De toekomsten van EU-uitbreiding

Verslag scenarioworkshop voor de Tweede Kamer - 5 oktober 2026

Wouter Zweers, Dr. Saskia Hollander, René Cuperus, Sam de Vet, Julian ter Hedde

Instituut Clingendael

27 Oktober 2026

Instituut Clingendael
Clingendaal 7
2244 VH Wassenaar

+31 (0)70 – 3245384
info@clingendael.org
www.clingendael.org

Clingendael
40 years of top knowledge and training

Inhoudsopgave

Inleiding 3
Aanleiding en doelstelling 3
Verslaglegging van de verschillende activiteiten en uitkomsten 4
Gezamenlijke brainstorm over factoren van invloed 4
Ontwikkeling scenario's 6
Impact en trade-offs 8
Handelingsopties en sturingsmomenten 10
Enkele reflecties achteraf 12

Opdrachtgever:

Tweede Kamer der Staten Generaal
Dienst Analyse en Onderzoek

Projectteam:

- **Wouter Zweers** is senior onderzoeker bij het *EU & Neighbourhood* programma van Clingendael, waar hij zich specialiseert in het EU uitbreidings- en nabuurschapsbeleid, alsook regionale ontwikkelingen op de Westelijke Balkan en in Oost-Europa.
- **Dr. Saskia Hollander** is programmaleider van het *EU & Neighbourhood* programma van Clingendael. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op EU-governance, uitbreiding en hervorming, en de rechtstaatsinstrumenten van de EU.
- **René Cuperus** is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael. Hij publiceert over geopolitiek, EU-uitbreiding en hervormingen, de opkomst van het populisme en de erosie van het politieke centrum.
- **Sam de Vet** is junior onderzoeker bij het Clingendael Russia & Eastern Europe Centre.
- **Julian ter Hedde** is stagiair bij het *EU & Neighbourhood* programma van Clingendael.

Contact:

Wouter Zweers
Senior Onderzoeker EU-uitbreiding, EU & Global Affairs Unit
(+31)70-324 53 84 (Receptie Clingendael)

Inleiding

Op maandag 5 oktober 2026 organiseerde Instituut Clingendael in opdracht van de Tweede Kamer een ééndaagse scenarioworkshop over de toekomsten van het EU-uitbreidingsbeleid. Deelnemers betroffen drie Kamerleden, twee beleidsmedewerkers van verschillende fracties, en drie medewerkers van de Dienst Analyse en Onderzoek en de Griffie. Vanuit Clingendael namen deel: Wouter Zweers (dagvoorzitter), Saskia Hollander, René Cuperus, Sam de Vet en Julian ter Hedde.

Dit verslag weergeeft de aanleiding en doelstelling van de workshop, de verschillende activiteiten gedurende de workshop, alsook de relevante uitkomsten. Achtereenvolgens komen de besproken factoren van invloed op het uitbreidingsproces, de in deelgroepen uitgewerkte scenario's en de bijbehorende inschattingen van impact en trade-offs voor Nederland en de Europese Unie aan bod. Vervolgens worden de besproken handelingsopties en sturingsmomenten voor de Tweede Kamer behandeld. Het verslag bevat tot slot enkele afsluitende reflecties op de workshop.

Aanleiding en doelstelling

Een scenarioworkshop is een groepsexercitie die een gestructureerd debat over de toekomst van een land, regio of bepaald beleidsthema mogelijk maakt. In verschillende stappen worden veiligheids-, economische, (geo-)politieke, maatschappelijke en mogelijk andere drijvende krachten geïdentificeerd die van belang zijn voor het mogelijke verloop van de toekomst. Op basis daarvan worden vervolgens een aantal gedetailleerde toekomstscenario's afgeleid. Die scenario's hebben niet tot doel de toekomst te voorspellen, maar zijn fictieve (hoewel plausibele) beschrijvingen van mogelijke toekomstige gebeurtenissen, situaties en/of ontwikkelingen. Deze stellen ons in staat grip te krijgen, vooruit te plannen en toekomstbestendig beleid te maken. De methode is gericht op het genereren van meerdere alternatieve toekomsten en de grenzen daarvan, het identificeren van zogenaamde 'tipping points' - gebeurtenissen die van cruciaal belang zijn om de toekomst een bepaalde richting op te kantelen - , en het samenweven van wat *bekend* is en wat in principe *kenbaar* is - rekening houdend met herkenbare trends en feitelijke gegevens.

Het EU-uitbreidingsbeleid leent zich uitstekend voor een dergelijke scenario-oefening. Met veel bewegende delen en factoren van invloed is het ook voor experts nog ongewis hoe EU-uitbreiding zich de komende jaren precies zal ontwikkelen. Enerzijds maken enkele kandidaten voortgang in het formele proces, anderzijds is het de vraag hoe aan alle randvoorwaarden, waaronder de EU's eigen absorptiecapaciteit, kan worden voldaan. Bovendien leven er verschillende ideeën over de manier waarop nieuwe lidstaten zouden kunnen toetreden: Als volwaardig lid (huidige uitbreidingsmethode), als 'symbolisch' of voorlopig geassocieerd lid met sterk ingeperkte rechten (*reversed integration)*, of juist al door gedeeltelijke integratie vóór volledig lidmaatschap (*gradual integration*). Externe factoren hebben, zeker in het geval van Oekraïne in de vorm van de Russische agressie-oorlog, eveneens grote invloed. In deze scenarioworkshop richten we ons op plausibele scenario's voor het verloop van het EU-uitbreidingsbeleid in de periode tussen nu en 2035.

Hoewel we de toekomst niet kunnen voorspellen, kunnen we onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen wel gestructureerd in kaart brengen. Analyse van deze zogeheten *known unknowns* stelt ons in staat om meer gestructureerd over de toekomst na te denken, alsook over onze eigen invloed op

het verloop van die toekomst. De scenarioworkshop is er dan ook met name op gericht om die eigen invloed te expliciteren: Wat zijn de kernmomenten waarop de Tweede Kamer invloed kan uitoefenen op het uitbreidingsproces? Wat zijn de instrumenten die het daartoe tot de beschikking heeft tijdens het proces en na de eventuele toetreding van nieuwe lidstaten? Hoe kan de kamer proactief Europese discussies beïnvloeden over de implementatie, modaliteit en snelheid van EU-uitbreiding?

De centrale doelstelling van de exercitie was **het tastbaar maken van de impact van verschillende toekomstscenario's op het gebied van EU-uitbreiding op Nederland en de Europese Unie en de daarbij horende trade-offs en handelingsopties**.

Actieve deelname aan deze workshop heeft de deelnemers geholpen om:

- Op een gestructureerde en geïnformeerde manier te kunnen nadenken over de toekomst van EU-uitbreiding;
- Een duidelijk beeld te verkrijgen van de factoren die het verloop van EU-uitbreiding kunnen beïnvloeden;
- Een duidelijk beeld te verkrijgen van de impact en trade-offs voor Nederland van verschillende scenario's voor wat betreft (non-)uitbreiding van de Europese Unie;
- Handelingsopties in kaart te brengen om het EU-uitbreidingsbeleid van de EU proactief te sturen.

Verslaglegging van de verschillende activiteiten en uitkomsten

Gezamenlijke brainstorm over factoren van invloed

De eerste sessie had tot doel om **factoren van invloed op het verloop van het EU-uitbreidingsbeleid** in kaart te brengen. Daartoe gaven de Clingendael collega's korte vooraf voorbereide expert-pitches op relevante (categorieën van) factoren, waarna er ruimte was voor vragen en discussie.

Wouter Zweers gaf een korte pitch over het **verloop van de toetredingsonderhandelingen en bijbehorende hervormingen in de kandidaat-lidstaten**. Hij stipte onder andere aan:

- Voortgang in het toetredingsproces op papier vertaalt zich niet automatisch in daadwerkelijke hervormingen, omdat naast het aannemen van wetgeving ook de uitvoering daarvan bepalend is. In Albanië werd vooruitgang op het gebied van corruptiebestrijding gesignaleerd, maar ook vraagtekens gesteld bij de algehele transformatie die toetredingshervormingen zouden moeten bevorderen. Voor Montenegro vormt de uitvoering van de omvangrijke Europese wetgeving een uitdaging, mede vanwege de beperkte capaciteit van het relatief kleine land.
- De politieke verhoudingen binnen kandidaat-landen beïnvloeden de bestendigheid van hun hervormingskoers, waarbij Montenegro werd genoemd als voorbeeld van een land waar spanningen bestaan binnen de regeringscoalitie vanwege de betrokkenheid van een partij met nauwere banden met Servië en Rusland. Coalitiepolitiek biedt tegelijkertijd ruimte voor politieke pluriformiteit, terwijl de Europese koers in Moldavië sterk steunt op de regeringspartij van president Sandu en daardoor kwetsbaar is voor politieke veranderingen.

