Tussentijds verslag van de rapporteurs EU-uitbreiding

Vastgesteld op 5 november 2026

Inleiding

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft op 19 maart jl. de leden Klos (D66), Van der Lee (PRO) en Stöteler (PVV) aangesteld als EU-rapporteurs op het thema 'EU-uitbreiding'. Het eerste deel van hun mandaat betrof de versterking van de kennis- en informatiepositie van de commissie rond verschillende mogelijke varianten van EU-lidmaatschap en de consequenties daarvan voor zowel Nederland, de EU als kandidaat-lidstaten.

Met het oog op het aankomende commissiedebat EU-uitbreiding op 26 november a.s. wensen de rapporteurs hun belangrijkste bevindingen te delen in dit tussentijds verslag. Daarnaast worden een aantal aandachtspunten benoemd voor de parlementaire behandeling van het EU-uitbreidingsproces en verslag gedaan van de activiteiten.

Doel van het rapporteurschap

Bij aanvang van het rapporteurschap leefde het besef dat geopolitieke ontwikkelingen konden leiden tot druk op versnelde EU-uitbreiding. Daartoe circuleerden destijds verschillende opties, zoals het afschaffen van het vetorecht bij vervolgstappen in het toetredingsproces, geleidelijke integratie van kandidaat-lidstaten, het mogelijk maken een 'lightversie' van EU-lidmaatschap of een 'omgekeerd' lidmaatschap.

Het doel van het eerste deel van het rapporteurschap was inzicht te verkrijgen in verschillende varianten van EU-lidmaatschap, de mogelijkheid en consequenties daarvan in kaart te brengen en te onderzoeken wat de consequenties zouden kunnen zijn voor Nederland.

Belangrijkste bevindingen

- Alhoewel er al langer wordt nagedacht over mogelijke varianten van EU-lidmaatschap, zijn mede vanwege geopolitieke overwegingen, de concepten van 'geleidelijk', geassocieerd of zelfs omgekeerd EU-lidmaatschap de afgelopen tijd steeds meer in de aandacht komen te staan. De eerste twee worden daarbij beschouwd als reële optie. In een geleidelijk scenario kunnen kandidaat-lidstaten al voordelen ervaren van deelterreinen van samenwerking voordat ze volledig lid worden. Dit betreft het loslaten van het 'alles of niets' model waardoor kandidaat-lidstaten (te) lang in de wachtkamer blijven.
- Deze benadering moet voorkomen dat kandidaat-lidstaten teleurgesteld worden in toekomstig EU-lidmaatschap en het pad daarnaar toe loslaten of inspanningen tot hervorming verminderen. Dit wordt vanuit het oogpunt van Europese veiligheid als ongewenst gezien.
- Tegelijkertijd blijven zowel de Europese instellingen als de afzonderlijke lidstaten in grote meerderheid benadrukken dat kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan de drie Kopenhagen-criteria. Daarnaast is er gaandeweg een vierde criterium ontstaan, namelijk geostrategische belangen in de vorm van overeenkomst met het buitenlands beleid van de EU. Tot slot is het absorptievermogen van de EU van belang.

- Kandidaat-lidstaten boeken forse vooruitgang in hun hervormingen maar er is veel variatie tussen de kandidaat-lidstaten, en rechtsstatelijkheid en institutionele weerbaarheid blijven aandachtspunten. Monitoring van daadwerkelijke implementatie en uitvoering van wetgeving is van belang, evenals waarborgen van voldoende capaciteit in de kandidaat-lidstaten om dit te realiseren.
- De Europese Unie zet in op zogenoemde 'nieuwe generatie' toetredingsverdragen met onder meer aanvullende conditionaliteit om te voorkomen dat nieuwe lidstaten na hun toetreding afglijden op het gebied van democratie en de rechtsstaat. Dit type toetredingsverdragen zal naar verwachting ook een groot aantal andersoortige waarborgen bevatten.
- Een type lidmaatschap waarbij nieuwe lidstaten permanent een afwijkende status zouden hebben dan de huidige lidstaten lijkt zowel juridisch niet houdbaar als politiek onhaalbaar. Langere overgangstermijnen, en op maat gemaakte afspraken daarover, lijken minder omstreden. Dit lijkt vooral van belang te zijn voor Oekraïne in verband met de omvang van het land, diens bevolking en agrarische productiecapaciteit.
- Voorstellen van de Europese Commissie voor mogelijk benodigde interne hervormingen van de EU hebben lang op zich laten wachten en zijn nog steeds weinig gedetailleerd. Het Europees Parlement en verschillende denktanks en adviesorganen, inclusief de AIV, hebben hier wel op aangedrongen.

