Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

23 987 Uitbreiding van de Europese Unie

AG **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2026

Op 6 oktober jl. bracht de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een mededeling uit met daarin voorstellen voor de wijze waarop de EU zich zou moeten voorbereiden op EU-uitbreiding (*Preparing for a wider Union*). De mededeling bevat drie thema's: pre-uitbreidingsbeleidsevaluaties, voorstellen voor het versterken van geleidelijke integratie, en waarborgen voor toekomstige toetredingsverdragen. Deze mededeling geeft een nieuwe impuls aan een discussie die al langer loopt. Zoals de Commissie aangeeft, is dit een vervolg op de pre-toetredingshervormingen en -beleidsevaluaties die in juni 2024 verschenen[1], en discussies in de Europese Raad die daarop volgden[2].

Het kabinet acht het noodzakelijk dat de Commissie aandacht heeft voor deze onderwerpen. Zoals recentelijk aan de Tweede Kamer is gecommuniceerd[3], leert het verleden dat toetreding van nieuwe landen tot de Unie kansen schept wanneer zowel kandidaat-lidstaten als de EU zelf 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; en (3) hervormingen die de EU ook op de lange termijn toekomstbestendig houden. In lijn met de motie van het lid van der Lee[4] betrekt het kabinet ook geostrategische belangen bij het EU-uitbreidingsbeleid.

De Commissie geeft aan voor de meest vergevorderde kandidaat-lidstaten (Albanië, Montenegro, Moldavië, Oekraïne) indicatieve routekaarten (*roadmaps*) te zullen presenteren voor stappen in het toetredingsproces, mits deze landen hun hervormingstempo behouden. Deze routekaarten zijn ook onderdeel van het jaarlijkse uitbreidingspakket dat op 4 november jl. verscheen, en dragen volgens de Commissie bij aan betere prioritering en monitoring van hervormingen. De Commissie benadrukt evenwel dat het hervormingstempo van kandidaat-lidstaten leidend blijft voor het tempo van de onderhandelingen.

Het gebruik van routekaarten door de Commissie is niet nieuw en is bijvoorbeeld bekend van het toetredingsproces van Bulgarije en Roemenië.[5] Het kabinet is het met de Commissie eens dat routekaarten kunnen helpen om prioriteiten te stellen en kandidaat-lidstaten aan te sporen het hervormingsproces te intensiveren. Het

[1] Zie COM (2024) 146 final.
[2] Zie bijvoorbeeld https://www.consilium.europa.eu/media/qa3lblga/euco-conclusions-27062024-en.pdf
[3] Kamerstuk 23987 nr. 415.
[4] Kamerstuk 36866-6.
[5] Zie COM (2002) 624 final.

doorvoeren van hervormingen en de kwaliteit daarvan moeten echter leidend blijven bij besluiten over voortgang in het toetredingsproces. Het kabinet constateert dat het toetredingsproces een op verdiensten gebaseerd proces is en dat het vooraf vaststellen van toetredingsdata, op een moment dat een kandidaat-lidstaat nog volop bezig is met het doorvoeren van de vereiste hervormingen en overname van het EU-acquis, hier niet bij past. Het doorvoeren van de vereiste hervormingen vraagt politieke toewijding en tijd. Routekaarten mogen niet leiden tot datumfixatie, mede gezien het risico dat dit teleurstelling in de hand werkt.

Deze brief bevat een kabinetsappreciatie van de onderwerpen die door de Commissie worden benoemd in de mededeling.[6] Eerst wordt ingegaan op de vier sporen onder de pre-uitbreidingsbeleidsevaluaties: bestuur, waarden en de rechtsstaat, beleid en begroting. Daarna volgt een bespreking van geleidelijke integratie, en voorstellen voor waarborgen in toekomstige toetredingsverdragen.

1. Pre-uitbreidingsbeleidsevaluaties

In algemene zin geldt dat het kabinet het essentieel vindt dat de Unie zelf hervormt om te verzekeren dat het, in het huidige tijdgewricht en na uitbreiding, eensgezind en daadkrachtig kan optreden en haar kernwaarden kan beschermen en uitdragen. Veel van de door de Commissie voorgestelde hervormingsopties zijn een belangrijke stap in die richting. 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 fundamenten 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. Hierna volgt de kabinetspositie ten aanzien van elk van de vier pijlers waar de Commissie bij stilstaat in de evaluaties.

Bestuur

De Commissie doet meerdere voorstellen om het bestuur van de Unie te verbeteren binnen de kaders van de huidige verdragen. Hoewel de Commissie noemt dat zij verdragswijziging steunt waar nodig, ziet de Commissie meer heil in het benutten van de opties die de huidige verdragen bieden om de Unie te hervormen.

Als het gaat om besluitvorming stelt de Commissie een overstap van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (QMV) voor op verschillende beleidsterreinen, te weten: onderdelen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) zoals sancties, mensenrechtenverklaringen en civiele missies, maatregelen tegen belastingfraude en -ontduiking, fiscale maatregelen in het energiedomein en sociale zekerheid. Voor toetredingsonderhandelingen stelt de Commissie voor om over te stappen naar QMV voor het openen van onderhandelingsclusters en bepaalde andere tussentijdse besluiten.

De Commissie benoemt dat de optie al bestaat (onder artikel 31, lid 2, EU-Verdrag) om in bepaalde gevallen in het GBVB besluiten te nemen met QMV. Bij een ruimer gebruik van QMV, kunnen volgens de Commissie nationale belangen worden geborgd door gebruik te maken van waarborgen voor lidstaten zoals nu ook al voorzien in het juridische en politieke kader, zoals de al bestaande noodremprocedures in de Verdragen en het Ioannina-mechanisme.[7] De Commissie stelt voor dat de Raad vaker gebruikmaakt van gekwalificeerde meerderheid in plaats van consensus waar dat al mogelijk is, zodat beslissingen sneller worden genomen. Daarnaast verwijst de Commissie ook naar de mogelijkheid van constructieve onthouding in het GBVB voor

[6] Deze brief vervangt daarmee het reguliere BNC fiche.

[7] Met dit mechanisme kunnen lidstaten die vrezen overstemd te worden op voor hen vitale onderwerpen onder voorwaarden besluitvorming in de Raad uitstellen, op terreinen waarbij de Raad met QMV stemt. Het kan worden geactiveerd door leden van de Raad wanneer ze 55% van de bevolking of 55% van het aantal lidstaten vertegenwoordigen dat nodig is voor een blokkerende minderheid. Vervolgens wordt er binnen redelijke termijn gezocht naar een oplossing om tegemoet te komen aan de bezwaren. Het mechanisme is vastgelegd in Besluit 2009/857/EG van de Raad. Het inroepen kan besluitvorming vertragen, maar niet blokkeren.

meer flexibiliteit waar de verdragen unanimiteit voorschrijven. Bij internationale overeenkomsten moeten – volgens de Commissie – onnodig complexe procedures, zoals een gemengd akkoord (*mixed agreements*), worden vermeden.