- Bilaterale blokkades vanuit EU-lidstaten kunnen de voortgang van kandidaten belemmeren, zoals bij Noord-Macedonië, dat eerder vooropliep maar herhaaldelijk met dergelijke blokkades te maken kreeg. Nederland zet zich ervoor in te voorkomen dat bilaterale geschillen het toetredingsproces blokkeren.
- Ook binnenlandse instabiliteit en regionale spanningen bemoeilijken het proces, zoals in Bosnië en Herzegovina, waar etnische spanningen en separatistische retoriek een belangrijke rol spelen, en in Kosovo, waar politieke instabiliteit, opeenvolgende verkiezingen en spanningen met Servië de verdere toenadering tot de EU belemmeren.
- Terwijl Albanië en Montenegro geopolitiek dicht bij de EU en de NAVO staan, onderhoudt Servië relaties met zowel de EU als Rusland, China en de Verenigde Staten en sluit het zich onvoldoende aan bij het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU. Voor Georgië werd gewezen op de tegenstelling tussen de Europese aspiraties van de bevolking en de pro-Russische koers van de regering.
- Voor Oekraïne is het toetredingsperspectief sterk verweven met het verloop van de oorlog, waarbij de wederopbouw, de positie van ontheemde Oekraïners en de invloed van de Verenigde Staten en Rusland het verdere proces bijzonder onzeker maken.

Vervolgens presenteerde René Cuperus **de EU-interne factoren** die van invloed zijn op het uitbreidingsproces:

- Daarbij werd gewezen op de zogenaamde EU-Uitbreidingsparadox: ‘EU-uitbreiding is tegelijk onvermijdelijk en onmogelijk’’. Uitbreiding is onvermijdelijk om geopolitieke redenen (dreiging van Rusland), maar levert tevens een onmogelijke spankracht op voor het Europees Project, dat al veel te stellen heeft met interne polarisatie. Het politieke en maatschappelijke draagvlak binnen de huidige lidstaten vormt een belangrijke voorwaarde voor verdere uitbreiding, omdat de nationale democratieën de bouwstenen van de Europese Unie zijn. Hun vermogen om uitbreiding te dragen hangt samen met nationale en Europese politieke stabiliteit en met de overtuigingskracht van het uitbreidingsbeleid tegenover de bevolking. Veel zal afhangen van verkiezingen in Frankrijk en Duitsland. Daar zal uiteindelijk over de uitbreidingskoers besloten worden.
- De wens om kandidaat-landen om geopolitieke en veiligheidsredenen aan de EU te binden kan op gespannen voet staan met het functioneren van de Unie als waardengemeenschap, waardoor vragen ontstaan over de democratische en rechtsstatelijke voorwaarden voor toetreding en het behoud van interne samenhang.
- De ambitie om de Europese positie door uitbreiding te versterken werd bezien in samenhang met het vermogen van een grotere Unie om gezamenlijk besluiten te nemen, waarbij de vraag aan bod kwam hoeveel verdere uitbreiding en bestuurlijke complexiteit de EU en haar nationale democratieën kunnen dragen.
- Hoewel EU-lidmaatschap op zichzelf geen garantie biedt voor een goed functionerende democratie en rechtsstaat, zoals ook de ontwikkelingen binnen huidige lidstaten laten zien, brengt het uitblijven van uitbreiding eveneens risico’s met zich mee doordat autocratische alternatieven in kandidaat-landen aan aantrekkingskracht kunnen winnen.

In de aansluitende discussie verschilden de opvattingen over de vraag of uitbreiding de EU zou versterken of juist kwetsbaarder zou maken, met onder meer aandacht voor de voordelen van schaal voor de interne markt en veiligheid. Ook werd de tegenstelling tussen geopolitieke belangen en een gedeelde waardengemeenschap ter discussie gesteld, waarbij Oekraïne werd genoemd als een land dat

juist voor Europese waarden strijdt en waarvan het toetredingsperspectief ook vanuit die verbondenheid moet worden bezien.

Als laatste besprak Saskia Hollander de **verschillende vormen van EU-uitbreiding** die momenteel ter discussie staan.