Aandachtspunten bij de parlementaire behandeling van het EU-uitbreidingsproces

Ten aanzien van het kabinet:

- De consequente toepassing van de huidige benadering die uitgaat van een strikt, *fair* en betrokken EU-uitbreidingsbeleid, gebaseerd op verdiensten (*merit based*), in combinatie met geleidelijke integratie.
- De ervaren urgentie van de noodzaak voor interne EU-hervormingen.

Ten aanzien van kandidaat-lidstaten:

- De haalbaarheid en daadwerkelijke implementatie van hervormingen.
- Behoefte aan verdere versterking van bestuurlijke en juridische capaciteit.

Ten aanzien van de EU en het toetredingsproces:

- Verankering van stevige rechtsstaatwaarborgen in toetredingsverdragen.
- Belang van vroegtijdig en constructief (publiek) debat over EU-uitbreiding om te voorkomen dat (de uitkomst van) het ratificatieproces als een verassing komt voor zowel huidige als toekomstige EU-lidstaten.
- Houd rekening met de noodzaak van alternatieven voor volledig EU-lidmaatschap.

Overzicht activiteiten

Gesprek met directeur nabuurschap en uitbreidingsonderhandelingen, Europese Commissie
De commissie heeft, op advies van de rapporteurs, op 30 maart jl. een openbaar gesprek gevoerd met Gert Jan Koopman. Gebaseerd op ervaring van eerdere EU-uitbreidingen, en de geboekte vooruitgang in de kandidaat-lidstaten, is de Europese Commissie overwegend positief over toekomstige effecten van toetreding. Dat geldt voor economische- en veiligheidsaspecten in zowel de EU als de kandidaat-lidstaten. Voorwaarde is dat de rechtsstaat en fundamentele rechten in

toetredende landen op orde zijn. Om terugval te voorkomen is volgens de Commissie mogelijk aanvullende conditionaliteit nodig. Tegelijkertijd moet vooruitgang beloond worden om te voorkomen dat kandidaat-landen het vertrouwen in EU-lidmaatschap verliezen. Met uitzondering van Oekraïne zullen de financiële kosten van uitbreiding naar verwachting gering zijn vanwege de beperkte omvang van de kandidaat-lidstaten.

Wetenschappelijk factsheet
Op 29 mei jl. is in het kader van het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap een wetenschappelijk Factsheet EU-lidmaatschapsvarianten verschenen van de hand van dr. Jorrit Steehouder. Door middel van een historisch overzicht toont hij aan dat de huidige steun voor vormen van gefaseerde of gedeeltelijke toetreding voortbouwen op een langere traditie van 'gedifferentieerde integratie' binnen de EU, waarbij lidstaten niet allemaal in hetzelfde tempo integreren. Niettemin blijft de fundamentele spanning bestaan tussen enerzijds snelle integratie vanuit geopolitieke overwegingen en anderzijds de vrees voor een permanente 'wachtkamer' zonder volledig lidmaatschap anderzijds. Voor de meeste kandidaat-lidstaten is een 'EU light'-lidmaatschap onvoldoende, en zien zij in het 'geleidelijke toetreding'-model een manier om hen lidmaatschap te onthouden of dat op de lange baan te schuiven.