De Commissie wijst op nauwere samenwerking[8] als instrument om op een bepaald beleidsterrein verder samen te werken als de EU27 niet tijdig vooruitgang boekt. Er wordt daarbij verwezen naar voorbeelden zoals het Europees Openbaar Ministerie en de *Ukraine Support Loan* 2026-2027. De Commissie wil onderzoeken bij welke lopende voorstellen nauwere samenwerking een oplossing kan bieden. De Commissie beschrijft verder hoe de Europese instellingen kunnen worden hervormd om zich voor te bereiden op een grotere Unie. In dat kader wijst de Commissie op de mogelijkheid van verkleining van het college van Commissarissen, het herzien van de verdeling van de zetels van het Europees Parlement en aangepaste werkmethoden, coördinatie en operationele capaciteit binnen de Raad en de Europese Raad.

Kabinetsappreciatie
In lijn met de Commissie, richt het kabinet zich op de hervormingsmogelijkheden die de huidige verdragen al bieden om het bestuur van de Unie te verbeteren. Daarbij wil het kabinet bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van besluitvorming, terwijl lidstaten mogelijkheden behouden om nationale belangen te beschermen. Net als de Commissie, is ook het kabinet voorstander van het vaker gebruikmaken van constructieve onthouding in het kader van het GBVB, en het vaker gebruikmaken van QMV waar de verdragen die mogelijkheid al bieden (bijvoorbeeld artikel 31, lid 2, EU-Verdrag). Het kabinet verwelkomt de aandacht die de Commissie heeft voor het samengaan van een eventuele overstap naar QMV met mechanismen om nationale belangen te beschermen, zoals een noodremprocedure.

De overstap van unanimiteit naar QMV-besluitvorming op een bepaald beleidsterrein kan binnen de kaders van de verdragen gerealiseerd worden, maar vergt een unaniem besluit van de Europese Raad of de Raad. Zoals bekend zet het kabinet in op uitbreiding van QMV-besluitvorming in het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB), mede in lijn met de motie Klos c.s.[9] en motie Klos en Van der Lee.[10] Dit betreft o.a. besluitvorming rondom de verlenging van sanctieregimes. Daartoe is Nederland actief in de *Group of Friends on effective decisionmaking in CFSP*.[11] Deze groep verkent de GBVB-terreinen waar QMV-besluitvorming mogelijk kan zijn. Het GBVB kent een eigen besluitvormingskader, waarin besluiten worden genomen over het optreden van de Unie, onder meer in de vorm van verklaringen. Anders dan op veel andere EU-beleidsterreinen worden binnen het GBVB geen wetgevingshandelingen vastgesteld. Het GBVB voorziet daarnaast in een sterke rol voor lidstaten, waarbij GBVB-besluiten lidstaten niet beletten om hun eigen buitenlandbeleid te voeren, mits zij daarbij het beginsel van loyale samenwerking in acht nemen en het GBVB beleid niet ondermijnen. Om deze redenen, samen met een snel veranderend wereldtoneel en het belang van de EU als sterke geopolitieke actor, is effectiviteit van besluitvorming middels QMV op dit terrein voor het kabinet prioritair.

Het kabinet is op dit moment geen voorstander van een overstap naar QMV op andere terreinen als maatregelen tegen belastingfraude en -ontduiking, fiscale maatregelen in het energiedomein, sociale zekerheid en sociale bescherming. De inrichting van

---

[8] Nauwere samenwerking is een vorm van gedifferentieerde integratie waarmee negen of meer lidstaten binnen de juridische kaders van de EU en met gebruik van de EU-instellingen op bepaalde beleidsterreinen met elkaar kunnen samenwerken, wanneer de EU als geheel de doelstellingen van die samenwerking niet binnen een redelijke termijn kan bereiken. Op terreinen waar de EU exclusief bevoegd is, is nauwere samenwerking niet mogelijk. De samenwerking moet bovendien de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van niet-deelnemende lidstaten respecteren. Besluiten binnen de nauwere samenwerking zijn alleen bindend voor deelnemende lidstaten. De nauwere samenwerkingsprocedure is geregeld in artikel 20 van het EU-Verdrag en de artikelen 326 tot en met 334 van het EU-Werkingsverdrag.
[9] Kamerstuk 21 501-20, nr. 2338.
[10] Kamerstuk 21 501-02, nr. 3400.
[11] Kamerstuk 23987, nr. 412.

socialezekerheidsstelsels en sociale bescherming (inclusief pensioenstelsels) zijn sterk gelieerd aan nationale economische, belasting- en inkomstdistributiemodellen. Het kabinet houdt daarom op deze terreinen vast aan besluitvorming met unanimiteit, op basis van onder meer de huidige artikelen 21 en 153 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

Bij het EU-toetredingsproces vindt het kabinet het essentieel dat besluiten in het toetredingsproces van een kandidaat-lidstaat op merites worden genomen en streng getoetst wordt of kandidaat-lidstaten voldoen aan de vereisten, met als doel dat zij uiteindelijk voldoen aan de Kopenhagencriteria. Onze standaarden – waaronder de fundamentele waarden van de rechtsstaat, fundamentele rechten en democratie – dienen op peil te blijven. Toetreding op merites betekent ook dat het kabinet bilaterale blokkades op basis van kwesties die geen plaats kennen in de EU-toetredingsvereisten, afkeurt. Het kabinet is geen voorstander van een overstap naar QMV-besluitvorming voor belangrijke besluiten in het toetredingsproces, in lijn met de motie van het lid Becker c.s.[12] Het kabinet is bereid voorstellen voor stroomlijning of vereenvoudiging van besluitvorming rond technische tussenstappen op effectiviteit te beoordelen. Het kabinet blijft zich constructief opstellen in het zoeken naar manieren om te voorkomen dat bilaterale kwesties toetredingsprocessen op oneigenlijke wijze stilleggen en brengt dit ook op in bilaterale gesprekken met lidstaten.

De wens van de Commissie om internationale overeenkomsten enkel door de Unie (*EU-only*) te laten sluiten waar de bevoegdheidsverdeling tussen Commissie en EU-Lidstaten volgens de EU-verdragen dit toestaat, wanneer er ook gekozen kan worden voor een gemengde overeenkomst, kan het kabinet niet onderschrijven. Het kabinet is van mening dat in dergelijke situaties de keuze tussen een gemengd of een *EU-only* akkoord per geval nauwkeurig beoordeeld moet worden. Het kabinet is daarom geen voorstander van op voorhand bepalen dat in alle gevallen gekozen moet worden voor *EU-only* akkoorden.

Over het algemeen is het kabinet voorstander van het werken in kopgroepen, al dan niet door gebruik te maken van nauwere samenwerking tussen kleinere groepen van lidstaten. Een voorbeeld van het werk in kopgroepen is de samenwerking met gelijkgezinde lidstaten op EU-uitbreiding en hervormingen. Dit resulteerde onder andere in het non-paper[13] over waarborgen in nieuwe toetredingsverdragen, waarmee een duidelijke impuls is gegeven aan de discussie hierover in Brussel en het werk hieraan van de Commissie. Het kabinet onderschrijft de visie van de Commissie dat per geval zal moeten worden bekeken of een nauwere samenwerking met minder dan 27 lidstaten opportuun is en op welke terreinen het geschikter of effectiever is om als gehele Unie op te treden. Verder zal het kabinet, samen met gelijkgezinde lidstaten, de juridische en politieke mogelijkheden verkennen van andere hervormingsopties, zoals het reduceren van het aantal Commissarissen[14], het maximeren van het aantal zetels van het Europees Parlement, hervormingen binnen de Raad en de Europese Raad en overige voorbereidingen op een bredere slagvaardige Unie. De kansen en risico’s van deze opties moeten goed tegen elkaar afgewogen worden en er moet voldoende draagvlak voor ontstaan.