- Bij geleidelijke sectorale integratie kunnen kandidaat-landen vóór volledig lidmaatschap deelnemen aan specifieke onderdelen van de Europese samenwerking, zoals de interne markt. Hierbij werd gewezen op het feit dat geleidelijkheid in het uitbreidingsproces niet nieuw is. In vorige uitbreidingsrondes vond marktintegratie ook plaats voordat het volledige EU-lidmaatschap was verkregen. Oekraïne en Moldavië hebben middels de vrijhandelszone al toegang tot onderdelendelen van de interne markt. Ook het Groeiplan voor de Westelijke Balkan biedt al aanknopingspunten voor verdere samenwerking. Wel is het nieuw dat stappen in dit proces worden gekoppeld aan de prestaties van de kandidaat-lidstaten op het gebied van de onderhandelingsclusters. Ook werd stilgestaan bij de mogelijkheden om overgangsperioden en waarborgen af te spreken in toetredingsverdragen.
- Gefaseerde institutionele integratie richt zich op het stapsgewijs betrekken van kandidaat-landen bij de Europese instellingen, bijvoorbeeld door hun spreekrecht toe te kennen, zodat zij al vóór toetreding kunnen deelnemen aan gesprekken over beleid dat hen raakt.
- Omgekeerde integratie werd besproken als een voorstel waarbij landen eerst toetreden en vervolgens, afhankelijk van verdere hervormingen, geleidelijk meer rechten verkrijgen, met Oekraïne als belangrijke aanleiding voor deze discussie. Daarbij werd stilgestaan bij de juridische en institutionele aanpassingen die nodig zouden zijn om een dergelijke vorm van lidmaatschap mogelijk te maken.
- Naast deze verschillende vormen van integratie kwam aanpassing van de besluitvorming over het toetredingsproces aan bod, waaronder het verminderen van tussentijdse vetomogelijkheden, waarmee de mogelijkheden om het proces gedurende de onderhandelingen te blokkeren zouden worden beperkt.

In de aansluitende discussie werd stilgestaan bij de complexiteit van een EU met verschillende vormen en gradaties van deelname, evenals bij de verhouding tussen dergelijke modellen en de Oekraïense ambitie om volwaardig lid te worden. De geopolitieke druk vanuit Rusland en de Verenigde Staten vormde daarbij aanleiding om te bespreken of alternatieve toetredingsvormen nodig zijn om landen sneller aan de EU te binden.

Ook kwam de samenhang tussen uitbreiding en hervormingen binnen de EU aan bod, met aandacht voor de samenwerking tussen de Europese instellingen, de controle op de Europese Commissie en de rol van het Europees Parlement en nationale parlementen daarin. Daarbij werd het belang benadrukt van versterking van de democratische controle binnen de Unie.

Ontwikkeling scenario's

Aan de hand van de besproken factoren gingen de deelnemers vervolgens aan de slag met het ontwikkelen van vier scenario's voor de toekomst van EU-uitbreiding. Het Clingendael team had daartoe

reeds de eindstadia van vier verschillende scenario's voorbereid in de vorm van krantenberichten uit de toekomst. De deelnemers kregen de opdracht om in deelgroepen een mogelijk, intern coherent en plausibel tijdspad te schetsen tussen het heden en het eindstadium van elk scenario, daarbij rekening houdend met *known unknowns*: Factoren waarvan bekend is dat ze invloed zullen hebben, maar onbekend hoe die invloed zal uitpakken. De exercitie had als doel om gestructureerd na te denken over de toekomst, maar ook om kernmomenten in het uitbreidingsproces in kaart te brengen waarop de Tweede Kamer mogelijk invloed zou kunnen uitoefenen. Hieronder worden de vier uitgewerkte scenario's op hoofdlijnen beschreven.

Scenario 1: stapsgewijze EU-uitbreiding

In dit scenario treden kandidaat-landen op verschillende momenten toe, waarbij Montenegro in 2029 lid wordt en Albanië en Moldavië in 2033 volgen. In 2035 worden de toetredingsverdragen met Oekraïne en Servië ondertekend, met verwachte ratificatie in 2037. De groep schetste een route waarin pro-Europese verkiezingsuitslagen en (geo-)politieke veranderingen in de kandidaat-landen ruimte bieden voor verdere uitbreiding. Tegelijkertijd blijven bilaterale blokkades en onderhandelingen over onder meer landbouw de voortgang van sommige kandidaten vertragen.

Scenario 2: Big bang enlargement 2.0

In dit scenario treden Oekraïne, Moldavië, Albanië, Montenegro en Noord-Macedonië in december 2031 gezamenlijk toe tot de Europese Unie. Via omgekeerd lidmaatschap worden zij al lid voordat zij volledig aan alle EU-regels voldoen, waarbij aanzienlijke overgangsperioden en beperkingen gelden. De groep schetste een route waarin een Russische aanval op Bulgarije de geopolitieke urgentie van EU-uitbreiding vergroot. Een NAVO-reactie, daaropvolgende vredesonderhandelingen en hernieuwde politieke steun voor Europese samenwerking bieden vervolgens ruimte om bestaande blokkades doorbreken en de gezamenlijke toetreding mogelijk te maken.

