

Vergaderjaar 2025–2026

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

AE

BRIEF VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 3 juni 2026

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over de mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2025 {COM(2025) 690 final}.

Het uitbreidingspakket van 2025 geeft blijk van de inzet van de Europese Unie om de toetreding van nieuwe lidstaten te steunen, in overeenstemming met de politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen voor 2024–2029. Ook bevestigt het pakket dat er het afgelopen jaar aanzienlijke voortgang is geboekt en dat de toetreding van nieuwe lidstaten steeds meer binnen bereik komt.

De Commissie deelt het standpunt van de Eerste Kamer dat uitbreiding niet mag leiden tot uitholling van de waarden van de Unie. De Commissie grijpt deze gelegenheid aan om haar aanpak van de uitbreiding van de EU verder toe te lichten, met name wat betreft de hervormingsvereisten in het kader van de fundamentele kwesties van het toetredingsproces.

Hoewel uitbreiding vanuit geostrategisch oogpunt noodzakelijk is, heeft de Commissie consequent duidelijk gemaakt dat er geen hervormingsstappen zullen worden overgeslagen om geopolitieke redenen. De Commissie ondersteunt de uitbreidingslanden weliswaar in het lidmaatschapstraject, maar het tempo van hun toetreding zal blijven worden bepaald door het beginsel van voortgang op basis van verdiensten. Met de herziene uitbreidingsmethode die in 2020 is vastgesteld, worden de zogenoemde «fundamentele kwesties» centraal gezet in het toetredingsproces. Deze dienen met voorrang te worden behandeld. Het gaat hierbij

onder meer om de hoofdstukken¹ over de rechtsstaat en de grondrechten, het functioneren van de democratische instellingen en de economische criteria. Deze vallen onder het cluster «fundamentele kwesties», dat als eerste wordt geopend en als laatste wordt gesloten, en tevens het algemene tempo van de toetredingsonderhandelingen bepaalt.

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de vorderingen op deze gebieden en voert regelmatig objectieve beoordelingen uit van hervormingen in kandidaat-lidstaten. Dit doet zij onder meer via haar jaarlijks verslag over de rechtsstaat, dat momenteel ook vier uitbreidingspartners behandelt – Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië – en het uitbreidingspakket, dat een gedetailleerde analyse van de ontwikkelingen en uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen bevat. Bij deze grondige beoordelingen wordt ook rekening gehouden met gegevens en informatie uit verschillende andere bronnen, waaronder toezichthoudende instanties van internationale en maatschappelijke organisaties, alsook collegiale toetsingen met deskundigen uit de lidstaten van de EU. Op basis van deze uitgebreide reeks gegevens beoordeelt de Commissie de kwalitatieve vooruitgang op het gebied van hervormingen en de bereikte kwantitatieve resultaten, met name wat betreft de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

Om de waarden en de begrotingsintegriteit van de Unie te beschermen, en zoals vermeld in de mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2025, is de Commissie van mening dat toekomstige toetredingsverdragen sterkere waarborgen moeten bevatten tegen terugval op het gebied van de eerder gedane toezeggingen, met name met betrekking tot de rechtsstaat. Een voorbeeld daarvan is de eerbiediging van de rechtsstaat sterker koppelen aan financiële steun uit de EU-begroting. Ook de voorstellen voor het meerjarig financieel kader (MFK) hebben tot doel de aanbevelingen van het verslag over de rechtsstaat te koppelen aan financiële steun uit de EU-begroting.

Elke uitbreidingsronde heeft de Unie sterker gemaakt. De Commissie heeft haar methode voor de voorbereiding en toelating van nieuwe lidstaten geleidelijk verbeterd, ook in het licht van de veranderende geopolitieke context. Er mag geen twijfel bestaan over het voornemen van de Commissie om van uitbreiding een succes te maken. Dit succes gaat zit in een goede voorbereiding, en de Commissie is vastbesloten ervoor te zorgen dat kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten hiervoor hervormingen doorvoeren. De boodschap van de Commissie aan haar uitbreidingspartners is helder: zij zal steun verlenen aan elke uitbreidingspartner die inzet toont en laat zien dat hij zich naar de waarden van de Unie schikt.

Voor het antwoord op de technische vragen en opmerkingen in de brief verwijst de Commissie naar de bijlage. De Europese Commissie hoopt dat zij met deze toelichting voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en kijkt uit naar de verdere voortzetting van de politieke dialoog.

Lid van de Commissie,
M. Šefčovič

Lid van de Commissie,
M. Kos

¹ Rechterlijke macht en grondrechten; Justitie, vrijheid en veiligheid; Functioneren van de democratische instellingen; Hervorming van het openbaar bestuur; Overheidsopdrachten; Statistieken; Financiële controle; Economische criteria.

BIJLAGE

1. Betreffende de toetredingscriteria en de centrale rol van de fundamentele kwesties (vragen 1, 2 en 3 van de leden van de Socialistische Partij; vragen 1 en 2 van het lid van de Fractie-Van de Sanden)

In de criteria voor toetreding tot de EU – voor het eerst door de lidstaten in 1993 in Kopenhagen vastgesteld en overeengekomen – worden stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de bescherming van minderheden alsook een functionerende markteconomie garanderen, aangemerkt als essentiële voorwaarden waaraan elk land dat tot de Europese Unie wenst toe te treden, moet voldoen. Deze elementen zijn vandaag de dag nog altijd van belang. In de «eerst de basis»-aanpak, die in 2014 is vastgesteld en in de herziene uitbreidingsmethode van 2020 nader is uiteengezet, vormen de fundamentele kwesties de kern van het uitbreidingsproces. Dit betekent dat de onderhandelingen daarmee beginnen en eindigen, en dat de vooruitgang op deze gebieden – waarvoor de Commissie ijkpunten voorstelt waarover de Raad een besluit moet nemen – bepalend is voor het algemene tempo van de toetredingsonderhandelingen.

De beoordelingen van de Commissie, die onderdeel zijn van het jaarlijkse uitbreidingspakket, zijn gebaseerd op objectieve kwalitatieve en kwantitatieve criteria. De uitbreidingsverslagen bevatten gedetailleerde analyses van de ontwikkelingen alsook aanbevelingen op maat aan de landen. Allereerst moeten de kandidaat-lidstaten wetgevende en institutionele hervormingen doorvoeren die op het EU-acquis en, in voorkomend geval, op de Europese normen zijn afgestemd. Vervolgens moeten zij aantonen dat deze in de praktijk worden uitgevoerd en gehandhaafd. De nationale instellingen moeten naar behoren functioneren, hun mandaat vervullen en resultaten boeken. Kandidaat-lidstaten moeten bijvoorbeeld een solide staat van dienst opbouwen en consolideren op het gebied van proactief onderzoek, strafrechtelijke vervolgingen en definitieve veroordelingen in zaken van georganiseerde misdaad en corruptie, ook op hoog niveau. De Commissie kijkt ook naar de kwaliteit van dergelijke procedures, met name door middel van collegiale toetsingen met deskundigen uit de EU-lidstaten. Daarnaast controleert de Commissie haar beoordeling door deze te vergelijken met informatie die is verzameld bij allerlei verschillende belanghebbenden, waaronder delegaties van de EU en internationale en maatschappelijke organisaties. In dit verband zijn de verslagen van de toezichthoudende instanties van de Raad van Europa, zoals Greco, over corruptiebestrijdingsbeleid bijzonder relevant. Hun regelmatige nalevingsverslagen maken het mogelijk om de duurzaamheid van de inspanningen en bereikte hervormingen te verifiëren.