In het kader van de bredere hervormingen die nodig zijn voor een goed functionerende en slagvaardige Unie vindt het kabinet het tot slot belangrijk dat EU wet- en regelgeving zorgvuldig onderbouwd, effectief en uitvoerbaar is. Dat is een essentieel onderdeel van goed bestuur. Het kabinet mist dan ook een verwijzing naar de kwaliteit, uitvoerbaarheid en effectiviteit van EU wet- en regelgeving in de Commissiemededeling.

[12] Kamerstuk 21 501-20, nr. 2447.
[13] Kamerstuk 23987 nr. 415.
[14] Conform motie van het lid Hoogeveen c.s., Kamerstuk 36866-10.

Waarden en de rechtsstaat
De Commissie onderstreept dat respect voor de rechtsstaat, fundamentele rechten en democratie kernvoorwaarden voor toetreding zijn en fundamenten vormen voor het functioneren van de Unie. Dit vindt zijn weerslag in het feit dat het Cluster 1 (*Fundamentals*), waarin onder andere de rechtsstaateisen zijn vastgelegd, in de huidige onderhandelingsmethodiek als eerste opent en pas als laatste sluit. Daarmee bepalen rechtsstaateisen ook het tempo van de toetredingsonderhandelingen. Voor eerbiediging van deze waarden is naast de aanname van relevante wetgeving ook van belang dat nationale instellingen aantoonbaar in de praktijk functioneren en hervormingen en implementatie blijvend blijken. De Commissie benadrukt daarom het belang van monitoring, (financiële) prikkels en handhaving zowel tijdens als na het toetredingsproces.

De Commissie stelt in dit kader allereerst voor om meer kandidaat-lidstaten te betrekken bij de jaarlijkse rechtsstaatrapporten zodra ze ver genoeg zijn in het toetredingsproces. Momenteel zijn Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië opgenomen. Ook wil de Commissie hervormingen door kandidaat-lidstaten blijven stimuleren en steunen. De Commissie beoogt dit te doen door opvolging van de aanbevelingen in het uitbreidingsrapport middels conditionaliteit te koppelen aan financiële steun en geleidelijke integratie. Daarbij verwijst de Commissie naar de voorgestelde prestatiegerichte steun onder het volgende Meerjarig Financieel Kader (2028-2034) voor kandidaat-lidstaten, zoals die nu ook onder de Oekraïne Faciliteit en Groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië wordt verleend. Verder biedt de Commissie ondersteuning aan om vanaf het moment van toetreding effectief te kunnen deelnemen aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Alle nieuwe lidstaten zullen zich bij het EOM moeten aansluiten, omdat het EOM inmiddels door deelname van alle huidige lidstaten onderdeel van het acquis is geworden. De Commissie benadrukt daarnaast dat na toetreding het volledige EU-rechtsstaatinstrumentarium, waaronder financiële instrumenten, zal worden ingezet om blijvende naleving te waarborgen.

De Commissie stelt daarnaast voor met het Europees Parlement en de Raad in gesprek te gaan over manieren om, binnen de bestaande Verdragskaders, effectiever gebruik te maken van de artikel 7 VEU-procedure. De hoge procedurele drempelwaarden, in het bijzonder de benodigde viervijfde meerderheid en unanimiteit in de (Europese) Raad, en het ontbreken van termijnen in de besluitvormingsprocedure, kunnen het tijdig en effectief gebruik van dit instrument verhinderen. De Commissie wil daarom bezien of termijnen voor de toepassing van deze procedure in bijvoorbeeld inter-institutionele akkoorden kunnen worden vastgelegd. Ook streeft de Commissie naar een meer regelmatige behandeling van de aanhoudende zorgen en een duidelijkere opvolging van hoorzittingen die onder de artikel 7 procedure in de Raad worden gehouden.

Om bescherming van fundamentele rechten te verbeteren, kondigt de Commissie aan om de samenwerking tussen de autoriteiten van de kandidaat-lidstaten, het EU-Grondrechtenagentschap en andere relevante EU-netwerken te versterken. Kandidaat-lidstaten moeten in staat zijn de grondrechten uit het EU-Handvest effectief te waarborgen, waaronder bij de uitvoering van de EU-begroting. De Commissie kondigt verder aan te zullen bezien of de passerelleclausule (artikel 48, zevende lid, VEU) kan worden gebruikt om het besluitvormingsproces op het terrein van non-discriminatie op grond van artikel 19 VWEU, daarvoor geldt unanimiteit, te kunnen versoepelen. De Commissie zal hiervoor mogelijk met aanbevelingen komen.

De Commissie heeft ook oog voor democratische weerbaarheid en noemt het belang kandidaat-lidstaten te betrekken bij het Europees democratieschild en bij het werk van het Europees Centrum voor democratische weerbaarheid, onder meer op het gebied van *foreign interference and manipulation of information (FIMI),* electorale integriteit, bestrijding van desinformatie en bescherming van vrije en onafhankelijke media.

Kabinetsappreciatie
Respect voor de rechtsstaat, fundamentele rechten en democratie in alle lidstaten is essentieel voor een goed functionerende EU en voor het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten. Voor het kabinet staat buiten kijf dat de Kopenhagencriteria leidend zijn in het toetredingsproces, in lijn met de motie van het lid Keijzer.[15] Effectieve implementatie van hervormingen om de waarden van de EU te eerbiedigen zijn zowel voor als na toetreding van belang. Het kabinet steunt dan ook het voornemen van de Commissie om te voorzien in goede monitoring, (financiële) prikkels en handhaving van de voorwaarden en verplichtingen bij EU-lidmaatschap.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie meer kandidaat-lidstaten in het jaarlijkse Commissie rechtsstaatrapport wil opnemen zodra ze ver genoeg zijn in het toetredingsproces. Dit biedt immers een extra mechanisme om rechtsstaatsontwikkelingen te monitoren. Daarnaast steunt het kabinet het voornemen om technische assistentie nadrukkelijker te verbinden aan openstaande aanbevelingen in het jaarlijkse uitbreidingsrapport.

Het kabinet steunt ook de vroegtijdige signaleringen van rechtsstaatzorgen door de Commissie via het jaarlijkse rechtsstaatrapport voor lidstaten nadat zij zijn toegetreden. Het kabinet vindt het evenwel van belang om de jaarlijkse rechtsstaatrapporten, evenals de dialogen daarover in de Raad, verder te verbeteren en zal hiervoor tijdens de evaluatie van de rechtsstaatdialoog (voor het najaar van 2027) samen met gelijkgezinde lidstaten voorstellen doen. Daarnaast steunt het kabinet het voornemen om technische assistentie aan kandidaat-lidstaten nadrukkelijker te verbinden aan openstaande aanbevelingen in het jaarlijkse uitbreidingsrapport. Ook bilaterale Nederlandse steun, bijvoorbeeld via het MATRA-programma, sluit hier op aan.