Scenario 3: Geassocieerd lidmaatschap

Montenegro wordt in dit scenario als enige kandidaat volledig lid van de Europese unie. In 2032 worden Oekraïne, Moldavië, Canada, en het Verenigd Koninkrijk geassocieerd lid, waardoor zij kunnen deelnemen aan onderdelen van de Europese samenwerking en beperkte vertegenwoordiging krijgen in de EU-instellingen. Voor Oekraïne en Moldavië blijft volledig lidmaatschap het perspectief, terwijl deze status voor Canada en het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk het eindstation vormt. De groep schetste een route waarin afnemend draagvlak voor uitbreiding en zorgen over hervorming in kandidaat-landen verdere volledige toetreding blokkeren. Echter, door geopolitieke druk ontstaat de behoefte om andere landen nauwer aan de EU te verbinden door middel van geassocieerd lidmaatschap.

Scenario 4: Geen EU-uitbreiding

In dit scenario heeft de Europese Unie in 2035 geen nieuwe lidstaten verwelkomd en trekt Servië zich zelfs formeel terug uit het toetredingsproces. Praktische samenwerking met onder meer Albanië en Montenegro blijft mogelijk, terwijl andere kandidaten zich steeds verder van de EU verwijderen. De groep schetste een route waarin politieke verdeeldheid binnen de EU, blokkades door specifieke lidstaten en democratische achteruitgang in kandidaatlanden het uitbreidingsproces doen vastlopen. Rusland en China vergroten ondertussen hun invloed.

Impact en trade-offs

Aan de hand van de ontwikkelde scenario's gingen de deelnemers vervolgens in gesprek over **de impact en trade-offs van de verschillende toekomstbeelden.** Dit betreft onder andere de kosten en baten van (verschillende vormen van) EU-uitbreiding en non-uitbreiding op Nederland, de Europese Unie en de kernlanden zelf. Om een gestructureerd gesprek mogelijk te maken werd gebruik gemaakt van een vooraf voorbereid impactraamwerk, waarvoor inspiratie werd geput uit de zes nationale veiligheidsbelangen van Nederland zoals gedefinieerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)[1], die hierin reeds door Clingendael waren 'vertaald' naar specifieke impactgebieden die in de EU-uitbreidingscontext (mogelijk) van toepassing zijn:

Belang	**Impactgebieden EU-uitbreidingscontext**
Territoriale veiligheid en stabiliteit	• De brede veiligheid en stabiliteit op het Europees continent • De effecten op de Europese veiligheidsarchitectuur • De effecten op langlopende spanningen en conflicten in de kandidaat-landen (Oorlog Oekraïne, Kosovo-Servië spanningen, Transnistrië issue *et cetera*) • De cyberveiligheid in Nederland, de EU en Europa
Fysieke veiligheid	• De effecten op de (internationale) georganiseerde misdaad en kleine criminaliteit • De effecten op de illegale handel in gevaarlijke goederen, substanties en wapens en mensensmokkel • De effecten op de beschikbaarheid van primaire levensbehoeften in Nederland (voedsel, medicijnen etc.)
Economische veiligheid en welvaart	• De kosten/baten van uitbreiding met minder rijke kandidaat-landen • De economische effecten van een al dan niet vergrote EU interne markt • De effecten op de geo-economische positie van de EU in de wereld • De effecten op de innovatie- en marktkracht van de EU • De impact op het EU-budget en de Nederlandse afdracht aan Brussel • De effecten van arbeidsmigratie vanuit de kandidaat-landen op de Nederlandse arbeidsmarkt en economie • De impact op de economische strategische autonomie van Europa
Klimaat, natuur en energievoorziening	• De effecten op het EU klimaat- en energiebeleid • Effecten op de energievoorziening • Klimaat en milieueffecten
Sociale en politieke stabiliteit	• De effecten op de Nederlandse, EU- en Europese waardengemeenschap, waaronder (culturele) cohesie, bescherming van menselijke vrijheden en minderhedenrechten • De effecten op de democratie en rechtsstaat binnen de Europese Unie • De effecten op de Nederlandse democratie en rechtstaat • De effecten van (arbeids-)migratie vanuit de kandidaat-landen op de samenleving
Internationale rechtsorde en stabiliteit	• De Nederlandse positie in het krachtenveld van lidstaten binnen de Europese Unie

[1] Zie: RIVM, Werkwijze ANV

	• Het functioneren van de Europese Unie • De hervormingscapaciteit van de Europese Unie • De positie van de EU in de wereld

