

1. Inleiding

De vaste Kamercommissie voor Europese Zaken besloot in februari 2024 tot het instellen van een rapporteurschap voor het kennisthema **EU-uitbreiding**. De focus lag op de recente versnelling van het EU-toetredingsproces met het toekennen van de kandidaat-lid status aan Oekraïne, Moldavië en Georgië. De leden Kahraman (NSC-fractie) en Van Houwelingen (FvD-fractie) werden benoemd tot rapporteurs. In september 2024 sloot lid Van Campen (VVD-fractie) zich daarbij aan. Van Houwelingen's rapporteurschap eindigde bij zijn vertrek uit de Tweede Kamer half november 2024.

Het **doel** van het rapporteurschap was het versterken van de kennispositie van de commissie EUZA over het verloop van het EU-toetredingsproces en de mogelijk geopolitieke belangen die daarbij spelen, door het organiseren van een aantal rapporteurs- en commissieactiviteiten.

Hierbij brengen de rapporteurs verslag uit van de verrichte werkzaamheden en ondernomen activiteiten in paragraaf 2. Op basis daarvan doen ze verslag van de inhoudelijke bevindingen in paragraaf 3, en wordt in paragraaf 4 een aantal aanbevelingen aan de commissie EUZA gegeven.

Het verslag kan door de Leden betrokken kan worden bij debatten over verdere stappen in het uitbreidingsproces en bij de voorbereiding van de werkbezoeken van de commissie Europese Zaken aan een aantal kandidaat-lidstaten op de Westelijke Balkan later dit jaar.

2. Achtergrond, aanpak en activiteiten

Vrij snel na de inval van Rusland in Oekraïne op 28 februari 2022 dienden Oekraïne, Moldavië en Georgië in maart 2022 een aanvraag voor EU-lidmaatschap in. Sinds die tijd hebben deze landen in vergelijking tot eerdere aanvragers in hoog tempo stappen gezet in het toetredingsproces. Oekraïne en Moldavië kregen beide kandidaat-lidmaatschap status toegekend in juni 2022, nog geen half jaar na de aanvraag. Georgië verkreeg deze status in december 2023, toen de Europese Raad tevens besloot de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië te openen. Ook andere landen uit de Westelijke Balkan hebben sinds 2022 toetredingsstappen gemaakt. Deze nieuwe impuls in het EU-uitbreidingsbeleid was voor de rapporteurs aanleiding nader te onderzoeken **hoe het EU-toetredingsproces precies werkt en in hoeverre geopolitieke en andere overwegingen meespelen in het nemen van besluiten over een volgende stap in de toetreding**. De rapporteurs hebben hierbij extra aandacht gegeven aan Oekraïne, Moldavië en Georgië¹.

De rapporteurs hebben gesprekken gevoerd met deskundigen, ambtenaren en politici.² Op voorstel van de rapporteurs heeft de commissie Europese Zaken een rondetafelgesprek georganiseerd en een online gesprek gevoerd met vertrekkend Eurocommissaris voor de EU-Uitbreiding, de heer Várhelyi.³ In september 2024 besloot de commissie op voorstel van de rapporteurs de eerder voorgesteld werkbezoeken aan Moldavië en Georgië, te vervangen door werkbezoeken aan kandidaat-landen op de Westelijke Balkan. Van deze voorgenomen werkbezoeken zal te zijner tijd apart verslag worden gedaan.

Dit rapport doet verslag van de **opgehaalde kennis** tijdens de activiteiten. Het schetst een algemeen beeld van de verschillende gezichtspunten en posities die door de experts zijn ingebracht.

¹ Het toetredingsproces met Georgië is in de loop van de tweede helft 2024 de facto stopgezet.

² Zie bijlage A van dit verslag.

³ Zie bijlage C van dit verslag.

3. Bevindingen

Het algemene beeld dat naar voren komt over de geopolitieke invloed op het EU-uitbreidingsproces is dat deze zeker aanwezig is, maar (nog) niet heeft geleid tot veranderingen in het onderhandelingsproces of de strenge criteria en voorwaarden die aan het EU-lidmaatschap zijn verbonden. De Europese Commissie en meeste lidstaten maken zich hier sterk voor. Echter, het blijft een spanningsveld, waarbij verschillende belangen, strategische en politieke afwegingen een rol spelen.

Hieronder wordt eerst ingegaan op het toetredingsproces; vervolgens worden enkele politieke factoren en afwegingen op dat proces beschreven.

Organisatie van het toetredingsproces

Stappen in het EU-toetredingsproces zijn versneld sinds 2022

Sinds de start van het Europese integratieproces is het aantal deelnemende landen gegroeid van 6 naar in totaal 27 lidstaten. Uitbreiding wordt gezien als hét Europees beleidsinstrument dat voor democratie, vrede en veiligheid, en welvaart zorgt op het continent. Elk Europees land dat de democratische waarden van de EU eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan het EU-lidmaatschap aanvragen. Om te kunnen toetreden moeten de landen aan alle essentiële voorwaarden voor de toetreding te hebben voldaan.

Kandidaat-lidstaten doorlopen het toetredingsproces volgens een vastgesteld stappenplan, in een tempo dat past bij de voortgang die zij maken. Van de huidige 9 kandidaat-lidstaten en Kosovo (potentieel kandidaat-lidstaat) zijn sommige landen van de Westelijke Balkan al jaren bezig, terwijl Oekraïne, Moldavië, Georgië en Kosovo pas in 2022 lidmaatschap hebben aangevraagd.⁴

Het toetredingsproces begint met de lidmaatschapsaanvraag. Als alle EU-lidstaten akkoord zijn wordt het kandidaat-lidmaatschap toegekend. Voor het openen van de onderhandelingen is een politiek besluit nodig, net zoals voor de echte start daarvan nadat een onderhandelingsraamwerk overeen gekomen is. De volledige EU-wetgeving (acquis communautaire) is onderverdeeld in 35 beleidshoofdstukken die zijn ingedeeld in zes thematische clusters. Het eerste cluster gaat over de **fundamenten**, daar begint en eindigt het onderhandelingsproces mee. Voor de opening van elk hoofdstuk of cluster vindt een uitgebreide screening door de Europese Commissie plaats. De Raad kan op aanbeveling van de Commissie besluiten met eenparigheid van stemmen het hoofdstuk of cluster te openen. Dit gaat ook zo bij het voorlopig afsluiten hiervan. Wanneer de onderhandelingen over alle hoofdstukken en clusters zijn afgerond, wordt een toetredingsverdrag opgesteld met inbegrip van eventuele vrijwaringsclausules en overgangsregelingen. De Raad moet unaniem akkoord zijn, het EP moet instemming geven en alle nationale parlementen in de EU moeten dit verdrag ratificeren, alsmede het toetredende land.