Naast deze versterkingen van het monitoringsinstrumentarium, vindt het kabinet bovenal van belang dat de Commissie, als hoedster van de EU-Verdragen, ook snel en effectief optreedt indien nieuwe of bestaande lidstaten de beginselen van de rechtsstaat en fundamentele rechten schenden. De Commissie dient het beschikbare instrumentarium, waaronder inbreukprocedures en de financiële instrumenten, dan in te zetten. Het kabinet zal de Commissie daarom blijven oproepen om dit op zichtbare wijze te doen.

Financiële druk is voor het kabinet een belangrijk instrument om lidstaten aan te sporen de noodzakelijke hervormingen door te voeren om de rechtsstaat en fundamentele rechten op effectieve wijze te beschermen. Het kabinet zet daarom in op verdere versterking van het financiële rechtsstaatinstrumentarium, onder meer door sterkere conditionaliteiten op het gebied van de rechtsstaat en fundamentele rechten in het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK).[16] De kabinetsinzet voor een versterking van de rechtsstaat- en handvestconditionaliteiten is opgenomen in de zogeheten *partial general approach* ten aanzien van de nationale en regionale partnerschapsplannen die de Raad op 16 juni jl. aannam, en het kabinet zal zich hier tijdens de MFK-onderhandelingen voor blijven inzetten.[17]

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om te bezien hoe, binnen de bestaande verdragskaders, effectiever gebruik kan worden gemaakt van de artikel 7 VEU-procedure en staat open voor het mogelijk vastleggen van termijnen voor de besluitvorming in interinstitutionele akkoorden. Met het vastleggen van termijnen blijven de benodigde viervijfde meerderheid en unanimiteit belangrijke drempels die het effectief gebruik van de artikel 7-procedure in de weg staan. De ambitie van het kabinet is dan ook om deze vereisten op de langere termijn aan te passen. Dit vergt echter verdragswijziging en dat is nu niet aan de orde.

[15] Kamerstuk 21501-20, nr. 2456
[16] Kamerstuk 22 112, nr. 4357.
[17] Kamerstuk 21501-02, nr. 3449, en Kamerstuk 21501-20, nr. 2404.

Het kabinet verwelkomt dat deelname aan het EOM inmiddels onderdeel is geworden van het EU-acquis, omdat het een belangrijke bijdrage kan leveren aan de aanpak van fraude met EU-middelen en corruptie ten nadele van de EU-begroting in de lidstaten. Daarbij is het van belang dat nieuwe lidstaten voor toetreding administratief en operationeel zijn voorbereid, zodat zij direct na toetreding effectief aan het EOM kunnen deelnemen. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om nieuwe lidstaten op de deelname aan het EOM voor te bereiden. Ook steunt het kabinet de door de Commissie voorgestelde versterkte samenwerking met onder meer het EU-grondrechtenagentschap om bescherming van fundamentele rechten in de kandidaat-lidstaten te verbeteren. Zoals de Commissie ook stelt is de handhaving van grondrechten in de praktijk van belang, met nadruk op de onafhankelijkheid en capaciteit van handhavingsinstanties, de rechterlijke macht en toegang tot doeltreffende rechtsmiddelen. Het kabinet verwelkomt ook het betrekken van kandidaat-lidstaten binnen het Europees Centrum voor democratische weerbaarheid. Dit is van belang om kandidaat-lidstaten gericht te ondersteunen in capaciteitsopbouw om de democratische weerbaarheid te verhogen, onder andere op het gebied van electorale integriteit, onafhankelijke en vrije media en het tegengaan van FIMI.
Tot slot kijkt het kabinet uit naar een voorstel van de Commissie over het gebruik van de passerelleclausule om het besluitvormingsproces aangaande wetgeving op het terrein van gelijkheid en non-discriminatie te versoepelen. Daarbij is het van belang om nader te bezien wat de precieze reikwijdte en implicaties zijn van een eventueel voorstel daartoe.

Beleid
De Commissie heeft het Uniebeleid geëvalueerd met het oog op EU-uitbreiding. De bijlage bij de mededeling bevat een gedetailleerd overzicht van deze analyse, met daarbij een signalering van mogelijke kansen en risico's, potentiële gaten in het beleid en opties voor adaptatie[18]. In de mededeling zelf gaat de Commissie in op de belangrijkste bevindingen. Daarbij wijst de Commissie op het belang van effectieve implementatie van het acquis, grensoverschrijdende samenwerking, voldoende administratieve capaciteit en gerichte investeringen.

Op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) concludeert de Commissie dat het vergroten van de Europese buitengrens bij uitbreiding vraagt om operationele samenwerking op het gebied van veiligheid en migratie, en effectieve voorbereidingen voor grensbeheer. Daarbij onderstreept de Commissie het belang van aantoonbare operationele capaciteit, met effectief rechterlijk toezicht en waarborgen voor gegevensbescherming en grondrechten. De interne markt vergroot bij uitbreiding, wat volgens de Commissie zal leiden tot nieuwe kansen voor handel en investeringen. Om die vruchten te kunnen plukken wijst de Commissie wel op de noodzaak van onder meer uniforme implementatie van het EU-acquis, vergelijkbare niveaus van bescherming en effectieve handhaving, o.a. op het gebied van douane, markttoezicht, publieke gezondheid, consumentenbescherming en productveiligheid. Kandidaat-lidstaten moeten aantoonbaar beschikken over voldoende handhavingscapaciteiten voor volledige deelname aan de interne markt. Overgangsmaatregelen voor het vrij verkeer van werknemers kunnen worden ingesteld, net als bij eerdere EU-uitbreiding. De Commissie noemt hier geen maximumduur. Bij eerdere toetredingen bedroegen de maximale termijnen voor deze overgangsmaatregel 2+3+2 jaar.
Als het gaat om concurrentievermogen en inclusieve groei biedt uitbreiding, mits gepaard met gerichte investeringen, volgens de Commissie een kans om strategische industriële sectoren, Europese waardenketens en onderzoek en innovatie te versterken. Dit vergt wel volledige aansluiting bij de Europese economische veiligheidsstrategie en voldoende administratieve capaciteit. De Commissie stelt dat uitbreiding kan bijdragen aan het behalen van Europese klimaatdoelstellingen en het versterken van de energiezekerheid, de circulaire economie en duurzame connectiviteit. Ook kan uitbreiding Europees leiderschap op decarbonisatie van de

[18] Zie: https://commission.europa.eu/document/e0757d4c-4f07-4a4f-977c-4938b356f8fd_en

industrie en ontwikkeling van schone technologieën en producten versterken. Dat vraagt wel om substantiële investeringen in energiediversificatie, operationele systemen en corridors, in onderling verenigbare markt- en technische regels, en in samenwerking tussen toezichthouders, netbeheerders en aangrenzende lidstaten. De Commissie benadrukt hier verder het belang van effectieve integratie in de douane-unie, waarbij uitdagingen op het gebied van uitvoering en investeringen een proactieve aanpak vereisen nog voor toetreding.

Op het gebied van cohesie, landbouw, voedsel en visserij versterkt uitbreiding volgens de Commissie zowel kansen als verschillen binnen de Unie. Toekomstige lidstaten zullen aanzienlijke landbouwproductie toevoegen en het voedselzekerheidspotentieel van de Unie versterken, terwijl zij tegelijkertijd de druk op de markten vergroten en behoefte hebben aan inkomenssteun. De voorbereidingen zullen volledige naleving en implementatie van het EU-acquis vergen zoals op de regelgeving van voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn en milieu. Ook zal er voldoende capaciteit moeten zijn, onder meer om crises te kunnen managen. De Commissie meent dat de EU vanwege de schaal, structuur en hoge productiviteit van de landbouwsector in Oekraïne gerichte maatregelen moet onderzoeken rond toekomstige financiële ondersteuning en markttoegang voor nog nader te bepalen gevoelige landbouwproducten. Verder geeft de Commissie aan dat de EU Oekraïne tegelijkertijd moet steunen bij het herwinnen van toegang tot historische exportmarkten in derde landen. Tot slot stelt de Commissie dat nieuwe lidstaten het geopolitieke gewicht van de Unie kunnen vergroten, maar dat vergt wel volledige aansluiting bij het GBVB, inclusief op het gebied van sancties.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet kan zich in algemene zin vinden in de kansen en uitdagingen die de Commissie schetst. Daarbij verwelkomt het kabinet de gedetailleerde doorlichting van het beleid die de Commissie heeft uitgevoerd, en ook zal blijven uitvoeren. Nederland zal pleiten voor een gedegen proces om deze discussie in de toekomst op een gestructureerde manier te voeren, bijvoorbeeld via periodieke discussies in de Raad Algemene Zaken.

Het kabinet onderschrijft met klem het belang van voldoende administratieve- en uitvoeringscapaciteit voor effectieve implementatie en uitvoering van het EU-acquis. Voor behoud van de integriteit van de interne markt, het gelijke speelveld, en de interne veiligheid van de Unie is het cruciaal dat in alle lidstaten de papieren werkelijkheid gelijke tred houdt met de daadwerkelijke implementatie en uitvoering van EU wetgeving. Dit vergt zowel voldoende administratieve capaciteit, als toezicht- en handhavingscapaciteit in de uitvoering, door onder andere de douane. Het kabinet verwelkomt de aandacht van de Commissie voor aantoonbare operationele capaciteit en praktische toetsing daarvan over de volle breedte van beleidsterreinen.

Het kabinet hecht ook aan de aandacht voor overgangsmaatregelen voor het vrij verkeer van werknemers. Het is voor het kabinet van belang dat toekomstige toetredingsverdragen stevige overgangsmaatregelen bevatten voor het vrij verkeer van werknemers en arbeidsmobiliteit in het kader van vrij verkeer van diensten. Voor overgangsmaatregelen voor het vrij verkeer van werknemers heeft Nederland in het toetredingsproces met Montenegro een verlenging van de mogelijke maximumduur met 2 jaar gerealiseerd. Daarmee wordt het mogelijk om arbeidsmobiliteit na EU-toetreding van Montenegro voor een initiële periode van 4 jaar te beperken, wat vervolgens nog verlengd kan worden met achtereenvolgens 3 en 2 jaar. Ook is het op verzoek van Nederland mogelijk geworden om de bredere maatschappelijke gevolgen, zoals op huisvesting, mee te wegen bij een eventueel besluit tot verlenging. Naast het vrij verkeer van werknemers heeft Nederland ook transitiemaatregelen voor arbeidsmobiliteit op grond van het vrij verkeer van diensten vastgelegd in een aantal sectoren die volgens het Roemer-rapport als risicosector gezien worden voor misstanden en uitbuiting van laagbetaalde arbeidsmigranten. Voor deze

transitiemaatregelen geldt dezelfde maximumduur als voor het vrij verkeer van werknemers. Bij andere toekomstige toetredingen zal Nederland wederom inzetten op zulke transitiemaatregelen en een significant langere maximumduur dan voorheen.

Ook verwelkomt het kabinet de aandacht die de Commissie heeft voor de impact van EU-uitbreiding op het landbouw gerelateerde domein en kijkt het uit naar verdere uitwerking van de door de Commissie genoemde stappen, waaronder die voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) en invulling van eventuele maatregelen ten aanzien nader te bepalen gevoelige landbouwproducten. Voor het toetredingsproces van Oekraïne onderschrijft het kabinet het belang om tijdig te spreken over mogelijke gerichte landbouwmaatregelen in de toetredingsonderhandelingen behorend bij Cluster 5 (hulpbronnen, landbouw en cohesie). Het kabinet verwelkomt tevens dat de Commissie de verwachting onderstreept dat kandidaat-lidstaten zich volledig aansluiten bij het GBVB, waaronder sancties. Dit blijft in sommige kandidaat-lidstaten nog achter.

Begroting
De Commissie wijst erop dat de EU-begroting een mechanisme bevat voor een tussentijdse herziening van het MFK in het geval van toetreding van een nieuwe lidstaat. De Commissie benadrukt verder dat het voorstel voor het volgende MFK flexibiliteit biedt bij EU-uitbreiding. Daarbij wijst de Commissie op de pre-accessiesteun onder Global Europe (GE), de regelingen die van toepassing zijn op lidstaten na toetreding via de Nationale en Regionale Partnerschap Plannen (NRPP) en het Europees Concurrentiefonds (ECF). De Commissie verwacht de grootste budgettaire gevolgen van EU-uitbreiding voor de uitgaven aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid, binnenlandse zaken, cohesie, en de nationale bijdragen van de toetredende lidstaten.

De Commissie onderstreept het belang van financiële steun aan kandidaat-lidstaten en noemt daarbij onder andere het Groeiplan voor de Westelijke Balkan als voorbeeld van prestatiegerichte steun. Volgens de Commissie zal het Global Europe instrument dergelijke financiële steun in een meer coherent en flexibel raamwerk plaatsen. De Commissie zal in de eindfase van toetredingsonderhandelingen financiële pakketten presenteren, zoals juni jl. voor Montenegro. Voor toetreding ontvangen kandidaat-lidstaten steun vanuit de MFK Global Europe pijler. Na toetreding wordt volgens het Commissie voorstel het NRP-plan deels bekostigd uit beschikbaar gestelde steun vanuit Global Europe, wat resulteert in een lagere netto-budgettaire impact op de EU-afdrachten van de lidstaten. Daarbij komen additionele enveloppen voor cohesie, landbouw en HOME-fondsen. Dit zorgt volgens de Commissie voor continuïteit van implementatie van belangrijke hervormingen en investeringen. De Commissie noemt het belang van bescherming van EU-middelen, en in dat kader de nauwe samenwerking met het EOM en het Europees anti-Fraude agentschap. Steun die volgt uit de plannen moet volgens de Commissie worden uitgesteld of verminderd als er niet aan de voorwaarden van goed financieel management wordt voldaan.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet zet tijdens de MFK-onderhandelingen in op het beperken van de stijging van de EU-afdrachten en modernisering van het MFK, conform de geformuleerde inzet in de meest recente MFK-brief[19]. Het kabinet hecht er aan dat voorstellen over financiële en budgettaire bepalingen voor toetreding niet vooruitlopen op de uitkomsten van de MFK-onderhandelingen.