Deze methode omvat ook correctiemechanismen in geval van stagnatie of terugval op het gebied van hervormingen in de loop van de onderhandelingen. In geval van aanzienlijke of aanhoudende stagnatie of terugval bij het doorvoeren van hervormingen in het kader van het cluster fundamentele kwesties, of indien de vooruitgang op dit terrein achterblijft vergeleken met de vooruitgang op andere gebieden, kan de Commissie passende maatregelen nemen. Hierbij zou het kunnen gaan om de vertraging van de onderhandelingen of de opschorting daarvan op de desbetreffende gebieden. Het besluit om toetredingsonderhandelingen op een bepaald gebied te openen, te sluiten of op te schorten ligt uiteindelijk bij de lidstaten, die zich baseren op de beoordelingen van de Commissie. Bij deze strenge aanpak wordt ook rekening gehouden met de afstemming van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten op de geostrategische

belangen van de Europese Unie, met inbegrip van haar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

2. Betreffende de grondslag voor geleidelijke integratie (vraag 3 van het lid van de Fractie-Van de Sanden)

Geleidelijke integratie is een belangrijk onderdeel van de herziene uitbreidingsmethode. Wanneer kandidaat-lidstaten resultaten boeken, kan de EU stappen voor geleidelijke integratie overwegen, waardoor uitbreidingspartners al vóór hun toetreding kunnen profiteren van een aantal voordelen van het EU-lidmaatschap. Recente voorbeelden hiervan zijn de integratie in de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA) en het initiatief «roaming tegen thuishetarief». Dit proces komt niet in de plaats van het formele EU-lidmaatschapstraject maar bevordert het toetredingsproces, aangezien dit ervoor zorgt dat kandidaat-lidstaten beter voorbereid zijn wat betreft hun aanpassing aan het EU-acquis in de aanloop naar de toetreding.

Geleidelijke integratie levert al vóór het lidmaatschap tastbare voordelen op voor de burgers en stimuleert tegelijkertijd de uitbreidingspartners van de EU om extra inspanningen te leveren om zich aan te passen aan de wetgeving en de waarden van de EU. Echter, geleidelijke integratie is geen vervanging van uitbreiding, maar een instrument om deze te ondersteunen. De uitvoering van geleidelijke integratie vereist daarom een geloofwaardige en concrete inzet van de uitbreidingslanden om voorde- ringen te maken in het toetredingstraject en voortgang te boeken op gebieden die van belang zijn voor de geostrategische doelstellingen van de EU, zoals de handhaving van de rechtsstaat en de democratie en, ook meer in het algemeen, de afstemming op het GBVB, waardoor het toetredingsproces dynamischer en stapsgewijzer wordt.

In 2025 zijn, net als in 2024, vier kandidaat-lidstaten – Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië – naast de EU-lidstaten opgenomen in het verslag over de rechtsstaat. Dit maakt ook deel uit van de geleidelijke integratie die erop gericht is de democratie en de rechtsstaat stevig en onomkeerbaar in de uitbreidingslanden te verankeren voor en na hun toetreding. Het is tevens een aanvulling op de uitbreidingsverslagen, die van toepassing zijn op alle aspecten van het functioneren van de democratische instellingen, de rechtsstaat en de grondrechten, alsook op alle hoofdstukken van het EU-acquis.

De juridische grondslag voor geleidelijke integratie hangt af van de mogelijkheden die worden geboden door de stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO) en de associatieovereenkomsten met de diepe en brede vrijhandelsruimte (DCFTA) die van toepassing zijn op de desbetreffende partner.

3. Betreffende de noodzaak van sterkere waarborgen tegen het risico van terugval (vragen 4 en 5 van de leden van de Socialistische Partij; vraag 7 van het lid van de Fractie-Van de Sanden)

Wat betreft de zorgen van de Eerste Kamer over de noodzaak van sterkere waarborgen tegen het risico van terugval, herinnert de Commissie eraan dat alle eerdere toetredingsverdragen vrijwaringsclausules bevatten. Aangezien het laatste toetredingsverdrag 15 jaar geleden werd ondertekend, is het niet meer dan normaal dat toekomstige toetredingsverdragen en de vrijwaringsclausules daarin zullen veranderen in het licht van de ontwikkelingen die zich sindsdien in de EU hebben voorgedaan. In dit verband is de Commissie, zoals vermeld in de mededeling over het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2025, van mening dat toekomstige

toetredingsverdragen sterkere waarborgen moeten bevatten tegen terugval op het gebied van eerder gedane toezeggingen, met name met betrekking tot de rechtsstaat.

Toekomstige toetredingsverdragen zouden bijvoorbeeld gericht kunnen zijn op het verder koppelen van de eerbiediging van de rechtsstaat en financiële steun uit de EU-begroting, waarvan het belang de afgelopen jaren via veel verschillende EU-instrumenten duidelijk is geworden. Wat scenario's vóór de toetreding betreft, zorgt de herziene uitbreidingsmethode ervoor dat de hervormingen op het gebied van de fundamentele kwesties en de voortgang daarvan gedurende alle toetredingsonderhandelingen worden doorgezet. Wat scenario's na toetreding betreft, moeten toekomstige toetredingsverdragen zodanig worden opgesteld dat de hervormingsinspanningen van de nieuwe lidstaten in het kader van de toetredingsonderhandelingen worden voortgezet en ook na de toetreding voortdurend en consequent worden uitgevoerd, zonder de resultaten die van cruciaal belang waren voor de toetreding tot de Unie te ondermijnen.

4. Betreffende de monitoring- en nalevingsmechanismen van de Europese Unie in een uitgebreide Unie (vragen 6, 7 en 8 van de leden van de Socialistische Partij; vragen 4, 5 en 6 van het lid van de Fractie-Van de Sanden)

Wat de monitoring- en nalevingsmechanismen van de Europese Unie in een uitgebreide Unie betreft, zal een grotere EU haar fundamentele waarden, waaronder de eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten zoals verankerd in het EU-Handvest, moeten blijven handhaven. De EU heeft een specifiek instrumentarium voor de rechtsstaat ingevoerd dat doeltreffend zal blijven naarmate de EU zich uitbreidt. Centraal staat het verslag over de rechtsstaat, dat sinds 2024 geselecteerde uitbreidingslanden bevat om hun hervormingsinspanningen te ondersteunen, met als doel de rechtsstaat voor en na hun toetreding stevig en onomkeerbaar te verankeren.

In de volgende meerjarenbegroting moet de eerbiediging van de rechtsstaat worden gewaarborgd bij de uitvoering van de EU-middelen. Volgens de voorstellen van de Commissie voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2028–2034 zal de begroting van de Unie positieve stimulansen bieden door maatregelen voor de versterking van de rechtsstaat en de grondrechten te ondersteunen. Daarnaast zal de begroting doeltreffende waarborgen bieden voor de bescherming ervan tegen tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat en de eerbiediging van het Handvest. Tegelijkertijd zal de conditionaliteitsverordening (het algemene conditionaliteitsregime) van toepassing blijven op de gehele Uniebegroting wanneer een tekortkoming de financiële belangen van de Unie schaadt of ernstig dreigt te schaden. Ook bij het reageren op schendingen van de rechtsstaat is handhaving door middel van inbreukprocedures en de activering van het artikel 7-mechanisme van cruciaal belang. Hier moet doeltreffend gebruik van blijven worden gemaakt, ook in een toekomstige uitgebreide Unie, zoals uiteengezet in de politieke beleidslijnen voor 2024–2029.

Tot slot zal de Commissie nauwlettend blijven toezien op de paraatheid van de kandidaat-lidstaten, onder meer door middel van een monitoring-mechanisme voor de periode tussen de voorlopige afsluiting van de onderhandelingen en het EU-lidmaatschap.