgevoerd die voortvloeien uit de toetreding. Toetredingsverdragen bieden dus weinig tot geen ruimte voor hervormingen die voor de hele EU gelden.

Tegen deze achtergrond en gezien het coalitieakkoord maakt het kabinet onderscheid tussen hervormingen die respectievelijk op de korte, middellange en lange termijn realiseerbaar zijn. Voor de korte termijn pleit het kabinet ervoor de huidige verdragen ten volle te benutten. Lidstaten moeten vaker samenwerken in kopgroepen en via het instrument van nauwere samenwerking (artikel 20 VEU). Het kabinet sluit aldus aan bij de visie van de Frans-Duitse expertgroep, de EU-rapporteurs en van Draghi dat een EU van meer snelheden onvermijdelijk is om als EU effectief te kunnen inspelen op de uitdagingen van deze tijd. Dit geldt reeds voor een EU van 27. De kapitaalmarktunie en het GBVB bieden bijvoorbeeld kansen voor samenwerking in kleinere groepen. Verder zal Nederland, mede in lijn met de aanbeveling in het Draghi-rapport, pleiten voor betere regelgeving, implementatie, uitvoering en handhaving en samen met andere lidstaten kijken hoe dit versterkt kan worden. Het kabinet zet zich ook in voor een toekomstbestendige EU-begroting met een eenvoudige en effectieve architectuur, een gerichte besteding van een groter aandeel van de begroting aan strategische prioriteiten en voor een versterking van rechtsstaat- en Handvest-conditionaliteiten in het volgende MFK. Ook het jaarlijkse rechtsstaattrapport kan nog verder worden ontwikkeld. Daarnaast kan het EU buitenlandbeleid aan kracht winnen door een sterkere positionering van de Hoge vertegenwoordiger voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid (HV) en EDEO, alsook door een betere afstemming tussen HV, EDEO en de Commissie.

²³ Voor het rapport zie https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en. Voor de kabinetsreactie, zie <https://open.overheid.nl/documenten/a01bb73b-d804-41f2-afad-c928ff330f04/file>, en voor de aanvullende reactie zie: <https://open.overheid.nl/documenten/b07ff920-ab49-494b-85b8-3a13e3087237/file>.

²⁴ Zie het rapport *Sailing on High Seas, reforming and enlarging the EU for the 21st Century*.

²⁵ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3252

Voor de middellange termijn zet het kabinet in op uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (QMV) in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), mede in lijn met de motie Klos c.s.²⁶ en motie Klos en Van der Lee.²⁷ In veel rapporten over de toekomst van Europa wordt uitbreiding van QMV-besluitvorming genoemd als instrument om aan effectiviteit te winnen, zo ook in het rapport Draghi, en in de rapporten van de Frans-Duitse expert en de EU-rapporteurs. Uitbreiding van QMV-besluitvorming kan binnen de kaders van de huidige verdragen gerealiseerd worden, maar vergt instemming van alle lidstaten. Daar is nu onvoldoende draagvlak voor. Nederland is actief in de *Group of Friends on effective decisionmaking in CFSP*. Deze groep verkent de GBVB-terreinen waar QMV-besluitvorming mogelijk kan zijn, en de regelingen om terughoudende lidstaten mogelijk aan boord te krijgen, zoals een goede noodrem-procedure voor het geval een GBVB-besluit nationale vitale belangen raakt. Voor de lange termijn wil het kabinet werken aan de aanpassing van de procedure van artikel 7 VEU.

Verder zal Nederland samen met gelijkgezinde lidstaten de juridische en politieke mogelijkheden verkennen van andere hervormingsopties, zoals een reorganisatie van de Europese Commissie, het maximeren van het aantal zetels van het Europees Parlement, een grotere controlerende rol voor het Europees Parlement, aanpassing van de stemregel voor QMV-besluitvorming, een versterkt crisisinstrumentarium, een clausule op grond waarvan een lidstaat uit de EU gezet kan worden of mechanismen ter versterking van loyale samenwerking en van democratische legitimiteit van EU-besluitvorming. Dergelijke hervormingen worden in het publieke debat en door experts vaak genoemd. De kansen en risico's van deze opties moeten goed tegen elkaar afgewogen worden en er moet voldoende draagvlak voor ontstaan. Dit vergt meer tijd. De reorganisatie van de Commissie biedt een goed voorbeeld.²⁸ Een kleinere Commissie of de introductie van een hiërarchie onder commissarissen biedt ontegenzeggelijk kansen op het gebied van effectieve besluitvorming en efficiënte portefeuilleverdeling. Maar lidstaten die geen (volwaardige) commissaris kunnen leveren, kunnen gebrek aan invloed en aanzien in de EU ervaren. Om die reden is er nog onvoldoende politiek draagvlak voor dit idee, terwijl het verminderen van het aantal Commissarissen zonder verdragswijziging gerealiseerd zou kunnen worden. Het kabinet zal hervorming van de Commissie meenemen als optie in verdere verkenningen.

Om momentum te behouden in de discussie is het nodig dat het onderwerp Toekomst van Europa en hervormingen meer structureel in Brussel wordt geagendeerd. Nederland zal in de Raad pleiten voor een oproep aan de Commissie om de beleidsevaluaties spoedig te publiceren. Ook dient dit onderwerp te worden geagendeerd voor een aankomende Raad Algemene Zaken.

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

²⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2338

²⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3400

²⁸ Kamerstuk 23 987, nr. 409