

Fiche 5: Voorstel roaming Westelijke Balkan

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Aanbeveling voor een BESLUIT VAN DE RAAD houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over individuele overeenkomsten tussen de Europese Unie en de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Montenegro, de Republiek Noord-Macedonië en de Republiek Servië betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

25 februari 2026

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2026) 79

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2026:79:FIN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) blijft werken aan het versterken van EU-betrokkenheid bij kandidaat-lidstaten en zet daarbij onder andere in op geleidelijke integratie in delen van de interne markt. De stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAA) en de uitbreidingsmethodologie bieden ruimte voor geleidelijke integratie. In 2023 publiceerde de Commissie een mededeling over een Groeiplan voor de Westelijke Balkan, waarin de Commissie een aantal sectoren van de interne markt van de EU identificeerde waarin integratie van de landen van de Westelijke Balkan kan worden bevorderd.¹ Als voorwaarde stelde de Commissie dat de landen volledig het geldende EU-acquis voor deze sectoren

¹ Zie Kamerstuk 23 987, nr. 395 voor de Kabinetsappreciatie van het Groeiplan.

overnemen en implementeren en dat er voldoende vooruitgang is op de tweede pijler van het Groeiplan; de versterking van de regionale markt in de Westelijke Balkan. Met integratie van de landen van de Westelijke Balkan in het roaminggebied is sprake van geleidelijke integratie in een deel van de EU interne markt.

Op 25 februari 2026 publiceerde de Commissie een aanbeveling voor een Raadsbesluit om de onderhandelingen te openen met zes landen van de Westelijke Balkan — Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië — om hen te integreren in het EU-roaminggebied "Roam Like at Home" (het RLAH-gebied), zodat reizigers tussen de EU en deze Westelijke Balkanlanden zonder roamingtoeslagen kunnen bellen, sms'en en mobiele data gebruiken. In de bijlage bij de aanbeveling stelt de Commissie onderhandelingsrichtsnoeren voor. Vanaf oktober 2023 zijn de roamingkosten voor consumenten en bedrijven tussen de EU en de Westelijke Balkan op vrijwillige basis van telecomexploitanten al aanzienlijk verlaagd. De intentie is om alle extra roamingkosten tegen 2028 volledig af te schaffen. Voorwaarde voor toetreding tot het RLAH-gebied is volledige aanpassing van de nationale wetgeving aan de relevante EU-telecommunicatieregels. In dat kader stelt de Commissie voor dat de Westelijke Balkanlanden het EU-acquis op dit terrein overnemen en er daarbij voor dienen te zorgen dat dit recht dezelfde juridische status heeft als het EU-recht in de EU-lidstaten. De Commissie stelt voor om individuele overeenkomsten met de verschillende Westelijke Balkanlanden te sluiten, die aansluiten bij de bestaande stabilisatie- en associatieakkoorden met deze landen. Oekraïne en Moldavië hebben sinds 1 januari 2026 toegang tot het RLAH-gebied.²

De Commissie stelt voor dat het mogelijk wordt om geschillen tussen partijen over de uitleg of toepassing van de overeenkomsten voor te leggen aan het Hof van Justitie van de EU. In het kader van dit geschillenbeslechtsmechanisme stelt de Commissie een model voor waarbij de Commissie inbreukprocedures kan starten waarbij vermoedelijke schendingen van de overeenkomst (uiteindelijk) voorgelegd kunnen worden aan het Hof van Justitie van de EU. In geval van een door het Hof van Justitie vastgestelde overtreding kan de Commissie volgens dit voorstel de roamingovereenkomst met het betreffende land opschorten. Ook de Westelijke Balkanlanden kunnen geschillen over de uitleg of toepassing van de overeenkomsten voorleggen aan het Hof. Daarnaast stelt de Commissie voor dat nationale rechters uit de Westelijke Balkanlanden prejudiciële vragen kunnen stellen aan het Hof van Justitie van de EU over de toepassing en interpretatie van nationale wetgeving die een implementatie vormt van het EU-acquis op het gebied van roaming.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid

Het kabinet vindt dat EU-buurlanden die onze waarden delen perspectief moeten hebben op EU-toetreding. Evenwel blijft het toetredingsproces gebaseerd op eigen merites. In het toetredingsproces staan de Kopenhagencriteria, overname, implementatie en toepassing van het EU-acquis en

² Zie [EU-roamingtarieven vanaf 2026 uitgebreid tot Moldavië en Oekraïne - Consilium](#) en Kamerstuk 21501-33, nr. 1141.

omkeerbaarheid centraal. Landen moeten voldoen aan de Kopenhagencriteria en de Uniewaarden (artikel 2 VEU) eerbiedigen om volwaardig lid te kunnen worden van de EU.