Het kabinet erkent dat uitbreiding gevolgen zal hebben voor de financiering van de EU-begroting en de besteding van beschikbare gelden uit het MFK. Onder meer daarom zet het kabinet onverminderd in op een moderne en betaalbare EU-begroting. Het kabinet steunt daarbij het voorstel om meer te werken met conditionaliteit middels prestatiegerichte plannen om ook in kandidaat-lidstaten belangrijke hervormingen te stimuleren. Om de gevolgen van toekomstige uitbreiding voor de EU-begroting adequaat

[19] Kamerstuk 21501-20, nr. 2404.

te kunnen opvangen, beschikt de EU over een beproefd financieel instrumentarium bij uitbreiding (zoals geleidelijke infasering van subsidies). Wat betreft de financiële pakketten ontving de Tweede Kamer eerder een appreciatie van het voorstel voor Montenegro.[20] Hierin gaf het kabinet aan dat bij toekomstige toetreding van andere kandidaat-lidstaten een langere of andersoortige infasering mogelijk moet zijn, afhankelijk van de omstandigheden van de kandidaat-lidstaat in kwestie. Het kabinet hecht aan de bescherming van de financiële belangen van de EU, en vindt het daarom positief dat deelname aan het EOM nu onderdeel is van het acquis.

2. Geleidelijke integratie

De Commissie identificeert vier prioritaire gebieden met mogelijkheden voor meer geleidelijke integratie. Voor alle voorstellen geldt dat kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan de betreffende regelgeving en voorwaarden en dat elke vorm van geleidelijke integratie omkeerbaar is. Ook geeft de Commissie aan dat de jaarlijkse uitbreidingsrapportages, waarin onder meer voortgang op versterking van de rechtsstaat wordt gemonitord, richtinggevend moeten zijn bij het aanbieden van integratiemogelijkheden voor een kandidaat-lidstaat. Ook geeft de Commissie aan dat de institutionele integriteit van de EU intact moeten blijven. De Commissie ziet allereerst mogelijkheden voor de interne markt, concurrentievermogen en economische veiligheid . Diepere integratie in de interne markt biedt niet alleen kansen aan kandidaat-lidstaten, maar ook aan EU-bedrijven en het kan EU-waardeketens versterken. De Commissie noemt onder meer als opties samenwerking in strategische sectoren als halfgeleiders, kwantum, biotechnologie, kunstmatige intelligentie en ruimtevaart. Daarbij moet wel aan relevante veiligheidsvereisten zijn voldaan, evenals aan eisen op het gebied van investeringstoetsing, sancties en exportcontrole. De Commissie stelt voor om kandidaat-lidstaten ook te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe EU-maatregelen om de interne markt te beschermen. Voor energie, transport en digitale connectiviteit stelt de Commissie dat geleidelijke integratie moet leiden tot veerkrachtige transportroutes, een meer gediversifieerd energie-aanbod en veilige digitale infrastructuur met betere interoperabiliteit. Rond veiligheid, defensie en weerbaarheid identificeert de Commissie nadere defensie-industriesamenwerking, militaire mobiliteit, en het adresseren van cybersecurity en hybride dreigingen als kansen, evenals meer bijdrage aan GVDB-missies[21]. Hier noemt de Commissie aansluiting bij bestaande defensie-industrieprogramma’s, in het bijzonder voor Oekraïne. De Commissie stelt ook nadere betrokkenheid van Oekraïne voor bij programma’s die innovatie in de EU-defensie-industrie ondersteunen. Tot slot moet er gekeken worden naar voordelen voor burgers en bedrijven. Hier noemt de Commissie bestaande initiatieven zoals Erasmus+ en Roam-Like-At-Home. Hier profiteren zowel burgers in kandidaat-lidstaten als burgers uit EU-landen van. Wederzijdse erkenning van kwalificaties, onderwijs- en mobiliteitssamenwerking moeten nader worden onderzocht.

Ten tweede besteedt de Commissie aandacht aan institutionele betrokkenheid van kandidaat-lidstaten bij de Unie. Verdere deelname als waarnemer aan expertgroepen, programma’s en agentschappen kan kandidaat-lidstaten vertrouwder maken met de werking van de EU en hun capaciteit om EU-beleid toe te passen vergroten. Na het afsluiten van de toetredingsonderhandelingen wil de Commissie deze waarnemersrol kunnen uitbreiden en na ondertekening van het toetredingsakkoord moet er ook naar meer politieke betrokkenheid kunnen worden gekeken. Pre-toetredingsdeelname als waarnemer geeft echter geen besluitvormende rechten.

Tot slot wil de Commissie een jaarlijkse geleidelijke-integratiedialoog voeren met kandidaat-lidstaten die voortgang maken op aan toetreding gerelateerde hervormingen. Via deze dialoog moeten nieuwe kansen voor integratie besproken worden, en wordt tegelijkertijd gekeken of aan de benodigde voorwaarden wordt voldaan. Sectorspecifieke tekortkomingen dienen beantwoord te worden met sectorspecifieke

[20] Kamerstuk 22112, nr. 4436.
[21] Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid-missies.

consequenties. Dit ligt anders voor terugval op rechtstaat of anti-corruptie. Daar moet een bredere, verdergaande reactie mogelijk zijn. De Commissie geeft aan bij de publicatie van de Uitbreidingsrapportage in november met een overzicht van bestaande geleidelijke integratie-initiatieven te komen en daarbij ook voorstellen te doen voor nieuwe mogelijkheden.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet verwelkomt in algemene zin de aandacht die de Commissie in deze mededeling besteedt aan meer mogelijkheden voor geleidelijke integratie. Het kabinet ziet geleidelijke integratie als een aanvulling op de route naar volwaardig EU-lidmaatschap en kan zich vinden in de voordelen van geleidelijke integratie die de Commissie schetst door de koppeling aan gedeelde economische en geostrategische belangen. Het mes snijdt aan twee kanten wanneer geleidelijke integratie kandidaat-lidstaten helpt zich op toetreding voor te bereiden en gelijktijdig Europese bedrijven meer kansen biedt, Europese waardeketens weerbaarder worden, de Europese defensie-industrie meer kan innoveren en het gelijk speelveld tussen EU- en kandidaat-lidstaten zich al zoveel mogelijk kan vormen. Voor het kabinet is bij bovenstaande wel voorwaardelijk dat de integriteit van de interne markt en de interne veiligheid van de EU geborgd blijven. Dat betekent dat het voor de desbetreffende vorm van geleidelijke integratie relevante EU-acquis door de kandidaat-lidstaat in kwestie dient te zijn overgenomen en ook dat er voldoende flankerende maatregelen moeten zijn om effectieve handhaving en de interne veiligheid te kunnen borgen. Dit is onder meer belangrijk om georganiseerde criminaliteit of hybride dreigingen tegen te gaan en een goede werking van de interne markt te kunnen blijven garanderen. Een goed functionerende rechtsstaat is hiervoor een *conditio sine qua non.*