Voor de verschillende scenario's werd als belangrijkste impact en trade-offs voor Nederland gezien:

Scenario I: Stapsgewijze EU-uitbreiding

De groep zag bij stapsgewijze uitbreiding vooral voordelen voor de territoriale veiligheid, waarbij zij de militaire capaciteit van Oekraïne als belangrijke bijdrage aan de Europese veiligheid benoemde. Ook voor de economie en welvaart werden op langere termijn positieve effecten verwacht, evenals voor klimaat en energie. Daartegenover stonden zorgen over een mogelijke toename van criminaliteit, wapensmokkel en de beschikbaarheid van wapens. De gevolgen voor sociale en politieke stabiliteit en voor de internationale rechtsorde werden als gemengd beoordeeld.

Voor Nederland zag de groep een afweging tussen hogere kosten en een hogere afdracht aan de EU op korte termijn en economische voordelen op langere termijn. Daarnaast werd meer veiligheid afgewogen tegen minder Nederlandse zeggenschap binnen een grotere Unie. Een sterker Europees blok op mondiaal niveau zou volgens de groep bovendien gepaard kunnen gaan met grotere uitdagingen voor de interne sociale en politieke cohesie.

Scenario II: Big bang enlargement 2.0

Bij de gezamenlijke toetreding van vijf landen benadrukte de groep de voordelen van een grotere interne markt, met kansen voor handel en de Europese defensie-industrie. Voor Nederland werden daarbij onder meer Schiphol en de Rotterdamse haven genoemd, terwijl de EU als groter machtsblok ook internationaal meer gewicht zou kunnen krijgen. Tegelijkertijd verwachtte de groep een hogere Nederlandse afdracht na heronderhandeling van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en een afname van de relatieve Nederlandse politieke invloed. Daarbij werd de mogelijkheid genoemd dat Oost-Europese lidstaten gezamenlijk bijna een blokkerende minderheid zouden kunnen vormen. Ook werden zorgen uitgesproken over de bescherming van minderhedenrechten en over moeilijkere besluitvorming wanneer uitbreiding niet gepaard gaat met hervormingen van de EU.

De besproken trade-offs betroffen onder meer de versterking van de Europese defensie tegenover het toelaten van landen die nog niet volledig aan het Europese acquis voldoen. Een sterkere defensie zou bovendien samengaan met een langere Europese landgrens met Rusland en de daarmee verbonden veiligheidsrisico's. Tegenover een mogelijk verminderde Nederlandse politieke invloed in de EU plaatste de groep economische voordelen, waaronder een mogelijke stijging van de inkomsten uit de perceptiekostenvergoeding, de vergoeding voor het innen van invoerrechten.

Scenario III: Geassocieerd lidmaatschap

Geassocieerd lidmaatschap zou volgens de groep kunnen bijdragen aan veiligheid en maatschappelijke weerbaarheid, onder meer door samenwerking rond hybride dreigingen en grondstoffen. Voor Oekraïne en Moldavië werd het behoud van perspectief op volledig lidmaatschap daarbij als belangrijke voorwaarde genoemd. Tegelijkertijd zag de groep negatieve gevolgen voor kandidaten die buiten deze vorm van integratie blijven, met het risico dat zij zich van de EU afkeren. De economische effecten werden kleiner ingeschat dan bij volledig lidmaatschap. Op internationaal niveau zag de groep

mogelijkheden om via een coalitie van middelgrote mogendheden de internationale rechtsorde te versterken. Voor klimaat en energie werden zowel kansen voor groene energie als aandachtspunten rond fossiele energie uit Canada benoemd.

De groep beschouwde associatie als minder complex dan volledig lidmaatschap, maar verwachtte daarvan ook een kleinere veiligheidswinst. Economisch werd een vergelijkbare afweging gemaakt: De groep ging ervan uit dat geassocieerde leden geen aanspraak op de EU-meerjarenbegroting zouden maken, maar zag daarmee minder mogelijkheden om gezamenlijke groei en innovatie aan te jagen. De beperktere financiële verplichtingen werden daarmee afgewogen tegen de beperktere voordelen van verdere integratie.

Scenario IV: Geen EU-uitbreiding

In het scenario zonder uitbreiding wees de groep op onzekerheid over het alternatief dat de EU kandidaat-landen kan bieden. Een gebrek aan Europese daadkracht zou andere grootmachten meer ruimte geven om hun invloed te vergroten en Europese verdeeldheid te benutten. Ook zou de EU minder mogelijkheden behouden om via toetredingsvoorwaarden hervormingen te stimuleren, onder meer op het gebied van rechtsstaat en klimaat. Daartegenover plaatste de groep het uitblijven van een uitbreiding-gerelateerde verhoging van de Nederlandse afdracht, het behoud van de relatieve Nederlandse politieke invloed en minder aanvullende bestuurlijke complexiteit. De druk om de EU vanwege uitbreiding te hervormen zou eveneens afnemen.

Voor Nederland zag de groep een afweging tussen het behoud van interne cohesie en minder veiligheid aan de grenzen van Europa. Meer ruimte voor verdieping van de bestaande Unie zou bovendien samengaan met minder mogelijkheden om kandidaat-landen economisch aan de EU te binden, onder meer waar het gaat om toegang tot grondstoffen en economische onafhankelijkheid. Als derde trade-off werd het behoud van Nederlandse invloed binnen de EU afgezet tegen een verlies aan Europese invloed op globaal niveau.

Handelingsopties en sturingsmomenten

In het laatste onderdeel van de scenarioworkshop brachten de deelnemers de **handelingsopties voor Kamerleden** in kaart. Vragen die daarbij centraal stonden waren: Wat zijn de kernmomenten waarop de Tweede Kamer invloed kan uitoefenen op het uitbreidingsproces? Wat zijn de instrumenten die het daartoe ter beschikking heeft tijdens het proces zelf, alsook in het geval van uitbreiding met nieuwe lidstaten. Hoe kan de Kamer proactief Europese discussies beïnvloeden over de implementatie, modaliteit en snelheid van EU-uitbreiding?

Saskia Hollander presenteerde de sturingsmomenten voor de Kamer op EU-uitbreiding. Hierbij maakte ze onderscheid tussen ex ante en ex post sturing, waarbij ze benadrukte dat de belangrijkste mogelijkheden om voorwaarden aan toetreding te stellen en het proces te beïnvloeden vóór het uiteindelijke lidmaatschap liggen (dus ten tijde van het toetredingsproces). In die periode kan de Kamer de Nederlandse regeringsinzet beïnvloeden, onder meer bij besluiten over het toekennen van de kandidaat status, het openen van onderhandelingen en het openen en sluiten van onderhandelingsclusters. Aangezien unanimiteit in de Raad vereist is, kan de Nederlandse regering door haar instemming te onthouden het toetredingsproces direct beïnvloeden. Daarnaast heeft de Kamer een formele rol bij de parlementaire goedkeuring van toetredingsverdragen, waarmee de Kamer dus directe

invloed heeft op de uiteindelijke toetreding van een kandidaat-lidstaat. Saskia benadrukte daarbij het belang om vroegtijdig invloed uit te oefenen op de Nederlandse inzet voor de voorwaarden en modaliteiten van de toetredingsverdragen.

In Saskia's presentatie werden daarnaast politieke dialoog via de *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs* (COSAC), gezamenlijke commissievergaderingen met het Europees parlement, en dialoog met de Europese Commissie genoemd als mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Ook capaciteitsopbouw en democratieversterking in kandidaat-landen, bijvoorbeeld middels het Matra-programma (Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen – Matra, oftewel *Maatschappelijke Transformatie)*, kwamen als mogelijkheden aan bod.

Daarnaast kunnen Kamerleden en andere EU-actoren in algemene zin ook invloed uitoefenen door versterkt engagement met de kandidaat-landen. Door betrokkenheid te tonen (het zich opwerpen als *champion* van een kandidaat-land), kan men ook in persoonlijke capaciteit als Tweede Kamerlid het gevoel in de kandidaat-landen om serieus genomen te worden vergroten en daarmee, de invloed om kandidaat-landen op een constructieve en kritische manier bij te sturen, vergroten.

Wanneer een kandidaat-land eenmaal is toegetreden, zijn de instrumenten om de nieuwe lidstaat tot de orde te roepen beperkter tot de beschermingsclausules in toetredingsverdragen, rechtstaatconditionaliteit en de artikel 7 procedure. Laagdrempeligere opties zijn politieke druk en dialoog voeren, zoals via de jaarlijkse rechtstaatsrapporten. Via inzet op bredere EU-hervormingen zou het Parlement kunnen inzetten op aanscherping van het EU-rechtstaatsinstrumentarium.

In het aansluitende gesprek kwamen verschillende overwegingen aan bod. Enkele deelnemers beschreven dat moties en instructies aan de regering in de Brusselse onderhandelingen niet altijd voldoende resultaat lijken op te leveren, waarbij de parlementaire inzet rond het openen van onderhandelingsclusters 1 en 6 voor Oekraïne als voorbeeld werd genoemd. Ook kwam aan bod dat de Nederlandse inzet in onderhandelingen met 26 andere lidstaten niet altijd kan worden gerealiseerd. De inschatting van de beschikbare sturingsmogelijkheden liepen uiteen, waarbij onder meer de invloed op het tempo van toetreding werd genoemd.

Ook werd het belang van meer politieke aandacht voor EU-uitbreiding binnen de Tweede Kamer benadrukt. Er werd bijvoorbeeld opgemerkt dat het niet ontbreekt aan informatie en rapportages, terwijl de politieke discussie over het onderwerp mogelijk wel verdere aandacht verdient. Ook samenwerking met de eigen Europese partijpolitieke families werd genoemd als mogelijkheid om de discussie en besluitvorming over uitbreiding te beïnvloeden.

Bij het verbinden van de scenario's aan concrete handelingsopties kwamen de begrotingsbehandeling en, uiteraard, het indien van moties aan bod als manieren om de Nederlandse regeringsinzet te beïnvloeden. Ook werd gesproken over de mogelijkheden om via contacten en politieke signalen betrokkenheid bij kandidaat-landen te tonen. Ook het opbouwen van persoonlijke contacten met politici in kandidaat-landen, alsook het bijwonen van evenementen kunnen steun uitdrukken, terwijl het bewust afzien van deelname eveneens een signaal kan afgeven.

De rol van Kamerleden als pleitbezorger voor een kandidaat-land werd verschillend beoordeeld, waarbij het stimuleren van hervormingen en toenadering tot de EU werd afgewogen tegen het belang van een geloofwaardige beoordeling van de voortgang. Bij de bespreking van versnelde toetreding kwam de vraag aan bod hoe de Kamer kan sturen wanneer geopolitieke omstandigheden om snelle besluiten

vragen. Sommige deelnemers verkenden de mogelijkheid van snelle toetreding in een situatie van hoge geopolitieke druk, waarbij volwaardige integratie van lidstaten pas later zou volgen. Tevens werd er gewezen op het belang van blijvende aandacht voor Europese waarden en democratisch toezicht, zowel in de kandidaat-landen als binnen de EU. Ook een geleidelijke aanpassing van de besluitvorming, waaronder tussentijdse stappen richting besluitvorming met een gekwalificeerde meerderheid, kwam ter sprake.

Enkele reflecties achteraf

De scenarioworkshop bood ruimte om vanuit verschillende politieke uitgangspunten mogelijke ontwikkelingen in het EU-uitbreidingsproces te verkennen en de gevolgen daarvan voor Nederland te bespreken. Door toekomstbeelden uit te werken en vervolgens de impact daarvan te beoordelen, werden afwegingen over het tempo, de voorwaarden en de vorm van EU-uitbreiding concreter. In de afsluitende terugblik werd de waarde benoemd van het gezamenlijk verkennen van nieuwe mogelijkheden en handelingsopties.

De vergelijking van de verschillende ontwikkelde scenario's maakte zichtbaar hoe voordelen op het ene vlak kunnen samengaan met nadelen op een ander vlak; ook kunnen kosten op korte termijn tegenover mogelijke baten op langere termijn staan. Zo werden potentiële economische en geopolitieke voordelen van uitbreiding tegenover zorgen over het functioneren van een grotere Unie, en de bescherming van democratie en rechtsstaat gezet. Ook het uitblijven van EU-uitbreiding bracht in de uitgewerkte scenario's gevolgen en risico's met zich mee, bijvoorbeeld voor de stabiliteit in de omgeving van de Europese Unie en de invloed van de EU op ontwikkelingen in de kandidaat-landen en zelfs, mondiale zaken. Daarmee onderstreepte de oefening het belang om zowel de gevolgen van uitbreiding als die van langdurige stilstand in de politieke afweging te betrekken.

Een mogelijk vervolg is een vergelijkbare scenarioworkshop over hervormingen van de Europese Unie, een onderwerp dat tijdens deze sessie regelmatig terugkwam. Daarbij zou verder kunnen worden verkend hoe een hervormde Europese Unie eruit zou kunnen zien, mede in het licht van mogelijke verdere uitbreiding, en welke keuzes dit vraagt rond de Europese besluitvorming en democratische controle. Door verschillende hervormingsscenario's uit te werken, kunnen de gevolgen voor Nederland en het functioneren van de Unie worden besproken, evenals de mogelijkheden voor de Tweede Kamer om deze hervormingen te beïnvloeden.