Montenegro en Servië lopen het meest voorop in de toetredingsonderhandelingen. Albanië is op 15 oktober 2024 gestart met de onderhandelingen over het fundamentele cluster. In maart 2024 nam de Raad het politieke besluit de onderhandelingen met Bosnië-Herzegovina te openen, maar er is nog geen onderhandelingsraamwerk overeengekomen. Volgens de Europese Commissie en experts bestaat er grote kans dat Oekraïne en Moldavië in 2025 de toetredingsonderhandelingen starten. In Noord-Macedonië is het screeningsproces is afgerond, maar politieke factoren vertragen de volgende stap tot het openen van de onderhandelingen. Voor Turkije, Georgië en Kosovo is er voorlopig geen zicht op verdere toetredingsstappen.

In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste stappen in het toetredingsproces inzichtelijk gemaakt. De figuur laat zien dat sinds de oorlog in Oekraïne, de toetredingsstappen elkaar over het algemeen sneller opvolgen dan daarvoor.

⁴ Zie voor een overzicht bijlage B van dit verslag.

Voortgang kandidaat-lidstaten – Toetreding tot de Europese Unie

Op volgorde van aanvraag lidmaatschap



maart 2025, Tweede Kamer der Staten-Generaal

Strikte regels versus (geo)politieke beslissingen

De Europese Commissie hanteert naast een vastgelegd toetredingsproces met veel tussenstappen, ook strikte criteria die voor alle kandidaat-lidstaten gelden. Dit zijn de Kopenhagencriteria (1995). Daaronder vallen de *politieke* criteria, het hebben van stabiele democratische instellingen voor het waarborgen van de democratie, de rechtstaat, mensenrechten en bescherming van minderheden; *economische* criteria, te weten een goed functionerende markteconomie en het vermogen de concurrentiedruk in de EU te weerstaan; en het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen. In 2006 is hieraan een vierde criterium toegevoegd, namelijk dat de toetreding van een land het effectief functioneren en het zich ontwikkelen van de EU niet onder druk mag zetten. Dit heet de absorptiecapaciteit.

Volgens voormalig Eurocommissaris EU-uitbreiding Várhelyi heeft de nieuwe methodologie die startte in 2020, waar de onderhandelingen in clusters werden ingedeeld en het eerste cluster over de fundamentele waarden het start- en eindpunt van het proces is, het vertrouwen van zowel de lidstaten als de kandidaat-lidstaten in het uitbreidingsproces vergroot. De rapportages over de onderhandelingsclusters en hoofdstukken zijn transparant en op feiten gebaseerd. Voortgang wordt geboekt op basis van eigen verdiensten. Daarbij merken experts op dat bij de beoordeling van het cluster Fundamenten altijd enige interpretatieruimte zal blijven bestaan, omdat over de rechtsstaat en democratie geen Europese regelgeving bestaat. Bovendien ontwikkelen democratie en rechtsstaat zich door de tijd heen en zijn ze afhankelijk van de politieke situatie in een land.

Hoewel de geopolitieke ontwikkelingen door de oorlog in Oekraïne de politieke beslissingen voor het toekennen van kandidaat-lidmaatschap aan Oekraïne, Moldavië en Georgië en het openen van onderhandelingen met een paar Balkanlanden hebben versneld, heeft het volgens nagenoeg alle experts en de Europese Commissie niet geleid tot een versoepeling van de regels. De Commissie hanteert nog steeds dezelfde criteria. Sommige lidstaten hebben wel geprobeerd politieke druk op de Europese Commissie om het proces te versnellen, erkent de Commissie, maar er is geen gehoor aan gegeven. Voor de Europese Commissie en de kandidaat-lidstaten kan het lastig zijn dat politieke processen door het ambtelijk en technisch gedreven proces van de toetredingsregels heen lopen.

Politieke factoren en afwegingen in het EU-uitbreidingsproces

De invloed van politieke factoren op het toetredingsproces

Het toetredingsproces lijkt op het eerste gezicht een technisch proces waarbij een land uiteindelijk alle Europese wetgeving moet overnemen in hoofdstukken en clusters. Echter, tegelijkertijd loopt een politiek goedkeuringsproces, waarbij elke volgende stap eenparigheid van stemmen van de lidstaten vereist. De EU-lidstaten hebben een grote rol in het bepalen van het tempo van het toetredingsproces soms in versnellende of vertragende zin. Welke politieke factoren spelen er?

Met veel buurlanden die nu lid zijn, sloot de EU in de jaren '90 eerst associatieverdragen die de weg effenden voor toetreding. In de meeste associatieverdragen stond toetreding tot de EU ook vermeld als einddoel. Dit was niet het geval met de associatie- en vrijhandelsverdragen die de EU had met Oekraïne, Moldavië en Georgië. Het was vooraf namelijk nooit de intentie geweest deze landen lid te maken van Europese Unie. Dit was dus een uitzondering op de eerdere regels. Die politieke beslissing kwam onverwacht in 2022 toen deze landen kandidaat-lidmaatschap vroegen en toegekend kregen. Er was grote politieke wil en druk op de Europese Commissie om Oekraïne en Moldavië snel een toetredingsperspectief te bieden. Bij het besluit kandidaat-lidmaatschap en het besluit tot het openen van onderhandelingen speelden politieke krachten een belangrijke rol. Het besluit tot het toekennen van de kandidaat status, is een politiek besluit.

Omgekeerd kunnen lidstaten kunnen ook het toetredingsproces vertragen en het nemen van volgende stappen blokkeren. Dit vindt de Europese Commissie lastig omdat zij geen volgende stap in het proces voorstelt als dit niet objectief is vastgesteld. Kandidaat-lidstaten weten dan ook niet goed waar ze aan toe zijn. In 2019 heeft de Europese Commissie de argumenten van de lidstaten gebruikt om het toetredingsproces aan te passen, toen Nederland en een paar andere lidstaten de volgende toetredingsstap voor Albanië en Noord-Macedonië blokkeerden op grond van problemen met de rechtsstaat. De Europese Commissie heeft de rechtsstaat vervolgens een grotere rol gegeven in het toetredingsproces. Het hebben van een sterke rechtsstaat werd daarmee omgevormd van politieke wens naar een voorwaarde tot toetreding. Op andere momenten kan de Europese Commissie weinig doen met de politieke argumenten van lidstaten, bijvoorbeeld rondom de bilaterale geschillen tussen Noord-Macedonië en Bulgarije.

Aan het eind van elk toetredingsproces, als aan alle voorwaarden is voldaan, en de Raad het toetredingsverdrag heeft aangenomen, is van elke EU-lidstaat nog afzonderlijk een politiek besluit nodig. Het toetredingsverdrag moet geratificeerd worden, volgens de eigen nationale procedures. In Nederland moeten de Staten-Generaal instemmen. Volgens alle experts waar de rapporteurs mee gesproken hebben, is de ratificatie van het toetredingsverdrag geen geschikt moment om toetreding te weigeren. De regering van de lidstaat heeft namelijk gedurende meerdere jaren ingestemd met het nemen van volgende stappen, is betrokken geweest bij het proces en heeft alle mogelijkheid gehad om te wijzen op onvolkomenheden. Dan is het 'fair' om de finale politieke goedkeuring te verlenen. Als een lidstaat zou besluiten het toetredingsverdrag niet goed te keuren, zal dit grote weerslag hebben op de positie en betrouwbaarheid van die lidstaat in de EU. Het wordt door alle experts afgeraden en gezien als een zeer onverstandige zet.

Op welk moment kan een lidstaat aangeven geen EU-uitbreiding te willen of een bepaalde kandidaat-lidstaat niet wil laten toetreden? Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Het EU-uitbreidingsbeleid wordt binnen de EU breed gesteund en gezien als het beste instrument voor meer vrede, veiligheid en welvaart in de regio. Niet alle experts zijn het daarmee eens overigens, zie het verslag van het rondetafelgesprek (bijlage C). Volgens sommige experts is het beste moment voor een lidstaat deze positie zo vroeg mogelijk in te nemen bijvoorbeeld rondom het opstellen van een associatieverdrag of bij de toekenning van kandidaat-lidmaatschap. Andere experts zien dit niet als een reële optie, omdat die vroege fase van grote geopolitieke en symbolische waarde zijn en daarom door de meeste lidstaten als cruciaal worden gezien. Als een land eenmaal kandidaat-lidstaat is, is er in feite geen weg terug. Het toetredingsproces gaat dan door, mits de kandidaat-lidstaat voortgang blijven maken. Mocht een land niet meewerken of verder van de EU afdrijven, zoals met Turkije en Georgië is gebeurd, dan wordt het proces op voorstel van de Europese Commissie geschorst.

De rol van Nederland in het EU-toetredingsproces

Zoals eerder opgemerkt hebben EU-lidstaten een grote rol in het toetredingsproces. De positie van de Nederlandse regering is al jarenlang te kenmerken als kritisch, maar ook als 'strikt en fair'. Strikt op het hanteren van de voorwaarden hanteren, fair om een volgende stap toe te staan als aan de voorwaarden is voldaan. Nederland volgt zelf het proces nauwgezet via eigen kanalen en houdt de kandidaat-lidstaten én de Europese Commissie scherp. Het betekent wel dat Nederland soms strenger is dan andere lidstaten of strenger dan de Europese Commissie. Daar waar de buurlanden van de toetredingslanden het uitbreidingsproces zien als vitaal belang voor het pacificeren van hun regio (politiek), vindt de Nederlandse regering dat er een objectief oordeel moet zijn. Door deze opstelling kan Nederland het gevaar lopen alleen te komen staan in de Raad, omdat andere lidstaten en de Europese Commissie meer voortgang willen maken.

Het lang moeten wachten op volgende stappen, werkt soms negatief uit in de kandidaat-lidstaten, waar een negatieve binnenlandse stemming tegen de EU kan ontstaan, zoals bijvoorbeeld in Servië het geval is. Sommige experts uit het rondetafelgesprek vinden dat Nederland strategischer met de EU-uitbreiding moet omgaan, het toetredingsproces volledig moet omarmen, en moet kijken wat er eventueel wel mogelijk is om de kandidaat-landen meer perspectief te bieden, zoals bijvoorbeeld de geleidelijke integratie van de Westelijke Balkan in de Europese Unie.⁵

De Nederlandse regering en het parlement zouden volgens veel experts de Nederlandse bevolking ook actiever kunnen informeren over de uitbreiding, de landen, het proces, de kosten en baten, de voor en nadelen etc.

Relatie tussen uitbreiding en hervormingen in de EU (absorptiecapaciteit)

Hoewel dit onderwerp niet tot het mandaat behoorde van de rapporteurs, zijn experts vaak ook ingegaan op de relatie tussen uitbreiding en noodzaak tot interne hervormingen in de Europese Unie. De commissie Europese Zaken heeft een apart rapporteurschap 'EU-hervormingen' ingesteld. De inzichten die de rapporteurs EU-uitbreiding hebben opgehaald worden gedeeld met de rapporteurs 'EU-hervormingen', die later hun eindverslag zullen uitbrengen.

4. Aanbevelingen

Het rapporteurschap en de verrichte activiteiten hebben bruikbare kennis en inzichten opgeleverd over het precieze verloop van het EU-toetredingsproces en de mogelijk geopolitieke belangen die daarbij spelen. Daarbij is naar voren gekomen dat er spanning bestaat tussen geopolitieke druk op de uitbreiding van de Europese Unie en het strikt vasthouden aan de Kopenhagencriteria en de toetredingsmethodologie. Deze geopolitieke druk kan toenemen. De lange wachttijden voor toetreding leiden soms tot afkeer van de EU in de kandidaat-landen. Daarom pleiten sommige experts er voor dat Nederland meer open kan staan voor het mogelijk maken van geleidelijke integratie. Daarnaast geven veel experts de aanbeveling aan de Tweede Kamer om de bevolking meer mee te nemen in het uitbreidingsproces, opdat de discussie over toetreding niet pas plaats vindt als het toetredingsverdrag moet worden geratificeerd.

De bevindingen leiden tot de volgende aanbevelingen van de rapporteurs aan de Commissie Europese Zaken:

- De commissie wordt aanbevolen het rapporteurschap EU-uitbreiding voort te zetten, om de kennis van de thematiek te blijven verdiepen en actualiseren.
- Om zelf goed op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen inzake de uitbreiding en de Nederlandse burgers meer bij het politieke debat over EU-uitbreiding te betrekken, bevelen de rapporteurs de commissie Europese Zaken tenminste een keer per jaar een debat over EU-uitbreiding te voeren.

⁵ Nieuw Groeiplan voor de Westelijke Balkan, Brussels, 8.11.2023, COM (2023) 691 final.

- De rapporteurs bevelen de commissie aan vaker op werkbezoek te gaan naar kandidaat-lidstaten om zelf zich ter plekke een beeld te vormen van de voortgang in het uitbreidingsproces en contacten te leggen.
- De rapporteurs bevelen de commissie aan om jaarlijks de Eurocommissaris Uitbreiding uit te nodigen voor een gedachtewisseling over het Uitbreidingsrapport.

De rapporteurs,
Kahraman
Van Campen

Bijlagen

A. Overzicht van gesprekken met experts

	Expert(s)	Onderwerp van gesprek
1	Hoogleraar, Universiteit Leiden	<ul style="list-style-type: none"> • Stand van zaken Oekraïne • Nederlands belang EU-uitbreiding
2	Senior research fellow, Instituut Clingendael	<ul style="list-style-type: none"> • Financieel-economische gevolgen van EU-uitbreiding in het verleden • Huidige financieel-economische situatie in EU • Nederlands belang bij EU-uitbreiding
3	Directeur-Generaal Uitbreiding en Nabuurschapsbeleid, Europese Commissie	<ul style="list-style-type: none"> • Afwegingskader Europese Commissie m.b.t. beslissingen over EU-toetredingsstappen • Stand van zaken in kandidaat-lidstaten • EU krachtenveld en positie van Nederland
4	Director of Research, Centre for European Policy Studies (CEPS)	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke aansturing van toetredingsprocessen • Toetredingsproces Oekraïne • Toetredingsproces Moldavië • Interne hervormingen in de EU
5	Drie senior ambtenaren bezig met EU-uitbreiding, Ministerie van Buitenlandse Zaken	<ul style="list-style-type: none"> • Rol van Nederland in het toetredingsproces • Bosnië-Herzegovina • Technische kant van het proces • Rechtsstaat in het toetredingsproces • Interne hervormingen in de EU
6	Twee senior research fellows, Instituut Clingendael	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport De EU-uitbreidingsparadox • Interne hervormingen in de EU • Meenemen van burgers
Werkbezoek Brussel		
7	Lid Europees Parlement, rapporteur EU-uitbreiding	<ul style="list-style-type: none"> • Toelichting op rapport over de gevolgen van EU-uitbreiding en interne hervormingen EU • Politieke aansturing van toetredingsprocessen • Impact van toetreding op het MFK
8	Twee Nederlandse topdiplomaten, External Action Service	<ul style="list-style-type: none"> • Stand van zaken toetredingslanden • Europees buitenlandbeleid en sancties • Geopolitiek en veiligheid in de wereld • Politieke situatie in Kaukasus landen • Kosten en baten van toetreding
9	Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Krachtenveld EU-toetreding • Nederlandse inzet in toetredingsprocessen • Kosten en baten van toetreding • Interne hervormingen in de EU

B. Overzicht toetredingsproces in de kandidaat-lidstaten

In volgorde van aanvraag lidmaatschap.

Land	aanvraag	Toekenning Kandidaatstatus	Politiek besluit Opening onderhandeling	Huidige status
Turkije	1987	1999	2004	Sinds 2018 staat proces stil
Noord-Macedonië	2004	2005	2020	Screeningsproces gestart in 2022 en afgerond
Montenegro	2008	2010	2012	Toetredingsonderhandelingen bijna afgerond
Servië	2009	2012	2013	22 hoofdstukken geopend, 2 afgerond. Commissie heeft aanbevolen cluster 3 te openen. Geblokkeerd door

				Raad
Albanië	2009	2014	2020	Onderhandelingen Cluster 1 zijn geopend in oktober 2024
Bosnië-Herzegovina	2016	2022	2024	Onderhandelingsraamwerk moet nog gesloten worden
Oekraïne	2022	2022	2023	Opening cluster 1 in 2025?
Moldavië	2022	2022	2023	Opening cluster 1 in 2025?
Georgië	2022	2023	Niet genomen	Toetreding gestopt in 2024
Kosovo	2022	-	-	Potentieel kandidaat

C. Verslag van de commissie-activiteiten

In het navolgende wordt een beeld gegeven van de activiteiten die de commissie heeft ondernomen en de gezichtspunten die daarbij naar voren zijn gebracht.

Rondetafelgesprek EU-uitbreiding

Op 6 november 2024 vond het rondetafelgesprek over EU-uitbreiding plaats, vlak na de presentatie van de Europese Commissie van het jaarlijkse uitbreidingspakket op 30 oktober. Het rondetafelgesprek bestond uit twee thema's te weten: 1. de stand van zaken in de kandidaat-lidstaten en het EU-krachtenveld en 2. de voor- en nadelen van EU-uitbreiding voor Nederland. De door de deelnemers ingediende position papers zijn raadpleegbaar via de website van de Tweede Kamer⁶.

Eerste thema: Stand van zaken in de kandidaat-lidstaten en het EU krachtenveld

Prof. Antoaneta Dimitrova (Hoogleraar Comparative Governance, Universiteit Leiden) stelt dat op het eerste gezicht het EU-uitbreidingsproces technisch en bureaucratisch lijkt, maar dat het in feite een politiek gedreven proces is. De beslissing van Europese Raad om de toetredingsonderhandelingen te starten met Oekraïne en Moldavië was geopolitiek ingegeven. Nederland moet niet denken dat dit enkel symbolisch is. Oekraïne neemt deze toetredingskans serieus en heeft veel vooruitgang geboekt. Nederland zou zich strategisch moeten voorbereiden op de uitbreiding, en posities formuleren die verder gaan dan de bekende formule van 'streng maar rechtvaardig'. De gevolgen van toetreding van Oekraïne voor Nederland zijn groot. Het heeft vooral effect op het landbouw- en defensiebeleid en het vrij personenverkeer. Er is een groot spanningsveld tussen de geopolitieke werkelijkheid en het blijven vasthouden aan de strikte criteria voor uitbreiding. Vooral het niet vasthouden aan de vereisten voor hervormingen van de rechtsstaat of binnenbrengen van een land in oorlog, brengt veiligheidsrisico's met zich mee. Het importeren van instabiliteit. Wellicht dat gefaseerde integratie uitkomst kan bieden. Echter, de uitbreiding biedt ook kansen voor hervormingen van de EU die in het belang van Nederland zijn.

Volgens Wouter Zweers (Research fellow, Instituut Clingendael) laat het uitbreidingsrapport van Europese Commissie een gemengd beeld zien. Er is langzame vooruitgang in de Westelijke Balkan met Montenegro als de positieve uitschieter, en een grote terugval in Georgië waar het toetredingsproces is stopgezet. Over het geheel bezien is er geen democratische trend zichtbaar. Feitelijk is niet één land klaar voor toetreding. Positief is dat er regionaal beter wordt samengewerkt en dat nagenoeg alle kandidaten zich houden aan het buitenlands beleid van de EU. De EU heeft meer aandacht voor de uitbreiding, maar de landen maken geen grote vorderingen. Het toekomstperspectief is geboden; de daadwerkelijke toetreding van de landen hangt vooral af van hun eigen prestaties. Een sterke betrokkenheid van de EU, en ook Nederland aan het *proces van uitbreiding* is extreem belangrijk omdat het een instrument is voor de bevordering van veiligheid, democratie en welvaart in de kandidaat-lidstaten. Twijfel aan het proces, leidt tot achteruitgang in de kandidaat-lidstaten.

In de gedachtewisseling die volgt wordt onder meer verder gesproken over de positieve of negatieve hervormingen van de EU waartoe de uitbreiding kan leiden, de hardheid van de Kopenhagencriteria, hoe terugval in de rechtsstaat voorkomen kan worden, geleerde lessen van de toetreding in 2004, en gefaseerde toetreding.

⁶ Rondetafelgesprek EU-uitbreiding, 6 november 2024, activiteitnummer 2023A05731.

Position papers: A. Dimitrova(2024Z17189), W. Zweers (2024Z17273), R. Cuperus (2024Z17258), T. de Lange (2024Z17259).

Prof. Dimitrova verwijst voor positieve hervormingen naar het Frans-Duitse rapport '*Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*' (September 2023). Daarin wordt bijvoorbeeld voorgesteld het vetorecht in de uitgebreide Unie af te schaffen en stemming met gekwalificeerde meerderheid te verhogen tot 65 % van alle stemmen. Zo krijgen ook kleine landen meer gewicht. Over het toepassen van de Kopenhagencriteria merkt zij op dat het eindeloos moeten wachten op toetreding, de kandidaat-landen daarop niet beter voorbereidt. Te lang wachten kan negatief uitpakken op het publieke draagvlak voor de EU, zoals in Servië het geval is. Volgens haar was de grote toetredingsgolf in 2004 niet te vroeg. De voormalige communistische landen kozen allemaal zelf voor democratie. De EU kan niet een perfecte democratie maken, bovendien kunnen democratieën ook veranderen. Desalniettemin blijven de Kopenhagencriteria actueel en van groot belang. Ze vindt gefaseerde toetreding op deelterreinen een mogelijkheid om nader te bestuderen. Democratische terugval in sommige landen is moeilijk te voorkomen, maar het kan helpen om de nationale organisaties in het maatschappelijke middenveld, universiteiten en onafhankelijke media te steunen.

De heer Zweers onderstreept nogmaals dat uitbreiding het instrument van de Unie is om de kandidaat-landen economisch en democratisch te versterken. De toepassing van de Kopenhagen criteria moet strikt zijn, hoewel dit bij de democratische eisen niet altijd mogelijk is. Het is belangrijk dat Nederland en de EU het uitbreidingsproces en het toetredingsperspectief volledig omarmen. Deze betrokkenheid doet de landen goed. Daarnaast is het mogelijk je kritisch te blijven opstellen. De Kopenhagen criteria blijven dus relevant en leidend. Gefaseerde toetreding op beperkt terrein gebeurt nu al. Echter, het is niet logisch de landen volledige toegang te geven tot de interne markt. Die schok zal te groot zijn. Praktische en regionale samenwerking werkt op zich ook goed. Bij democratische terugval kan bijvoorbeeld het uitbreidingsproces worden stopgezet of de financiële steun opgeschort.

Tweede thema: Voor- en nadelen van EU-uitbreiding voor Nederland

Trump's overwinning in de Amerikaanse verkiezingen is voor Europa het moment het lot in eigen hand te nemen, vindt René Cuperus (Senior research fellow, Instituut Clingendael). Europa kan niet uitbreiden, verdiepen, hervormen, sterker worden in concurrentiekracht en investeren in defensie tegelijkertijd. Europa moet *strategische* keuzes maken en het wensdenken dat alles wel tegelijk kan achter zich laten. Dit is onmogelijk, zeker met een tot op het bot verdeeld electoraat in veel landen. Een '*reality check*' is nodig. De interne stabiliteit van Europa is zwak, de politieke situatie in Duitsland en Frankrijk zorgelijk. De uitbreidingsagenda is op dit moment niet in het belang van Nederland of de Europese Unie. Prioriteit moet liggen bij defensie, het versterken van Europees concurrentievermogen en het versterken van de nationale democratieën. Uitbreiding is van secundair belang, aldus de heer Cuperus.

Prof. Tesseltje de Lange (Hoogleraar Europees Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen) heeft zich gericht op het Nederlands belang: wat betekent de uitbreiding voor de interne EU mobiliteit in Nederland. Ze geeft aan dat het verstandig is om de overgangsmaatregelen die het vrij verkeer van werknemers en diensten gefaseerd mogelijk maken, vanaf dag één geregeld te hebben. Van tevoren zou duidelijk moeten zijn welke sectoren worden opgesteld voor interne arbeidsmigranten. Bijvoorbeeld: op dit moment zijn er veel Oekraïners werkzaam in Nederland. Het naar voren halen van het vrije verkeer van personen voor deze groep kan gunstig zijn voor Oekraïne en Nederland. Als dat geregeld wordt zijn zij economische in plaats van humanitaire gasten. De voor- en nadelen van de eigen arbeids- en woningmarkt moeten goed in ogenschouw genomen worden. Het bedrijfsleven heeft ook tijd nodig om zich voor te bereiden, maar kandidaat-lidstaten zijn interessante partners.

In de discussieronde wordt dieper ingegaan op de effecten van een fasering van arbeidsmigratie, een progressief arbeidsbeleid voor Oekraïners, de statusverandering voor Oekraïners, de absorptiecapaciteit van de EU, en de geopolitieke druk op de uitbreiding.

De heer Cuperus betoogt dat er *grenzen* zijn aan het Europese project. Er is een grens om krachtig en democratisch te blijven. Bij verdere uitbreiding vervreemdt de EU zich van de burgers. In de huidige geopolitieke situatie bestaan er geen bufferstaten. De toetreding van Oekraïne tot NAVO is

relevanter en makkelijker dan toetreding tot de EU; maar deze optie is niet bespreekbaar. In plaats daarvan voert de EU *Emotiepolitiek* en belooft Oekraïne toetreding in 2030.

Prof. de Lange brengt in dat in Oekraïne en de Westelijke Balkan het juist de bevolking is die graag bij de EU wil. Burgers zijn belangrijk voor de ontwikkeling van de democratie en de rechtsstaat in kandidaat-landen. Verder zegt ze dat Nederland zich bij de vorige uitbreidingsronde niet heeft verkeken op het vrij verkeer van werknemers: er was een overgangsregeling op het laatste moment. Nederland heeft zich wel verkeken op de grote vraag naar ongeschoolde arbeid, de omvang van de arbeidsmigratie en het integratievraagstuk. Er had meer aandacht moeten zijn voor taalonderwijs en omscholing tot beter betaald werk, zodat arbeidsmigranten zich ontwikkelen. Bij een beleid voor Oekraïners of andere arbeidsmigranten kan je bijvoorbeeld denken aan budgetten voor ontwikkelingshulp of fondsen voor talentontwikkeling. Als arbeiders hier of in de kandidaat-lidstaten betere scholing krijgen, komt de mobiliteit op een hoger niveau. Op het terrein van landbouw liggen veel kansen voor wederzijdse kennisuitwisseling en scholing over voedselproducten. Door samenwerking kom je tot een hoger niveau. Wat betreft de status van Oekraïners betreft, valt te denken aan Duitsland. Als arbeidsmigrant, verspeel je daar je kans op asiel. De Lange spoort Nederland aan alvast verantwoordelijkheid te nemen voor de arbeidsmigratie en niet lijdzaam toe te zien. Het is ook nu al mogelijk om met kandidaat-landen en bedrijven samen te werken op migratie, de arbeidsmarkt en scholing.

Hierna volgt een nadere gedachtewisseling over het uitbreidingsproces, keuze voor NAVO of EU, democratisering als eis, het belang van uitbreiding voor Nederland en het draagvlak onder de bevolking.

De heer Cuperus stelt dat het EU- noch het NAVO-lidmaatschap harde garanties biedt dat (kandidaat)landen de koers van Europa volgen op buiten- of binnenlands beleid. In het geval van Montenegro (eerst NAVO-lid), lijkt dit verband positief. Maar Turkije is NAVO-lid en zoekt toenadering tot de club van autoritaire BRICS landen⁷. Verder zijn er EU en NAVO-lidstaten die beïnvloed worden door Rusland, China of Turkije. Die inmenging blijft en is een dilemma.

Prof. Dimitrova heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen democratisering in de kandidaat-lidstaten zelf en een functionerende democratie en rechtsstaat als eis voor het EU-lidmaatschap bij de 2004 en 2007 uitbreiding. Het is zeker dat de toetredingslanden destijds zelf wilden democratiseren en hervormen. De aantrekkingskracht van de EU was juist dat het een sociaal en rechtvaardig model bood. Deze twee processen zijn met elkaar verbonden, hoewel de dynamiek lastig te duiden is.

De heer Cuperus waarschuwt dat als de uitbreiding toch doorgaat de consequenties voor de huidige EU-lidstaten groot zijn. Wie is bereid de kosten van de uitbreiding dragen? Is het reëel te verwachten dat Duitsland dit zal doen? Bovendien dwingt de uitbreiding de EU opnieuw tot hervormingen.

De heer Zweers ziet het anders. Er is wel degelijk een Nederlands belang om toenadering te zoeken tot de landen van de Westelijke Balkan. Nederland kan een actief en betrokken beleid voeren op de uitbreiding als beleidsinstrument voor democratie, veiligheid en welvaart. Er kunnen prioriteiten worden gesteld, tijdslimieten met een helder einddoel voor ogen. Er kan actief op zoek worden gegaan naar gezamenlijke projecten, zoals bijvoorbeeld samenwerking op het terrein van groene energie. In de praktijk is er al veel samenwerking. Dat laatste beaamt ook Prof. Dimitrova. De EU is economisch en politiek al zeer verbonden met de Westelijke Balkan.

Wat betreft het publieke debat over de uitbreiding in Nederland, wordt opgemerkt dat dit vaak gevoerd wordt in de tegenstelling 'voor of tegen', en minder over het beleid. Er zijn landen waar Nederlands van zou kunnen leren. De heer Zweers merkt op dat politieke uitwisseling van argumenten goed kan zijn, zoals dit bijvoorbeeld gebeurt in Duitsland die het Berlijnproces is gestart met de Balkanlanden. Het is trouwens niet zo dat Nederland zelf niets doet: het MATRA programma met subsidies voor projecten en training voor de kandidaat-landen is een goed

⁷ Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika, Iran, Egypte, Ethiopië en Verenigde Arabische Emiraten.

instrument. Prof. Dimitrova noemt Zweden als een land dat in het interne politieke debat zeker een jaar voorligt op Nederland. Daar is men er over uit dat Zweden uitbreiding wil, maar geen Verdragswijziging. De heer Cuperus benadrukt nogmaals dat burgers het uitbreidingsproces moeten kunnen volgen en steunen. Zijn advies is om het niet te moeilijk te maken, geen grote stappen te zetten, en inzichtelijk te maken wat de kosten en de voordelen voor burgers zijn.

Online gesprek met Eurocommissaris Uitbreiding

Op 28 november 2024 voerde de commissie een online gesprek met Olivér Várhelyi, de vertrekkend Eurocommissaris Uitbreiding⁸. Hij begon met de opmerking dat het niet de vraag is of de EU gaat uitbreiden, maar wanneer en met hoeveel landen. Hij blikte met tevredenheid terug op het feit dat EU-uitbreiding weer prominent op de politieke agenda staat en blijft. Bovendien, zijn er niet alleen concrete resultaten geboekt in het politieke proces – meer kandidaat-lidstaten en toetredingsonderhandelingen met 6 lidstaten, maar zijn er verschillende nieuwe financiële instrumenten opgezet die de sociaaleconomische groei in de kandidaat-lidstaten moeten versnellen om convergentie en geleidelijke integratie en verankering in de interne markt mogelijk te maken. Hij benadrukte dat het uitbreidingsproces gebaseerd is op de Kopenhagencriteria en dat de kandidaat-lidstaten worden beoordeeld op de eigen verdiensten en het doorvoeren van hervormingen. Als een land voldoet aan regelgeving, dan belooft de Europese Commissie de kandidaten met het openen van een volgend hoofdstuk of cluster. Het zogenaamde ‘fundamentele cluster’ is het begin en het einde van het toetredingsproces.

Vervolgens ging hij kort in op de stand van zaken in de uitbreiding van de kandidaat-lidstaten. Montenegro ligt goed op koers en het laatste hoofdstuk kan gesloten worden. Naar het oordeel van de Commissie voldoet Servië aan de ijkpunten om cluster drie (concurrentievermogen en inclusieve groei) te openen. Servië wil zelf graag het toetredingsproces versnellen, maar er zijn problemen met de rechtsstaat, de relaties met Kosovo en Servië houdt zich niet aan de Europese afspraken van het Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Met Albanië zijn de toetredingsonderhandelingen gestart. In het geval van Noord-Macedonië zijn de verkennende toetsingen voor alle zes clusters van het acquis in december 2023 afgerond. Noord-Macedonië moet een grondwetwijziging doorvoeren om toetreding mogelijk te maken. De toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina zijn geopend. De Commissie bereidt het onderhandelingskader voor. Kosovo is potentieel kandidaat, en de visaliberalisering is in werking. Kosovo heeft veel werk te doen op terrein van de rechtsstaat en normalisatie van de relatie met Servië. Oekraïne heeft de corruptie voortvarend aangepakt, maar heeft nog werk te doen voor de bestrijding van internationale misdaad en andere zaken. In Moldavië is ook voortgang bereikt en is de screening van het eerste hoofdstuk afgerond. Met Georgië is het toetredingsproces de facto stopgezet, vanwege het aannemen van controversiële wetten, grote tekortkomingen in de verkiezingen. De Eurocommissaris noemde Turkije een strategisch belangrijke partner. Het land lijkt een iets meer constructieve houding ten opzichte van EU te hebben. Er wordt op verschillende terreinen waaronder migratie goed samengewerkt.

In de discussie die volgde werd nader ingegaan op de relatie tussen geopolitiek en het op verdienste gebaseerde uitbreidingsproces, het vasthouden aan de Kopenhagencriteria, het krachtenveld in de EU ten aanzien van de uitbreiding, het effect van de groeiplannen voor de Westelijke Balkan, Turkije en de druk op de instituties door de uitbreiding.

Várhelyi benadrukte dat toetreding tot de EU een proces op basis van verdienste blijft en afhangt van de objectieve vooruitgang die door elk partnerland wordt geboekt. Dit neemt niet weg dat geopolitieke veranderingen wel degelijk invloed hebben op de Westelijke Balkan. Cultureel, politiek en historisch zijn de Westelijke Balkan altijd onderdeel geweest van Europa. Het is moeilijk ze allemaal tegelijk toe te laten, want dat ze voldoen niet allemaal, maar een land wel en de ander niet is ook lastig: het is een balanceer act. De Commissaris wilde niet in het openbaar ingaan op het krachtenveld, maar wel iets zeggen over de dynamiek. Toen hij aantrad in 2019 zat het uitbreidingsproces op een dieptepunt. De nieuwe methodologie die startte in 2020, waar de onderhandelingen in clusters werden ingedeeld en het eerste cluster over de fundamentele waarden het start- en eindpunt van het proces is, heeft het vertrouwen van de lidstaten in het

⁸ Online gesprek met Eurocommissaris Várhelyi, 20 november 2024, activiteitsnummer 2024A06254.

uitbreidingsproces vergroot. Het heeft de kandidaat-lidstaten vooruit geholpen. De rapportages over de onderhandelingsclusters en hoofdstukken zijn transparanter en op feiten gebaseerd.