Het kabinet is van mening dat de Commissie grotendeels dezelfde randvoorwaarden voor geleidelijke integratie deelt, die het kabinet ook hanteert om deze belangen te borgen. Hierbij gaat het om naleving van het relevante EU-acquis en de normen en waarden van de EU; borging van de integriteit van besluitvorming van de EU en haar instellingen; en de omkeerbaarheid van maatregelen bij onvoldoende naleving van het EU-acquis, met in het bijzonder aandacht voor rechtsstaat. Daarbij verwelkomt het kabinet de nadruk die de Commissie legt op naleving van het EU-acquis rond economische veiligheid, exportcontroles en sancties. Dit zijn voor het kabinet belangrijke randvoorwaarden om de integriteit van de interne markt te kunnen blijven borgen. Wel is het kabinet van mening dat eenzelfde nadruk zou moeten liggen op voldoende voortgang en naleving van rechtsstaat- en anti-corruptievereisten. Hoewel de Commissie aangeeft dat de jaarlijkse uitbreidingsrapportages – waarin ook deze voortgang wordt gemeten – richting geven aan stappen op geleidelijke integratie, zou het kabinet deze koppeling duidelijker terug willen zien komen. Dit zal het kabinet ook richting de Commissie blijven aangeven. Toekomstige voorstellen voor geleidelijke integratie rond bijvoorbeeld de genoemde sensitieve technologieën of defensiesamenwerking, zal het kabinet door deze lens bekijken; met naast aandacht voor de voorwaardelijke overname van het acquis, ook expliciete aandacht voor de rechtsstaat- en anti-corruptievereisten, en borging van (economische) veiligheidsbelangen.

Op het gebied van meer institutionele betrokkenheid, kan het kabinet zich vinden in de voorstellen van de Commissie. Op dit moment schuiven kandidaat-lidstaten reeds aan als waarnemer bij relevante onderdelen van Raden, zoals bijvoorbeeld tijdens de informele Raad Algemene Zaken van 3 en 4 september jl. het geval was.[22] In alle gevallen staat voor het kabinet voorop dat kandidaat-lidstaten pas bij volwaardige toetreding tot de EU kunnen deelnemen aan besluitvorming. Ten aanzien van de voorgestelde jaarlijkse geleidelijke integratiedialogen, zal het kabinet bij de Commissie informeren hoe betrokkenheid van EU-lidstaten in deze dialogen is geborgd. Voor het kabinet staat voorop dat zowel het kunnen bespreken van nieuwe initiatieven

[22] Verslag informele Raad Algemene Zaken 3-4 september 2026, Kamerstuk 21501-02-3471.

voor geleidelijke integratie als het kunnen bespreken van voortgang en voldoende naleving van bestaande initiatieven met tijdige betrokkenheid en inspraak van de Raad dient plaats te vinden.

3. Waarborgen

De Commissie onderstreept dat waarborgen in toetredingsverdragen kunnen helpen om op te treden tegen ernstige tekortkomingen in de naleving van lidmaatschapsverplichtingen, vooral op het gebied van rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten. In de mededeling schetst de Commissie een raamwerk voor zulke waarborgen. Deze waarborgen bestaan uit tijdelijke, proportionele maatregelen in aanvulling op bestaande instrumenten van de EU.

De Commissie stelt een tijdelijke nieuwe institutionele waarborg voor, gericht op ernstige schendingen van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden en het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, VEU). Maatregelen op grond van deze bepaling moeten proportioneel zijn en kunnen in bijzonder ernstige gevallen bestaan uit de (tijdelijke) schorsing van stemrechten in de Raad. Maatregelen worden genomen door de Raad, op voorstel van de Commissie. Ook mogen de lidstaten een gemotiveerd verzoek indienen. Een voorstel van de Commissie wordt geacht door de Raad te zijn vastgesteld tenzij de Raad deze bij gekwalificeerde meerderheid binnen een specifieke periode nadat deze is voorgesteld, verwerpt. De waarborg zou voor een periode van vijftien jaar na het moment van toetreding gelden en is nadrukkelijk bedoeld als aanvullend mechanisme naast de artikel 7 VEU-procedure. De institutionele waarborg geldt eveneens nadrukkelijk als aanvulling op de MFK-rechtsstaatverordening en de beoogde rechtsstaat-en handvestconditionaliteiten in het volgend MFK.

Net als in het toetredingsverdrag met Kroatië stelt de Commissie daarnaast een algemeen monitoringsmechanisme voor, actief in de periode tussen ondertekening van het toetredingsverdrag en daadwerkelijke toetreding, voortbouwend op het reeds bestaande proces van monitoring gedurende deze periode. Op basis hiervan kan de Commissie tekortkomingen vroegtijdig signaleren en in zorgelijke gevallen de Raad voorstellen om passende, gerichte maatregelen te nemen. Voor het geval ernstige tekortkomingen aanhouden en met gerichte maatregelen niet afdoende worden verholpen, acht de Commissie een afzonderlijke uitstelclausule (“postponement clause”) wenselijk, waarmee toetreding in het uiterste geval tijdelijk kan worden uitgesteld op basis van objectieve criteria. Een vergelijkbare waarborg is eerder opgenomen in het toetredingsverdrag met Bulgarije en Roemenië.

Daarnaast stelt de Commissie aanzienlijke verlenging voor van de geldigheidsduur van de sectorale waarborgen uit eerdere toetredingsverdragen voor ernstige economische verstoringen, de interne markt, en justitie en binnenlandse zaken (JBZ). Deze waarborgen hadden in vorige toetredingsverdragen een duur van drie jaar. Ook stelt de Commissie voor om bij toetreding van nieuwe lidstaten tot de Schengenzone expliciet rekening te houden met de rechtsstatelijke voorwaarden die relevant zijn voor wederzijds vertrouwen, waaronder het functioneren van het justitieel stelsel, anti-corruptie raamwerken, politieoptreden en grensbeheer.

De Commissie noemt verder als optie dat nieuwe lidstaten een vrijwillige toezegging doen om voor een bepaalde periode na toetreding geen beslissing van de Raad en de Europese Raad te blokkeren in relatie tot toekomstige EU-uitbreiding en bilaterale geschillen. Deze toezegging zou in de vorm van een verklaring kunnen worden bijgevoegd aan het toetredingsverdrag.

Ook wil de Commissie de mogelijkheid hebben om overgangsregelingen te treffen met betrekking tot vrij verkeer van werknemers en arbeidsmobiliteit in het kader van diensten, landbouw, gevoelige producten, financiering en deelname in gedeelde systemen en netwerken op te zetten. Wanneer objectieve omstandigheden dit

rechtvaardigen en de kandidaat-lidstaat instemt kunnen afwijkende sectorspecifieke waarborgen onderdeel vormen van het toetredingsverdrag.

De Commissie zal deze voorstellen naar verwachting voor het eerst integreren in de toetredingsonderhandelingen met Montenegro als onderdeel van hoofdstuk 35 (overige vraagstukken) en het opstellen van het toetredingsverdrag met Montenegro. De Tweede Kamer zal zoals gebruikelijk worden geïnformeerd over stappen in het toetredingsproces van Montenegro.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet heeft afgelopen juni in een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten middels een non-paper ideeën gepresenteerd voor overgangsmaatregelen en waarborgen in toekomstige toetredingsverdragen.[23] Deze ideeën beogen aanvullende bescherming en versterking te bieden van onder meer de in artikel 2 VEU bedoelde waarden, het handelingsvermogen van de EU en de loyale samenwerking tussen lidstaten. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de noodzaak van stevige maatregelen onderstreept en hiertoe verschillende voorstellen presenteert. Dit is een belangrijke stap om de Unie sterk te houden bij uitbreiding. Ook is het positief dat veel ideeën uit het Commissievoorstel in lijn zijn met de voorstellen in het non-paper. Het kabinet zal in discussies inzetten op zo effectief en ambitieus mogelijke waarborgen. Welke waarborgen vervolgens worden opgenomen in specifieke toetredingsverdragen is afhankelijk van de omstandigheden op het moment van toetreden, en de bijzonderheden van het toetredende land.

Het kabinet ziet veel toegevoegde waarde in het voorstel voor een institutionele waarborg. Hiermee zouden, via een potentieel slagvaardige besluitvormingsprocedure, in aanvulling op het bestaande rechtsstaatinstrumentarium, maatregelen kunnen worden getroffen indien een of meer van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden dan wel het beginsel van loyale samenwerking in de nieuwe lidstaten ernstig wordt geschonden. De Raad zou een voorstel van de Commissie voor maatregelen alleen binnen een bepaalde periode en met gekwalificeerde meerderheid kunnen verwerpen. De mededeling werkt de waarborg nog niet volledig uit. Voor het kabinet is het van belang dat de Unie met deze institutionele waarborg daadkrachtig kan optreden indien sprake is van regressie op de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten. Het kabinet beschouwt zowel het tijdelijk opschorten van het stemrecht, als de inzet van financiële instrumenten, daarbij als effectieve maatregelen. Het kabinet zal er daarom in de nadere uitwerking van deze institutionele waarborg op inzetten dat dit nieuwe instrument de EU daadwerkelijk in staat stelt om snel en effectief te kunnen optreden. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden dat vele andere lidstaten deze maatregelen vergaand vinden en hun zorgen uiten dat er daarmee een tweederangs lidmaatschap ontstaat.

Verder verwelkomt het kabinet het voorstel van de Commissie om bij toetreding van nieuwe lidstaten tot de Schengenzone expliciet rekening te houden met de rechtsstatelijke voorwaarden, waaronder het functioneren van justitiële autoriteiten, corruptiebestrijding, politieoptreden en grensbeheer. Deze zijn essentieel voor het wederzijds vertrouwen en de veiligheid binnen het Schengengebied. Nederland heeft zich hier ook voor ingezet. Het kabinet onderstreept dat besluiten over enerzijds EU-uitbreiding en anderzijds Schengentoetreding separate processen zijn en moeten blijven, waarbij bij Schengentoetreding de technische voorwaarden en aanvullende rechtstatelijke voorwaarden bepalend zijn.

Het kabinet verwelkomt ook het voorstel om waarborgen uit eerdere toetredingsverdragen – die voor ernstige economische verstoringen, de interne markt, JBZ – weer op te nemen en de geldingsduur hiervan significant te verlengen. De Commissie specificeert dit nog niet, maar het kabinet zet daarbij in op een geldingsduur van minimaal tien jaar. Naast een langere geldingsduur acht het kabinet

[23] Kamerstuk 23987 nr. 415.

het van belang dat waarborgen ook bescherming kunnen bieden bij ernstige verstoringen van de interne veiligheid. Ook verwelkomt het kabinet het voorstel om opnieuw een monitoringmechanisme en een uitstelclausule op te nemen. Het kabinet zet er op in dat ook na toetreding gerichte monitoring plaats kan vinden zodat de sectorale en institutionele waarborgen effectief toegepast kunnen worden. Daarbij is voor het kabinet van belang dat niet alleen de naleving van het acquis, maar ook de uitvoerings- en handhavingscapaciteit wordt betrokken, waaronder op het terrein van JBZ-samenwerking. Ook verwelkomt het kabinet de mogelijkheid om overgangsmaatregelen te treffen voor onderwerpen als het vrij verkeer van werknemers en diensten, en infasering van nieuwe lidstaten in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Tot slot is de optie van een verklaring om geen beslissing van de Raad en de Europese Raad te blokkeren in relatie tot toekomstige EU-uitbreiding en bilaterale kwesties beperkter dan waartoe het kabinet eerder opriep. Voor het kabinet moet de optie van het tijdelijk beperken van stemrechten voor nieuwe lidstaten op tafel blijven. Het kabinet zet daarbij in op een verbreding naar terreinen als uitbreiding, het GBVB en het MFK, conform de motie van het lid Becker c.s.[24]

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. Met de mededeling wil de Commissie een bijdrage leveren aan de discussie over hoe de Unie zich goed kan voorbereiden op EU-uitbreiding. De mededeling van de Commissie bevat geen wetgevende voorstellen. Het dient als richtinggevend document voor verdere strategische discussie tussen lidstaten over uitbreiding en hervormingen. Daarmee raakt de mededeling aan een veelheid van beleidsterreinen van de EU. De Commissie is bevoegd om deze mededeling aan het Europese Parlement, de Europese Raad en de Raad te doen en om op deze manier een bijdrage te leveren aan de discussie over uitbreiding, EU hervormingen, geleidelijke integratie en toekomstige toetredingsverdragen.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan de discussie rond uitbreiding, hervormingen, geleidelijke integratie en toekomstige toetredingsverdragen opdat de EU in de toekomst voorbereid is op een verdere uitbreiding. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de discussie, kan dit niet op dezelfde manier worden bereikt met enkel een discussie door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau. Daarom is het leveren van een bijdrage aan deze discussie door de Commissie op het niveau van de EU door middel van deze mededeling gerechtvaardigd.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van deze mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan de discussie rond uitbreiding, hervormingen, geleidelijke integratie en toekomstige toetredingsverdragen opdat de EU in de toekomst voorbereid is op een verdere uitbreiding. In de mededeling heeft de Commissie een aantal ideeën gepresenteerd die een inbreng vormen voor verdere discussie. Het kabinet acht dit optreden geschikt om het doel van de mededeling te bereiken. Bovendien gaat dit optreden niet verder dan noodzakelijk, gezien de bijdrage van de Commissie enkel bestaat uit het presenteren van ideeën en geen wetgevende voorstellen bevat.

Financiële gevolgen, regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht

De mededeling bevat een aantal ideeën voor hervorming van de Unie, een doorlichting van het beleid, en doet voorstellen voor aanpassingen die nodig zijn om het functioneren van de Unie te borgen ook bij uitbreiding. Een goede voorbereiding op uitbreiding is cruciaal. Het kabinet zet zich ervoor in dat hervormingen van de EU

[24] Kamerstuk 2150120, nr. 2447.

de concurrentiekracht van de EU ten goede komen. Het kabinet zal er op toezien dat hervormingen zo lastenluw mogelijk worden ingevuld en waar mogelijk de regeldruk verminderen.

Deze mededeling zelf heeft geen financiële gevolgen voor de EU-begroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het huidige MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

De minister van Buitenlandse Zaken,

T.B.W. Berendsen