Rapporteursbezoek aan Brussel op 8 juni 2026
Tijdens het werkbezoek aan Brussel hebben de EU-rapporteurs gesproken met de permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de EU en een aantal van zijn medewerkers. Tevens gingen zij in gesprek met (schaduw)rapporteurs van verslagen over EU-uitbreiding en Oekraïne van het Europees Parlement, en een viertal experts van denktanks en de media op het gebied van EU-uitbreiding. Tijdens deze gesprekken kwamen een aantal aspecten meermaals aan bod: het geopolitiek belang van EU-uitbreiding, het grote verschil tussen kandidaat-lidstaten, en de juridische mogelijkheid tot landenspecifieke afspraken in toetredingsverdragen terwijl een (uiteindelijk) uniform lidmaatschap wordt behouden. Verschillende sprekers benadrukten het belang dat teleurstelling bij kandidaat-lidstaten in het toetredingsproces wordt voorkomen en de relatief geringe consequenties voor de EU van toetreding van de meeste kandidaat-lidstaten (met uitzondering van Oekraïne).

Werkbezoek Montenegro
Begin juli heeft een delegatie van de commissie Europese Zaken, waaronder twee van de drie EU-rapporteurs, een werkbezoek afgelegd aan Montenegro. Tijdens dit bezoek werd bevestigd dat regering en parlement al veel hervormingen hebben doorgevoerd om te voldoen aan alle EU-wet- en regelgeving. Tegelijkertijd bleek dat dit een groot beslag legt op de institutionele capaciteit van het land. Montenegro staat open voor aanvullende rechtsstaatwaarborgen in het toetredingsverdrag, maar verwerpt een lidmaatschap zonder volledig gelijke rechten. Het toetredingsverdrag van Montenegro zal naar verwachting model staan voor toekomstige toetredingsverdragen. Het zal naast de gebruikelijke overgangsperiodes op bepaalde beleidsterreinen, waarschijnlijk ook sterkere waarborgen voor de rechtsstaat omvatten om terugval te voorkomen. In het openbare verslag (23987, nr. 414) zijn tevens een aantal aanbevelingen opgenomen die deels ook in dit tussentijds verslag worden herhaald.
Rapport Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)
Mede naar aanleiding van een motie uit december 2024 (21501-02, nr. 2997) heeft de AIV op verzoek van het kabinet in juni 2026 het rapport 'Een nieuw momentum voor de uitbreiding van de

Europese Unie' uitgebracht. Het bevat vijf kernaanbevelingen waarin onder meer wordt opgeroepen tot nauwe betrokkenheid bij het uitbreidingsproces; het heeft ook voor Nederland voordelen maar vraagt om zowel rechtsstatelijke waarborgen in de nieuwe lidstaten als om hervormingen in de bestaande Unie. Het rapport is kritisch op de trage voortgang op het terrein van interne hervormingen van de EU. Te meer, daar het een grotere reikwijdte van het gebruik van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid als onvermijdelijk beschouwd om de slagkracht van de Unie te behouden.
Op advies van de rapporteurs heeft de commissie Europese Zaken het kabinet om een reactie op het rapport gevraagd en heeft op 23 september jl. een technische briefing plaatsgevonden. Tijdens de briefing benadrukte de AIV nogmaals dat er ook gevolgen zijn als de EU géén actie onderneemt ten aanzien van de kandidaat-lidstaten. Dit levert meteen een dilemma op: enerzijds is afwachten, met name op het terrein van veiligheidsbeleid, eigenlijk geen optie. Anderzijds is EU-uitbreiding niet zonder risico. Dat geldt zowel voor de geopolitieke situatie als ten aanzien van de EU als waardengemeenschap. Wat de AIV betreft is gefaseerd lidmaatschap, met gebruik van overgangstermijnen en conditionaliteit, dan ook van belang. Het perspectief voor de kandidaat-lidstaten moet (op termijn) wel volwaardig lidmaatschap blijven. De AIV onderstreept het belang van een tijdig en constructief debat over EU-uitbreiding, zowel in de huidige als de toekomstige lidstaten.
Het kabinet concludeert in haar reactie (23987, nr. 415) dat de aanbevelingen van de AIV grotendeels in lijn zijn met de staande kabinetsinzet zoals verwoord in de Kamerbrief van juni 2026 (23987, nr. 412) die bestaat uit 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. Er wordt afzonderlijk gereageerd op de vijf kernaanbevelingen van de AIV. Hierin benadrukt het kabinet nogmaals het belang van geleidelijke integratie van de kandidaat-lidstaten en de absorptiecapaciteit van de Unie.

Scenario Workshop EU-uitbreiding
Op 5 oktober jl. hebben een aantal Leden, fractiemedewerkers en stafleden van de commissie Europese Zaken deelgenomen aan een scenarioworkshop bij Instituut Clingendael (zie ook bijlage bij dit verslag). Een dergelijke gedachteoefening stelt de deelnemers in staat om een gestructureerd debat over de toekomst mogelijk te maken, door vrijuit te redeneren zonder standpuntbepaling. Verschillende gedetailleerde fictieve, maar plausibele, scenario's vergemakkelijken vooruitplannen en ontwikkelen van toekomstig beleid. Voor EU-uitbreiding zijn de volgende vier scenario's besproken die door Instituut Clingendael zijn voorbereid om het denkproces te stimuleren: stapsgewijze uitbreiding, 'big-bang'-uitbreiding met meerdere kandidaat-lidstaten tegelijk, geassocieerd EU-lidmaatschap, en geen uitbreiding. Tijdens de workshop zijn verschillende stappen doorlopen. Allereerst zijn factoren die van invloed zijn op EU-uitbreiding verkend. Vervolgens is het mogelijk verloop van de verschillende scenario's in kaart gebracht en is de impact en mogelijke trade-offs van de verschillende toekomstbeelden voor zowel Nederland, de EU als kandidaat-lidstaten verkend.
In het scenario van stapsgewijze EU-uitbreiding werden als belangrijkste trade-off voor Nederland de volgende aspecten genoemd: een afweging tussen een hogere EU-afdracht op korte termijn en economische voordelen op langere termijn; tussen meer veiligheid en minder zeggenschap binnen een grotere Unie; en tussen een sterker Europees blok op mondiaal niveau en uitdagingen voor interne sociale en politieke cohesie. Voor het scenario 'big-bang'-uitbreiding kwamen de volgende

mogelijke trade-offs ter sprake: versterking van de Europese defensie tegenover toelating van landen die nog niet volledig aan het Europese acquis voldoen en een langere Europese landgrens met Rusland en de daarmee mogelijk verbonden risico's; verminderde invloed binnen de EU versus economische voordelen. Bij een scenario van geassocieerd lidmaatschap werden de volgende afwegingen besproken: minder complexiteit dan bij volledig lidmaatschap versus kleinere veiligheidswinst; beperktere financiële verlichtingen versus beperktere voordelen van verdere (economische) integratie. Bij het scenario van geen EU-uitbreiding kwamen deels dezelfde afwegingen aan bod als bij het scenario stapsgewijze uitbreiding: trade-offs tussen behoud van interne cohesie en minder veiligheid aan de grenzen van de EU; tussen meer ruimte voor verdieping van de Unie en minder mogelijkheden kandidaat-lidstaten aan de EU te binden; en behoud van invloed binnen de EU versus een verlies aan Europese invloed op globaal niveau.
Tot slot zijn handelingsopties en sturingsmomenten voor de Kamer besproken. Door deze exercitie zijn mogelijke afwegingen over de vorm, het tempo en de voorwaarden van EU-uitbreiding duidelijker bij de deelnemers in beeld gekomen.

De rapporteurs,

Klos

Van der Lee

Stöteler