De Eurocommissaris is positief over het groeiplan voor de Westelijke Balkan. De kandidaat-lidstaten maken hun eigen hervormingsagenda die gebaseerd moeten zijn op de rapportage van de Commissie. Zo worden de hervormingen beter meetbaar. Op basis van de nationale hervormingsagenda's worden de financiën gepland. Het Groeiplan is ook goed voor gedeeltelijk integratie in de interne markt op bepaalde terreinen. Dit proces wordt door de landen zelf bepaald.

Met betrekking tot de status van Turkije merkt de Eurocommissaris op dat dit land nog steeds kandidaat-lidstaat is. Dit is in het voordeel van de EU omdat het gesprek met Turkije voortduurt.

Volgens Eurocommissaris Várhelyi zijn de landen van de Westelijke Balkan, economisch en sociaal gezien al behoorlijk geïntegreerd in de EU. Maar nog meer betrokkenheid is nodig om hen te behouden. Strategisch politiek gezien is dit lastig, omdat ze deel uitmaakten van Joegoslavië. Op dit moment is de regio meer geïntegreerd dan ooit. Ook voor Nederland liggen daar goede kansen voor investeringen: op dit moment is 75 % van handel en 80% van de investeringen met de EU. Het is interessant om economisch gebruik te maken van de geleidelijke integratie van de Balkan in de Europese interne markt. Te denken valt bijvoorbeeld aan grondstoffen voor medicijnen, de farmaceutische industrie of de productie van medicijnen.

Tot slot is de Eurocommissaris van mening dat de uitbreiding zonder Verdragswijziging kan plaatsvinden. Echter, dat is een strategische keuze die gemaakt moet worden. Het is wel zo dat de toetreding van Oekraïne meer impact heeft op alle beleidsterreinen en zeker op de landbouwsector, dan de andere veel kleinere landen. Overgangperiodes zouden daarbij behulpzaam kunnen zijn.

D. Argumentenkaart: uitdagingen en risico's van EU uitbreiding voor Nederland

Op basis van de gesprekken met experts, het rondetafelgesprek, het openbare gesprek met de Eurocommissaris, een publicatie van Instituut Clingendael⁹ en andere openbare bronnen, zijn de veel gebruikte argumenten in de EU-uitbreidingsdiscussie bijeen gebracht in een argumentenkaart

⁹ René Cuperus, Saskia Hollander, *Beyond the EU enlargement paradox. Optimising opportunities and minimising risks*, Clingendael paper, March 2024.

Overzicht kansen en uitdagingen van de EU-uitbreiding voor Nederland



KANSEN		UITDAGINGEN
<ul style="list-style-type: none"> Nederlands bedrijfsleven profiteert van toegenomen exportmogelijkheden. Uitbreiding versterkt de positie van Nederland als transporthub in de EU. Investeringsmogelijkheden in markten met lagere arbeids- en productiekosten en aanwezigheid van grondstoffen. Bedrijven profiteren van EU-fondsen voor de nieuwe lidstaten. 	<p>Interne markt en economie</p>	<ul style="list-style-type: none"> Concurrentie bijvoorbeeld in de landbouw- en transportsector neemt toe. Onzekerheid over de uniforme toepassing van interne marktregels.
<ul style="list-style-type: none"> Arbeidsmigratie biedt oplossing voor arbeidstekorten in de seizoensarbeid. Arbeidsmigranten voor hoog gekwalificeerd werk (ICT-sector) kunnen makkelijker worden aangetrokken. Investeren in het opleiden van arbeidsmigranten is goed voor Nederland en nieuwe lidstaten. 	<p>Arbeidsmigratie</p>	<ul style="list-style-type: none"> Toegenomen arbeidsmigratie vergroot de druk op huisvesting, gezondheidszorg en sociale voorzieningen. Uitbuiting van arbeidsmigranten neemt toe.
<ul style="list-style-type: none"> Groot Europees gebied van vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart, gebaseerd op Europese normen en waarden. Integratie van de Westelijke Balkan vermindert de kans op onderlinge interne conflicten. Versterking van de geopolitieke positie van de EU in de wereld. Versterkte positie op het terrein van handel, klimaat, mensenrechten, en het zetten van wereldwijde standaarden. 	<p>Vrede, veiligheid en stabiliteit</p>	<ul style="list-style-type: none"> Verschuiving interne machtsbalans in de EU naar het Oosten met nieuwe coalities van landen die voorstellen doen of blokkeren. De relatieve invloed van Nederland in de EU neemt af. De EU wordt geopolitiek alleen sterker mits ze met één stem spreekt. Uitbreiding verzwakt de interne cohesie van de EU.
<ul style="list-style-type: none"> Nieuwe lidstaten respecteren de rechtsstaat en fundamentele waarden van de EU. Dit vergroot het vertrouwen van bedrijven en burgers in die landen. 	<p>Democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijke terugval in de rechtsstaat van jonge democratieën vergroot de risico's op interne conflicten in de EU.
<ul style="list-style-type: none"> Uitbreiding leidt tot een heroriëntatie van de grootste begrotingsposten landbouw en cohesie, en biedt kansen voor prioritering en modernisering. Uitbreiding biedt kansen voor hervormingen van de EU in het voordeel van Nederland. 	<p>Institutionele hervormingen en Begroting</p>	<ul style="list-style-type: none"> De EU is institutioneel niet klaar voor uitbreiding en moet haar instellingen hervormen door Verdragswijziging. Als relatief rijke lidstaat zal Nederland mogelijk meer moeten bijdragen aan een grotere EU-begroting.

Disclaimer

Dit overzicht is samengesteld op basis van wetenschappelijke publicaties, andere openbare bronnen en gesprekken van de rapporteurs EU-uitbreiding met experts en deskundigen in Nederland en Brussel. Het betreft geen uitputtend overzicht maar een inventarisatie van de meest voorkomende argumenten in deze bronnen.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL