Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2026–2027

23 987 Uitbreiding van de Europese Unie

AF

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2026

Het kabinet dankt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voor het advies met de titel «Een nieuw momentum voor de uitbreiding van de Europese Unie» dat op verzoek van het kabinet en in reactie op de motie van de leden Van der Burg en Kahraman is opgesteld[1]. Dit advies komt op een moment dat EU-uitbreiding volop aandacht heeft van EU-instellingen en lidstaten. De aanbevelingen uit het advies sluiten goed aan op actuele discussies over onderwerpen als geleidelijke integratie, waarborgen in toekomstige toetredingsverdragen, en het toetredingsproces van Oekraïne. In lijn met de toezegging aan het lid Huizinga-Heringa gaat het AIV-advies ook in op het belang van EU-perspectief voor kandidaat-lidstaten, alsook verschillende snelheden en samenwerkingsvormen in de EU[2].

De aanbevelingen van de AIV zijn grotendeels in lijn met de kabinetsinzet zoals uiteengezet in de Kamerbrief EU-uitbreiding, waarborgen en de Toekomst van Europa van 9 juni jl. (Kamerstuk 23 987, nr. 412) (hierna: de Kamerbrief). Deze kabinetsinzet kent drie pijlers: (1) een strikt, *fair* en betrokken EU-uitbreidingsbeleid, dat gebaseerd is op verdiensten (*merit based*), in combinatie met geleidelijke integratie; (2) stevige waarborgen en overgangsmaatregelen in toetredingsverdragen; (3) hervormingen die de EU ook op de lange termijn toekomstbestendig houden. Hieronder volgt een appreciatie van de vijf kernaanbevelingen die volgen uit het AIV-advies.

Aanbeveling 1: Toon meer betrokkenheid en regie bij de verdere uitbreiding van de Europese Unie in het besef dat uitbreiding ook voor Nederland voordelen heeft. De EU-kernwaarden op het gebied van democratie en rechtsstaat behoren daarbij te worden versterkt en niet verzwakt. De uitbreiding vraagt daarom zowel

[1] Kamerstuk 21 501–02, nr. 2997
[2] Kenmerk T04110

kst-23987-AF
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

om rechtsstatelijke waarborgen in de nieuwe lidstaten als om hervormingen in de bestaande Unie.

Net zoals de AIV ziet het kabinet dat EU-uitbreiding geen gemakkelijke win-win situatie behelst. Het kabinet zet er daarom op in om enerzijds de kansen die EU-uitbreiding kan brengen te benutten en anderzijds de potentiële uitdagingen op een gedegen manier te adresseren. Het kabinet constateert dat de EU haar gedeelde waarden en markt in toenemende mate moet beschermen tegen het geopolitieke handelen van andere actoren. In lijn met de motie van het lid van der Lee betrekt het kabinet dan ook geostrategische belangen bij het EU-uitbreidingsbeleid.[3] Kandidaat-lidstaten moet een geloofwaardig toetredingsperspectief worden geboden. EU-toetreding, en een reëel perspectief daarop, vermindert de mogelijkheid voor landen als Rusland of China om hun invloed te doen gelden, en zo de veiligheid en stabiliteit in Europa te ondermijnen. Dat vergt tegelijkertijd dat landen die tot de EU willen toetreden ook zonder ambiguïteit kiezen voor de veiligheids- en waardengemeenschap die de Unie is en hun buitenlandbeleid daarop afstemmen. Het verleden leert dat toetreding van nieuwe landen tot de Unie kansen schept wanneer zowel de betreffende kandidaat-lidstaat als de EU hier klaar voor zijn. Wanneer dit laatste het geval is, kan uitbreiding op een positieve manier bijdragen aan de geopolitieke slagkracht van de Unie en aan de borging van onze waarden en creëert het bovendien meer marktmacht. Dit alles draagt bij aan onze veiligheid en duurzame welvaart. Door toegenomen omvang en marktmacht, kan de Unie een grotere rol spelen op het wereldtoneel en naast versterking van onze veiligheid, draagt dit ook bij aan de bescherming en versterking van onze gedeelde waarden, waaronder de rechtsstaat, wat onze stabiliteit en welvaart eveneens ten goede komt. Bovendien kan uitbreiden kansen creëren voor het (Nederlands) bedrijfsleven door de schaalvoordelen van een grotere interne markt. Zodoende is het in het Nederlands en het Europees belang om kandidaat-lidstaten nauwer aan ons te verbinden – waarbij centraal staat dat uitbreiding de EU moet versterken, en niet verzwakken. Daarom blijft het kabinet van mening dat voortgang in het toetredingsproces gebaseerd moet zijn op merites en dat volwaardig lidmaatschap pas mogelijk is als de kandidaat-lidstaat voldoet aan alle criteria. Het kabinet ondersteunt de voor EU-toetreding benodigde hervormingen, bijvoorbeeld via het MATRA programma en het Kiesgroepprogramma. Het Kiesgroepprogramma richt zich op het versterken van openbare financiën in de landen die deel uitmaken van de Nederlandse kiesgroep bij het IMF en de Wereldbank, waaronder veel kandidaat-lidstaten.[4] Daarnaast wil het kabinet via geleidelijke integratie (potentiële) kandidaat-lidstaten stapsgewijs meer bij de EU betrekken, hervormingen aanmoedigen, en burgers en bedrijven in kandidaat-lidstaten al voor toetreding enkele voordelen van EU-lidmaatschap laten ervaren.

Het uitgangspunt dat uitbreiding de EU moet versterken en niet moet verzwakken, betekent ook dat het kabinet – in lijn met het AIV-advies – inzet op toekomstige toetredingsverdragen met stevige waarborgen, overgangsmaatregelen en vrijwaringsclausules. Dit doet het kabinet om de waarden van artikel 2 VEU aanvullend te beschermen en versterken. Als een van de zes *founding fathers* van de EU draagt Nederland ook een verantwoordelijkheid voor de toekomst van de EU. In een kopgroep met gelijkgestemde landen heeft Nederland een non-paper hierover verspreid in Brussel[5]. In het non-paper wordt onder andere voorgesteld in toetre-

---

[3] Kamerstuk 36 866, nr. 6

[4] Het programma loopt in Armenië, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Georgië, Kroatië, Moldavië, Mongolië, Montenegro, Noord-Macedonië, Oekraïne en Roemenië

[5] Kamerstuk 23 987, nr. 412

dingsverdragen een non-regressiebepaling op te nemen die regressie op eerbiediging van EU-waarden na toetreding verbiedt, en daar de inzet van bijvoorbeeld financiële rechtsstaatinstrumenten aan te verbinden. Ook wordt voorgesteld om te verkennen of een tijdelijke afwijking van artikel 7 VEU politiek wenselijk en juridisch mogelijk is. In lijn met de aanbeveling van de AIV, wordt voorgesteld om de (volledige) aanspraak op bepaalde fondsen, zoals voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, gedurende langere tijd uit te stellen door het opnemen van infaserings- en overgangstermijnen. Ook wordt voorgesteld een nieuwe lidstaat pas later toegang te geven tot bepaalde vrijheden van de interne markt, zoals het vrij verkeer van werknemers en arbeidsmobiliteit op basis van het vrij verkeer van diensten.

Het kabinet vindt het essentieel dat de absorptiecapaciteit van de Unie in overweging wordt genomen bij uitbreiding, zoals is bepaald toen de Kopenhagencriteria werden vastgesteld. Als de Unie uitbreidt met meerdere of met grotere landen, kan dit het handelingsvermogen van de EU verder aantasten door de druk die het legt op bijvoorbeeld de besluitvorming of de begroting. De architectuur van de EU zal moeten meebewegen met de vorm en de omvang van de Unie. Het kabinet verwacht dat de Commissie in de aanstaande Mededeling van 30 september een gedegen analyse geeft van de impact van uitbreiding op de Unie en daarbij dus aandacht zal besteden aan de absorptiecapaciteit. In de Kamerbrief EU-uitbreiding gaat het kabinet nader in op de verwachte impact van EU-uitbreiding op de samenleving, de inzet van het kabinet voor toekomstige toetredingsverdragen, alsook de toekomst van Europa en hervorming van de EU. Zo zet het kabinet zich ook Uniebreed in voor de versterking van rechtsstaat- en Handvest conditionaliteiten in het volgende MFK en op de lange termijn voor een aanpassing van de procedure van artikel 7 VEU.

De aanbeveling van het AIV om landen als het VK, Noorwegen en IJsland verder te betrekken bij de EU is in lijn met de kabinetsinzet. Nederland en de EU delen waarden en belangen met het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en IJsland en hebben een uitstekende relatie met deze landen. Het zijn voor Nederland en de EU nauwe en belangrijke partners en bondgenoten. De IJslandse bevolking heeft aangegeven de toetredingsonderhandelingen met de EU niet te willen hervatten. Wel zijn er voldoende aanknopingspunten om de samenwerking te versterken. Zo blijven we nauw samenwerken vanuit de EU en in andere samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid, defensie, economie en andere thema's. De Ministers van Buitenlandse Zaken van de Benelux brachten op 15 t/m 17 september jl. een gezamenlijk bezoek aan hun Noorse en IJslandse counterparts. Ook intensievere samenwerking met gelijkgezinde derde landen zoals Canada, dat een strategisch partner voor de EU is op tal van beleidsterreinen, past hierbij.

Aanbeveling 2: Streef naar een zo snel mogelijke verankering van Oekraïne in de EU. In samenwerking met gelijkgezinde landen draagt Nederland bij aan de totstandkoming van een duurzaam bestand tussen Rusland en Oekraïne. Een EU-toetredingsverdrag zou uiterlijk een jaar na de totstandkoming van een bestand uit onderhandeld moeten zijn.

Het kabinet ondersteunt Oekraïne, dat al 4,5 jaar uit naam van Europese waarden strijd voert tegen de voortdurende Russische agressie, op het onomkeerbare pad richting toekomstig EU-lidmaatschap en bij het doorvoeren van hervormingen. Voor de Oekraïense bevolking is dit toekomstperspectief van groot belang. Nederland en Europa profiteren door de samenwerking met Oekraïne ook van de Oekraïense ervaring,

kennis en innovatie op defensiegebied. De sterke Oekraïense defensie-industrie kan Europa helpen bij het organiseren van de eigen veiligheid en zorgen voor complementariteit door de uitwisseling van (militaire) kennis, capaciteiten en vaardigheden. Aan de andere kant moet gewaakt worden voor (interne) veiligheidsrisico's, zoals grensoverschrijdende georganiseerde misdaad of hybride dreigingen. De geopolitieke realiteit vraagt dus om voortvarendheid, maar óók om een realistisch perspectief. Voortgang in het toetredingsproces blijft afhankelijk van het voldoen aan de toetredingscriteria en dus van het hervormingstempo. Het kabinet steunt Oekraïne bij de uitvoering van de ambitieuze hervormingsagenda op onder meer corruptiebestrijding en rechtsstatelijkheid, zoals vastgelegd in de roadmaps behorend bij Cluster 1 en in het Oekraïne Plan behorend bij de EU begrotingssteun aan Oekraïne. Het kabinet blijft Oekraïne ten volle steunen in dit hervormingsproces, zoals tijdens de bilaterale intergouvernementele Lviv-conferentie[6] is herbevestigd en ook tot uiting komt door inzet van het MATRA-programma. Daarnaast ondersteunt het kabinet Oekraïne bij hervormingen van de openbare financiën via het Kiesgroep-programma. Parallel aan het toetredingsproces van Oekraïne en andere kandidaat-lidstaten, vindt het kabinet het belangrijk dat de absorptiecapaciteit van de Unie in overweging wordt genomen en dat de EU zich middels interne hervormingen voorbereidt op uitbreiding.

Het uitgangspunt van het kabinet blijft dat een land pas volwaardig lid wordt als voldaan wordt aan alle criteria. Dat is een wederzijds belang. Het kabinet vindt het daarom onwenselijk voor de EU om zich te committeren aan een datum voor de totstandkoming van een toetredingsverdrag. Dit zou ook de prikkel tot hervormingen kunnen verminderen. Wel zal het kabinet in lijn met de motie van de leden Van der Werf en Klos later in het toetredingsproces, wanneer onderhandelingshoofdstukken onder voorbehoud gesloten zijn, inzetten op tijdige opstelling van een toetredingsverdrag, zoals momenteel met Montenegro gebeurt[7]. Bovendien zal het feit dat de discussie over waarborgen in de nieuwe generatie toetredingsverdragen reeds volop is gestart, er naar verwachting toe leiden dat een deel van het voorbereidend werk voor een toetredingsverdrag met Oekraïne straks al gedaan is. Zo zal de Raad tegen die tijd al gesproken hebben over nieuwe rechtsstaatswaarborgen.[8]

Het kabinet engageert verder op constructieve wijze in een kopgroep met gelijkgestemde lidstaten in informele gesprekken over toetredingsscenario's voor Oekraïne, langs de lijnen zoals toegelicht in de Kamerbrief. De voorgestelde verdere geleidelijke integratie met een sterkere koppeling met het toetredingsproces moet – in lijn met de moties van de leden Klos en van der Lee – ondersteunend zijn aan het pad richting volwaardig lidmaatschap, en daar geen alternatief voor vormen.[9] De AIV adviseert om Oekraïne – voorafgaand aan sluiting van het toetredingsverdrag – de mogelijkheid te geven om zonder stemrecht deel te nemen aan beraadslagingen in de Raad en het EP. Oekraïne is nu al op veel manieren betrokken bij de EU. Regelmatig schuiven leden van de Oekraïense regering aan bij Europese overleggen, waaronder de Oekraïense president bij de Europese Raad. Het kabinet staat open voor toenadering van Oekraïne, en van andere kandidaat-lidstaten, tot de werkwijzen en activiteiten van EU-instellingen, organen en agentschappen, zoals dat nu reeds bij

---

[6] Zie https://www.government.nl/documents/2026/03/31/joint-communique-kingdom-of-the-netherlands-ukraine-following-second-intergovernmental-conference

[7] Kamerstuk 36 045, nr. 298

[8] Zie ook het verslag van de informele Raad Algemene Zaken van 3 en 4 september (Kamerstuk 2026Z18805)

[9] Kamerstuk 36 866, nr. 2 en Kamerstuk 21 501–20, nr. 2418

sommige agentschappen is vormgegeven.[10] Geleidelijke integratie op dit vlak mag echter de processen in de EU niet belemmeren en dus geen afbreuk doen aan de integriteit van de EU-besluitvormingsprocessen. Daarnaast zouden Oekraïne en andere kandidaat-lidstaten, als onderdeel van een proces van geleidelijke integratie, mogelijk een rol kunnen krijgen bij de besluitvorming over voorstellen voor beleidsterreinen waar het land aan deelneemt. Ook hier geldt dat het behoud van de autonomie, vertrouwelijkheid en integriteit van de besluitvorming van de EU-instellingen een belangrijke voorwaarde is. De Kamerbrief bevat een nadere uiteenzetting van de inzet op geleidelijke integratie.

Het kabinet deelt verder het belang dat de AIV hecht aan sterke waarborgen in toetredingsverdragen, met name op het gebied van de rechtsstaat, en overgangstermijnen in nieuwe toetredingsverdragen. In een latere fase van het toetredingsproces van Oekraïne zullen dergelijke maatregelen aan de orde komen. Verder gaat het kabinet – in lijn met het AIV-advies – door met de militaire en niet-militaire steun aan Oekraïne, inclusief voor herstel en wederopbouw. Nederlandse prioriteiten hierin zijn onder andere energie, private sector, herstel van infrastructuur, verlichting van de humanitaire en sociale noden, versterking van lokaal bestuur, democratie en rechtsstaat, (mentale) gezondheid en humanitaire ontmijning. Het advies sluit verder aan bij de inzet van het kabinet zoals toegelicht in de Kamerbrief over de staat van de oorlog in Europa van 27 februari 2026, waarin het kabinet stelt dat Oekraïne veiligheidsgaranties nodig heeft en dat Europa, inclusief Nederland, hierin verantwoordelijkheid moet nemen in het belang van de Europese veiligheid[11].

Aanbeveling 2A: Faciliteer de hervormingsagenda van Moldavië met een nadruk op rechtsstaat en corruptiebestrijding en streef naar een zo snel mogelijke toetreding wanneer het land – conform het huidige toetredingsproces – aan alle Kopenhagencriteria voldoet. Stimuleer de huidige hervormingsdynamiek en het draagvlak voor EU-toetreding in Moldavië.

Het kabinet is eveneens betrokken bij het toetredingsproces van Moldavië en steunt het land bij het doorvoeren van hervormingen, met name op de rechtsstaat en corruptie, maar ook via intensieve politieke dialoog. Zo heeft Nederland via MATRA ondersteuning geboden bij de doorlichting van rechters en aanklagers, en via het Rule of Law training programma bijgedragen aan capaciteitsopbouw. Daarnaast ondersteunt het kabinet via het Kiesgroepprogramma Moldavië bij hervormingen op het gebied van openbare financiën. Het tempo van het toetredingsproces is afhankelijk van de voortgang die Moldavië boekt op de benodigde hervormingen. Conform de motie van het lid Klos[12], kijkt het kabinet ernaar uit de overige onderhandelingsclusters in het toetredingsproces van Moldavië te openen, nu Cluster 1 en Cluster 6 reeds geopend zijn.

Aanbeveling 3: Faciliteer de EU-toetreding van Montenegro en Albanië actiever. Deze landen zijn – op basis van hun huidige ambitieuze en succesvolle hervormingsinspanningen – op afzienbare termijn gereed om onderhandelingen te starten over toetredingsverdragen. Zorg dat de EU en Nederland klaar zijn om deze onderhandelingen voortvarend ter hand te nemen.

---

[10] Zie passage geleidelijke integratie in de Kamerbrief EU-uitbreiding Kamerstuk Kamerstuk 23 987, nr. 412.
[11] Kamerstuk 21 501–20, nr. 2379
[12] Kamerstuk 23 987, nr. 408

Het kabinet verwelkomt de EU-ambities van Montenegro en Albanië. Zo is het positief dat afgelopen april de werkgroep over het toetredingsverdrag met Montenegro van start is gegaan. Ook Albanië bevindt zich in de fase dat er hoofdstukken onder voorbehoud kunnen worden gesloten. Voor beide landen geldt dat zij moeten blijven werken aan voldoende administratieve capaciteit en hun *track record* en implementatie, met name op het gebied van de rechtsstaat. Nederland en de EU ondersteunen beide landen actief hierbij. Zo steunt Nederland via MATRA het kantoor van de Speciaal Aanklager tegen georganiseerde misdaad en corruptie (SPAK) in Albanië. Daarnaast ondersteunt het kabinet Montenegro bij hervormingen op het gebied van openbare financiën.

De AIV adviseert om de kennis over kandidaat-lidstaten te vergroten, ten behoeve van het publieke en politieke debat en draagvlak voor uitbreiding. Het kabinet ziet ook het belang van breed in de samenleving gedragen steun en het belang van het voeren van een dialoog over uitbreiding met belanghebbenden in de samenleving, zoals burgers, bedrijfsleven en (kennis)instellingen. Kennis over kandidaat-lidstaten neemt onder meer toe door de toename in toerisme, studentenuitwisselingen via het Erasmus+-programma.

Parallel aan de individuele toetredingsprocessen van kandidaat-lidstaten, vindt het kabinet dat de EU zich moet voorbereiden op uitbreiding. Dat de discussie over EU interne hervormingen reeds gestart is vindt het kabinet belangrijk en het kabinet zet hierbij blijvend in op strategische sturing vanuit de Europese Raad. Het kabinet deelt de opvatting van de AIV dat er veel moet gebeuren, en dat het belangrijk is de intentie voor EU interne hervormingen politiek te verankeren. De komende tijd zal moeten worden bezien hoe dit vorm te geven. Het kabinet vindt het belangrijk om niet te wachten tot nieuwe toetredingen, maar juist zo snel mogelijk aan de slag te gaan met hervormingen die mogelijk zijn onder de huidige verdragen. Naar verwachting zal de Commissie op 30 september een Mededeling publiceren met daarin eerste voorstellen over hoe de EU zich moet voorbereiden op uitbreiding. Het kabinet zal bij de beoordeling van deze voorstellen onder andere kijken naar het tijdspad en of de voorstellen voldoende ambitieus zijn. Het kabinet zal ook inzetten op gedegen processen in EU-verband om het werk op interne hervormingen en waarborgen te concretiseren en verder te brengen. Hierover zal uw Kamer volgens de staande informatieafspraken worden geïnformeerd.

Aanbeveling 4: Toon meer ambitie en betrokkenheid bij de EU-integratie van de Westelijke Balkan. Hoewel EU-lidmaatschap voor deze landen (behalve Montenegro en Albanië) op korte termijn niet realistisch is, blijft het op middellange termijn de beste weg om vrede, welvaart en EU-waarden te waarborgen voor zowel de Westelijke Balkan als Europa.

Het kabinet steunt het EU-perspectief van alle landen in de Westelijke Balkan en is al langdurig betrokken bij de regio, waaronder via politieke dialoog in zowel bilateraal- als EU-verband, zoals bij de EU-Westelijke Balkantop die afgelopen juni plaatsvond in Montenegro. EU-toetreding blijft een op merites-gebaseerd proces en als betrokken partner biedt Nederland onder andere via het MATRA-programma (technische) ondersteuning aan overheden en het maatschappelijk middenveld ten behoeve van hervormingen op het gebied van democratie en rechtsstaat. Andere voorbeelden van Nederlandse assistentie, zoals het hierboven genoemde Kiesgroepprogramma, staan nader beschreven in de kabinetsappreciatie van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Commissie. Mede in de geest van motie-Piri c.s. spant het kabinet zich in voor de toekomstbestendige financiering van MATRA. Het kabinet zal deze betrokkenheid

en steun voortzetten. Gezien de geografische nabijheid van de Westelijke Balkan is het in zowel Nederlands als EU-belang dat de stabiliteit en veiligheid in de WB geborgd blijft. Dit vraagt om nadrukkelijker betrokkenheid van Europese partners, waaronder Nederland, bij handhaving van bestaande akkoorden en toekomstige veiligheidsarrangementen in de regio. Nederland levert regelmatig een bijdrage aan EU- en NAVO-missies en zal dat in de toekomst blijven doen. Het kabinet acht ook de mate van aansluiting bij het EU Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), inclusief bij de sancties tegen Rusland, van belang voor voortgang op het toetredingspad. De EU verwacht ook van kandidaat-lidstaten dat ze gemeenschappelijke Europese waarden hooghouden, zoals respect voor de rechtsstaat, erkenning van uitspraken van internationale tribunalen en inzet voor verzoening en verwerking van het verleden. Het eerbetoon dat recent werd gegeven rondom de uitvaart van Ratko Mladić in Belgrado druist hier tegen in, en past niet bij wat wij van een EU kandidaat-lidstaat verwachten. Servië heeft hiermee zijn eigen toetredingsperspectief geen dienst bewezen.[13]
Het kabinet verwelkomt de versterkte conditionaliteit bij EU pre-accessiesteun, zoals het geval is bij de koppeling van de uitbetaling van EU steun van de Faciliteiten aan de uitvoering van hervormingsagenda's.

Verder wil het kabinet kandidaat-lidstaten, zoals landen van de Westelijke Balkan, aan de EU verbinden door geleidelijke integratie, waar dit de prikkel om hervormingen door te voeren ondersteunt en niet indirect afzwakt. Momenteel vindt geleidelijke integratie al op veel onderdelen plaats. Concrete voorbeelden zijn het Groeiplan voor de Westelijke Balkan, SEPA-toetreding, roaming-overeenkomsten waarover momenteel onderhandeld wordt, en betrokkenheid bij EU-agentschappen[14]. Ook betrokkenheid bij EU-Raden, zoals voor een aantal kandidaat-lidstaten in de rechtsstaatdialoog, kan als een voorbeeld van EU-integratie voor toetreding worden gezien. Het kabinet zal voorstellen van de Commissie voor verdergaande integratie beoordelen. Hierbij is van belang dat geleidelijke integratie in het belang van Nederland, de EU en de kandidaat-lidstaat is. Zoals ook de AIV aanbeveelt, moet verder de integriteit van de interne markt en de interne veiligheid van de EU gewaarborgd zijn en EU waarden worden beschermd, waaronder door de mogelijkheid om afspraken op te kunnen schorten. Daarbij acht het kabinet ook vrijwaringsclausules en flankerende maatregelen van belang om mogelijke risico's voor de interne veiligheid, zoals grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en hybride dreigingen te mitigeren. Het kabinet is voorstander van een duidelijkere koppeling tussen geleidelijke integratie en het reguliere toetredingstraject, ook om een centrale rol voor de rechtsstaat te borgen.

De AIV beveelt aan dat het kabinet zich inzet om oneigenlijke blokkades vanwege bilaterale kwesties en veto's op tussentijdse technische stappen te voorkomen. Het kabinet is bereid zich te blijven uitspreken tegen bilateralisering van het uitbreidingsproces en voorstellen voor stroomlijning of vereenvoudiging van besluitvorming rond technische tussenstappen op effectiviteit te beoordelen wanneer de Commissie daartoe voorstellen doet. Daarbij wil het kabinet vasthouden aan unanimiteit bij belangrijke besluiten in het toetredingsproces.

---

[13] Beantwoording Kamervragen van het lid Van der Lee over de staatsbegrafenis voor oorlogsmisdadiger Ratko Mladic in Servië, Kamerstuk 2026D45054.

[14] Veelal als waarnemer, zoals bij het Europees Patentbureau, Europees Grens- en Kustwachtagentschap (Frontex), Drugsagentschap, Voedselveiligheidsagentschap en het EU-grondrechtenagentschap.

Aanbeveling 5: Neem – samen met gelijkgezinde landen – het initiatief voor een hervormingsagenda van de Unie (zie ook AIV, 2025). Het uitblijven van de Commissievoorstellen t.a.v. hervormingen die samenhangen met uitbreiding – aangekondigd voor 2025 – is niet acceptabel. Hervormingen zijn noodzakelijk voor de Unie zelf, ongeacht uitbreiding. De Unie stelt hoge eisen aan kandidaat-lidstaten om aan de Kopenhagen-criteria te voldoen; zij moet ook zelf hervormen. Prioritaire thema's zijn: borging van EU-kernwaarden, veiligheid, besluitvorming in het GBVB en begroting.

Het kabinet vindt het essentieel dat de EU hervormt om te verzekeren dat de EU, in het huidige tijdgewricht en na uitbreiding, eensgezind en daadkrachtig kan optreden en haar kernwaarden kan beschermen en uitdragen. Het is belangrijk dat de discussie over EU-hervormingen parallel loopt aan de toetredingstrajecten van kandidaat-lidstaten. Nederland speelt in een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten een voortrekkersrol in deze discussie. Hervormingsopties hebben ieder een eigen tijdpad, afhankelijk van het draagvlak onder lidstaten en de vraag of verdragswijziging nodig is. Het kabinet zet zich actief in voor een brede discussie over hervormingen die de slagkracht van de EU vergroten, de EU-waarden en loyale samenwerking versterken, en de kwaliteit en de uitvoering van EU-acquis verbeteren.

De meeste van de aanbevelingen van de AIV kunnen in die discussie een plek krijgen. Zo is het kabinet voorstander van samenwerking in kleinere groepen van lidstaten, een toekomstbestendige EU-begroting en een aanpassing van de procedure van artikel 7 VEU. Ook zal het kabinet zich in lijn met de motie van het lid Hoogeveen[15] inzetten voor een kleinere Europese Commissie met een efficiënte portefeuilleverdeling. Verder heeft het kabinet opgeworpen een nadere discussie te willen voeren over een tijdelijke beperking van het stemrecht van nieuwe lidstaten op specifieke (deel)terreinen waar unanimiteit geldt. Dit kan een tijdelijke maatregel zijn in toetredingsverdragen, in afwachting van hervorming van besluitvormingsprocedures, om de slagkracht van de EU op peil te houden en om draagvlak voor uitbreiding te verbreden. In het kader van nieuwe toetredingsverdragen benadrukt Nederland, samen met gelijkgezinde lidstaten, het belang van loyale samenwerking door alle lidstaten en geeft aan dat de EU moet kijken hoe eerbiediging van dit beginsel beter beschermd kan worden. Conform de motie van het lid Klos zet het kabinet tevens in op uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (QMV) in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid[16]. Met betrekking tot het budget heeft uw Kamer recent een appreciatie ontvangen van de Commissiemededeling met daarin voorstellen voor financiële en budgettaire aspecten voor toekomstige EU-toetreding van Montenegro onder het volgend Meerjarige Financieel Kader (MFK).[17]

Het kabinet steunt tot slot de inspanningen gericht op het operationaliseren van artikel 42 lid 7 van het EU-Verdrag om de weerbaarheid en slagvaardigheid van de EU – en daarmee ook de NAVO – te versterken.

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

---

[15] Kamerstuk 36 866, nr. 10
[16] Kamerstuk 36 866, nr. 3
[17] Kamerstuk 2026Z18042