Het kabinet wil kandidaat-lidstaten met een strategische positie, zoals de Westelijke Balkanlanden, door intensievere samenwerking aan Europa verbinden.

Geleidelijke integratie moet ook op merites gebaseerd zijn. Voorts vindt het kabinet dat geleidelijke integratie in de interne markt overwogen kan worden als dit in het belang is van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaat.³ Het is hierbij essentieel dat de integriteit van de interne markt en de interne veiligheid van de EU geborgd blijven. Daarnaast moet eventuele geleidelijke integratie per afgebakend deelterrein plaatsvinden zodat verdere integratie op het ene terrein geen negatieve impact heeft op andere terreinen waar de kandidaat-lidstaat nog niet aan bovenstaande voorwaarden voldoet.

b) Beoordeling en kabinetsinzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel om de onderhandelingen met de landen van de Westelijke Balkan voor integratie in het RLAH-gebied te openen. Dit past binnen de ambitie van het kabinet om kandidaat-lidstaten door intensievere samenwerking aan Europa te verbinden. Oekraïne en Moldavië hebben inmiddels toegang tot het RLAH-gebied, nadat zij het relevant EU-acquis op dit terrein hebben overgenomen. Ook vanuit dit oogpunt vindt het kabinet het logisch dat de Commissie voorstelt dat landen van de Westelijke Balkan in principe ook toegang kunnen krijgen tot het RLAH-gebied. Net als bij Oekraïne en Moldavië vindt het kabinet dat landen van de Westelijke Balkan toegang kunnen krijgen tot het RLAH-gebied als aan de eisen (overname, implementatie en handhaving van alle relevante EU-regelgeving) is voldaan. Daarnaast acht het kabinet het positief dat de landen op de Westelijke Balkan al sinds 2019 een onderlinge overeenkomst op het gebied van roamingtarieven hebben. Dit sluit aan bij het uitgangspunt onder het Groeiplan voor de Westelijke Balkan dat landen de onderlinge samenwerking versterken voordat zij kunnen integreren in (delen van) de interne markt.

Het kabinet is positief over de verdere verlaging en uiteindelijke afschaffing van de roamingtarieven, omdat dit kosten voor consumenten en bedrijven vermindert en daarmee reizen in en zakendoen tussen de EU en deze landen vergemakkelijkt. Dit draagt bij aan de concurrentiekracht van de EU en de efficiëntie van de interne markt. Daarnaast verschaft het formaliseren van de afspraken meer duidelijkheid en zekerheid voor consumenten en bedrijven.

Wel heeft het kabinet vragen over enkele juridische aspecten van het voorstel. Zo stelt de Commissie een model voor waarbij de Commissie inbreukprocedures kan starten en vermoedelijke schendingen van de overeenkomst uiteindelijk voorgelegd kunnen worden aan het Hof van Justitie van de EU. Het kabinet wil van de Commissie weten wat de voor- en nadelen zijn van een rol voor het Europees Hof ten opzichte van een apart arbitragepanel waar in geval van mogelijke schendingen naar kan worden verwezen, zoals bij de

³ Zie voor een uitgebreide toelichting de Kamerbrief met reactie op het uitbreidingspakket 2025, Kamerstuk 23987-398

toegang tot het RLAH-gebied van Oekraïne en Moldavië het geval is. Als uitgangspunt zal het kabinet hanteren dat kandidaat-lidstaten in beginsel zoveel mogelijk gelijk behandeld moeten worden, tenzij hier zwaarwegende voor- of nadelen voor de EU aan kleven. Het kabinet vindt wel dat het aan de Raad is om te besluiten of de overeenkomst opgeschort moet worden, indien een van de Westelijke Balkanlanden zich niet houdt aan de uitspraak van het Hof. Ook zet het kabinet erop in dat de Raad de overeenkomsten op moet kunnen schorten in geval van ernstige tekortkomingen op de rechtsstaat.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Ook andere EU-lidstaten zijn naar verwachting voorstander van dit voorstel voor een juridisch bindende lange-termijnoplossing rondom roaming met de Westelijke Balkan. Lidstaten die geografisch dicht bij de Westelijke Balkan liggen, zijn over het algemeen voorstander van geleidelijke integratie van de Westelijke Balkanlanden in de EU. Deze lidstaten benadrukken ook het belang van gelijke behandeling tussen Oekraïne en Moldavië enerzijds en de Westelijke Balkan anderzijds. Wel hebben ook andere lidstaten vragen over enkele juridische aspecten van het voorstel. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De aanbeveling is gebaseerd op artikel 218(3)(4) VWEU (procedurele rechtsgrondslag) en artikel 207(4) VWEU (materiele rechtsgrondslag). Op grond van artikel 218, lid 3, VWEU, kan de Commissie aan de Raad aanbevelen om een Raadsbesluit vast te stellen waarbij de Raad de Commissie machtigt om onderhandelingen over een verdrag te starten en om namens de Unie de onderhandelaar aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4, VWEU, kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de Commissie de onderhandelingen dient te voeren.

Artikel 207, lid 4, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om akkoorden te sluiten met derde landen of internationale organisaties op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (art. 3, lid 1, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. In de aanbeveling stelt de Commissie aan de Raad voor haar te machtigen om de onderhandelingen te openen over roamingovereenkomsten met de individuele landen uit de Westelijke Balkan en haar daarbij onderhandelingsrichtsnoeren mee te geven. De overeenkomsten hebben tot doel om de landen uit de Westelijke Balkan toe te laten treden tot het Europese RLAH-gebied en roamingkosten voor consumenten en bedrijven te verlagen en op termijn weg te nemen. Het voorgestelde optreden is geschikt, omdat het mandaat voor de onderhandelingen zich direct richt op het overeenkomen van specifieke afspraken met de Westelijke Balkanlanden voor een verplichting tot verlaging van de roamingkosten. Het voorgestelde optreden gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, omdat het een afgebakend beleidsterrein omvat en de integriteit van de interne markt behouden blijft.

d) Financiële gevolgen

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties op EU-niveau of nationaal niveau. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 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. Het doel van deze disclaimer is om ruimte te behouden voor een integrale afweging voor de kabinetsinzet voor het volgende MFK. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Voor Nederlandse en andere Europese telecomaانبieders kunnen richting 2028 beperkte eenmalige uitvoeringslasten ontstaan, omdat zij hun roamingovereenkomsten met telecomaانبieders in de Westelijke Balkanlanden dan moeten aanpassen aan de RLAH-regels. Deze contracten worden doorgaans periodiek opnieuw (commercieel) onderhandeld en de wijzigingen kunnen hier dan in meelopen.

Voor overige bedrijven en consumenten kan uitbreiding van het Europese RLAH-gebied juist voordelen opleveren, doordat zij bij reizen tussen de EU en de Westelijke Balkan gebruik kunnen maken van mobiele diensten tegen lagere kosten en transparante voorwaarden. Dit kan indirect bijdragen aan de concurrentiekracht van de EU.

Vanuit geopolitiek oogpunt is het van belang om de Westelijke Balkan aan Europa te verbinden. De regio is kwetsbaar voor invloeden vanuit derde landen. Het afschaffen van roamingkosten zorgt ervoor dat de burgers van de Westelijke Balkan één van de voordelen van EU-lidmaatschap alvast kunnen ervaren. Bovendien geeft de EU met deze stap een signaal af dat het de toekomst van de landen uit de Westelijke Balkan in de EU ziet. Dit neemt niet weg dat voor voortgang op het toetredingspad het doorvoeren van verdere hervormingen vereist blijft.

Om ervoor te zorgen dat de roamingovereenkomsten compatibel zijn met WTO-vereisten, zullen de overeenkomsten – net als de bestaande stabilisatie- en associatieakkoorden – genotificeerd worden bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO).