Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Een nieuw momentum voor de uitbreiding van de Europese Unie

Adviesrapport | 15 juni 2026

Een nieuw momentum voor de uitbreiding van de Europese Unie

Adviesrapport | 15 juni 2026

Adviesraad Internationale Vraagstukken

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, internationale ontwikkeling en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

Leden

Voorzitter
Bert Koenders

Leden
Jan Broeks
Dorette Corbey
Tanya van Gool
Janne Nijman
Bram van Ojik
Paul Scheffer
Henne Schuwer
Annelies Zoomers

Secretaris-Directeur
Dirk Jan Koch

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep bestaande uit leden van de permanente commissie Europese Integratie:
Paul Scheffer (voorzitter)
Dorette Corbey
Rene Cuperus
Antoaneta Dimitrova
Joshua Livestro
Kees van Rij

Daarnaast hebben de volgende leden van de permanente commissies van de AIV een bijdrage geleverd aan dit advies:
Narin Idriz
Marjanne de Kwaasteniet
Anna-Alexandra Marhold

Projectsecretariaat
Sabine Visser (raadsadviseur)
Paula de Beer (projectsecretaris)
Froukje Gaasterland
Jose van der Wal
Sam de Vet (stagiair)

Inhoudsopgave

Samenvatting – 6

Aanbevelingen – 9

Inleiding: een nieuwe dynamiek – 12

Hoofdstuk 1
–
Het hoe en waarom van EU-uitbreiding – 22

1.1 De praktijk van uitbreiding – 22
1.2 Motieven voor uitbreiding – 26
1.3 Conclusie – 31

Hoofdstuk 2
–
De vorige grote uitbreiding: lessen – 32

2.1 Inleiding – 32
2.2 Terugblik – 32
2.3 Hervormingen en absorptiecapaciteit – 36
2.4 Conclusie – 43

Hoofdstuk 3
–
Albanië en Servië – 45

3.1 Inleiding – 45
3.2 Albanië – 45
3.3 Servië – 51
3.4 Conclusie – 57

Hoofdstuk 4
–
Oekraïne – 58

1.1 Inleiding – 58
4.2 Veiligheid en stabiliteit – 58
4.3 Economie en welvaart – 61
4.4 Instituties en waarden – 64
4.5 Hervormingen en absorptiecapaciteit – 65
4.6 Conclusie – 70

Hoofdstuk 5
–
Conclusie en aanbevelingen – 71

5.1 Het dilemma – 71
5.2 Oplossingsrichtingen – 75
5.3 Noodzakelijke hervormingen – 82

Bijlage

Bijlage I: Lijst van geraadpleegde personen – 92
Bijlage II: Lijst met begrippen en afkortingen – 93

Samenvatting

De Russische invasie van Oekraïne in 2022, de trans-Atlantische spanningen onder Trump II en de opkomst van China dwingen de EU om haar rol in de wereld opnieuw te definiëren. In een wereld waarin machtsvorming door invloedssferen de boventoon lijkt te gaan voeren, kan uitbreiding de Unie versterken. EU-uitbreiding staat hierdoor sinds 2022 weer hoog op de Brusselse agenda. Er is een gevoel van urgentie. Tegelijkertijd is de uitbreiding traditioneel een zorgvuldig proces waarbij de Kopenhagen-criteria centraal staan om de integriteit van de interne markt en kernwaarden zeker te stellen. Dat is de opdracht: hoe kan de uitbreiding op zo'n manier worden vormgegeven dat het de Unie als geheel versterkt - als gemeenschappelijke markt, waardenunie en veiligheidsgemeenschap.

De AIV benadert het vraagstuk van de EU-uitbreiding in vier stappen. Eerst wordt het huidige uitbreidingsproces geschetst, inclusief het aanvullend beleid dat kandidaat-lidstaten al nauwer bij de Unie betrekt voordat een formeel lidmaatschap wordt verkregen. Vervolgens worden de drie hoofdmotieven voor EU-uitbreiding besproken: 1. Veiligheid & Stabiliteit; 2. Economie & Welvaart; en 3. Waarden & Instituties. De AIV concludeert dat op alle drie de motieven kansen en risico's bestaan: EU-uitbreiding is geen vanzelfsprekende win-winsituatie.

Daarna kijkt de AIV terug naar de uitbreidingsronde van 2004-2007 en trekt daaruit vijf lessen:

- **Veiligheid en stabiliteit**: EU-lidmaatschap bood een kader om onderlinge conflicten te beheersen, waardoor de interne stabiliteit van de Unie werd versterkt. Zonder toetreding zou de huidige veiligheidssituatie in Europa beduidend slechter zijn geweest.
- **Economie en welvaart**: toetreding leidde voor de nieuwe lidstaten tot een economische en maatschappelijke transformatie; het Poolse BBP per capita benadert inmiddels dat van het Verenigd Koninkrijk. Voor bestaande lidstaten vergrootte uitbreiding de interne markt en bracht zo per saldo economische welvaart. Nadelen, zoals de grotere concurrentie en effecten van het vrije verkeer van werknemers, kunnen worden getemperd via overgangstermijnen en vrijwaringsclausules.
- **Waarden en instituties**: de verankering van de rechtsstaat en de opbouw van stabiele instituties is het meest weerbarstige onderdeel gebleken van de uitbreiding. *Backsliding* en dwarsliggersgedrag zijn in verschillende nieuwe lidstaten voorgekomen, waarbij het Hongarije van Orbán het meest sprekende voorbeeld was. Daar staat tegenover dat er ook veel is bereikt en er ook in oude lidstaten problemen zijn met de borging van EU-kernwaarden. Risico's dienen te worden beperkt via uitbreidingsverdragen, maar vereisen vooral EU-brede hervormingen.

- **Mentale afstand en gebrek aan draagvlak**: twintig jaar na uitbreiding blijven culturele en politieke verschillen tussen Oost en West aanzienlijk. Er heerst nog veel scepsis rondom EU-uitbreiding. Een Unie waarvan het zwaartepunt naar het Oosten beweegt vraagt om een heroriëntatie, zeker ook voor landen als Nederland met een traditioneel trans-Atlantische oriëntatie.
- **Hervormingen en uitbreiding**: in de voorgaande uitbreidingen gingen uitbreiding en hervorming hand in hand. 'Eerst hervormen, dan uitbreiden' is aantrekkelijker, maar is in de praktijk niet nodig gebleken. De *Single European Act* (1986) na de toetreding van de jonge Zuid-Europese democratieën en het Verdrag van Lissabon (2009) na de grote Oost-Europese ronde illustreren hoe uitbreiding hervorming juist stimuleerde.

Tot slot beschrijft de AIV de situatie in Albanië, Servië en Oekraïne als illustratie van de uiteenlopende toetredingstrajecten. Deze landen verschillen sterk in omvang, veiligheidssituatie, economische vooruitzichten, hervormingsbehoefte en draagvlak voor EU-lidmaatschap. Ook de impact van hun toetreding op de bestaande Unie verschilt aanzienlijk, wat ruimte geeft voor een gedifferentieerde benadering.

- **Albanië** geldt, samen met Montenegro, als *frontrunner* onder de huidige kandidaat-lidstaten. Het land is EU-gezind en maakt belangrijke stappen in de hervormingen, zoals die van de rechterlijke macht. Toch blijven corruptie, georganiseerde misdaad, een gebrek aan democratische pluriformiteit en inperkingen van de mediavrijheid belangrijke aandachtspunten. Extra waarborgen in de toetredingsverdragen zijn gewenst. Door de kleine omvang van Albanië zal toetreding beperkte gevolgen hebben voor de EU, maar het maakt de bestaande EU-hervormingsopdracht wel urgenter.
- **Servië** kampt met fundamentele uitdagingen, wat heeft geleid tot een langdurig toetredingsproces. De huidige regering vaart een koers van strategische ambivalentie tussen Rusland en het Westen. Servië is partij in een aantal regionale conflicten, veelal gebaseerd op etnische verhoudingen of de erfenis van de Balkanoorlog. Servië kent belangrijke aandachtspunten op het terrein van *EU kernwaarden*, *state capture* en corruptie. Toch biedt Servië strategische potentie voor de EU vanwege de brugfunctie naar de regio en de toegang tot strategische grondstoffen. De groeiende invloed van landen als China, Turkije, Rusland en de Golfstaten onderstreept dit.
- **Oekraïne** wordt beheerst door de oorlog met Rusland. Het land heeft geen controle over grote delen van het eigen grondgebied. Het land ervaart verankering in het Westen als existentiële noodzaak; waarbij NAVO-lidmaatschap vooralsnog buiten bereik lijkt te liggen. Toetreding heeft belangrijke veiligheidsimplicaties voor de EU: de grens met Rusland groeit en artikel 42.7 VEU verplicht lidstaten tot bijstand bij een gewapende aanval. Anderzijds zou een Oekraïens verlies of heroriëntatie op Rusland de EU-veiligheid verzwakken. Door de oorlog staat Oekraïne voor een aanzienlijke wederopbouwopgave en noodzakelijke democratische en rechtsstatelijke hervormingen. Door de omvang, economie en veiligheidssituatie, zal toetreding op tal van terreinen aanzienlijke consequenties hebben voor de EU. Tegelijk biedt Oekraïne waardevolle bijdragen door ervaren strijdkrachten, strategische grondstoffen en economische kansen door uitbreiding van de interne markt.

Conclusie

De AIV concludeert dat – net als voorgaande uitbreidingsrondes – ook toekomstige uitbreiding van de Unie kan bijdragen aan de verankering van democratie, rechtsstaat, veiligheid en welvaart in Europa. Dit zal – net als in het verleden – niet zonder kosten of risico's gaan.
De AIV concludeert echter dat de kosten en risico's van niet-handelen hoger zijn dan die van een doordachte uitbreiding. De risico's van niet of te laat handelen omvatten:

- **Veiligheid en stabiliteit**: Het is niet overdreven om te zeggen dat de afloop van de oorlog in Oekraïne bepalend is voor de toekomst van Europa. Het land heeft belang bij een helder perspectief op toetreding. Dat draagt bij aan de levensvatbaarheid van en het draagvlak voor een bestand. Ook los van de oorlog bestaat het risico dat kandidaat-lidstaten zich van de EU afkeren indien EU-lidmaatschap langere tijd onzeker blijft. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor andere geopolitieke spelers om hun invloed te doen gelden via economische druk (China), desinformatie en hybride oorlogsvoering (Rusland) en directe beïnvloeding van politieke processen (VS). Dit kan leiden tot instabiliteit, bijvoorbeeld via een toename van nationalisme en etnische conflicten in een regio die historisch zeer beladen is.
- **Economie en welvaart**: Zonder lidmaatschap is het investeringsklimaat minder stabiel, omdat de EU-wetgeving en discipline van de interne markt niet doorwerken. Daardoor blijft de economische ontwikkeling achter en worden corruptie en de informele sector in de hand gewerkt. Bestaande lidstaten lopen economische kansen mis, zoals een grotere interne markt, toegang tot strategische grondstoffen en energie.
- **Waarden en instituties**: de EU kan als waardengemeenschap aantrekkingskracht verliezen als EU-perspectief op de lange tijd onzeker blijft. De Oost-West tegenstellingen binnen de EU kunnen worden versterkt omdat lidstaten als Polen zich kwetsbaar voelen zonder perspectief op verdere uitbreiding. Hervormingen die de kandidaat-lidstaten tot nu toe hebben doorgevoerd, kunnen ongedaan worden gemaakt. De mogelijkheden voor de EU om hervormingen in deze landen te bewerkstelligen worden beperkt op het moment dat ze juist uitgebreid zouden moeten worden.
- **Hervormingen en draagvlak**: uitbreiding heeft in het verleden vaker gewerkt als katalysator voor hervormingen in de EU en kan dat opnieuw zijn. Dat is een urgente opdracht, want het draagvlak voor de EU kan verder afkalven als bestaande problemen niet worden geadresseerd via hervormingen.

De AIV komt op basis hiervan tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen

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

- Aanvaard dat er geen gemakkelijke win-winsituatie is. Zowel aan EU-uitbreiding als aan niet uitbreiding zijn voor- en nadelen verbonden. De kosten en risico's van een afwachtende opstelling zijn echter per saldo hoger. Uitbreiding geeft zowel de Unie als de nieuwe lidstaten meer handelingsperspectieven op het terrein van veiligheid, welvaart en instituties.
- Erken dat ook bestaande lidstaten, waaronder Nederland, baat hebben bij EU-uitbreiding. Een grotere interne markt biedt economische kansen. De veiligheidssituatie van nieuwe lidstaten is na toetreding beter. Dat sterkte ook de veiligheid van bestaande EU-lidstaten, waaronder Nederland.
- Identificeer en adresseer de risico's die deze uitbreiding met zich meebrengt. Het verleden leert dat de grootste uitdaging bij uitbreiding ligt in de verankering van de rechtsstaat. Neem extra garanties op in 'nieuwe generatie'-toetredingsverdragen, maar versterk ook de waarborgen van democratie en rechtsstaat in de bestaande lidstaten via versterking van het rechtsstaatinstrumentarium en de begrotingsconditionaliteit. Dat draagt bij aan het beantwoorden van bestaande zorgen over uitbreiding bij burgers in ons land.
- Zet in op gefaseerde toetreding via lange overgangstermijnen bijvoorbeeld op het terrein van het vrij verkeer van personen, de begroting en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid om risico's van uitbreiding te mitigeren.
- Gebruik het momentum om de Unie een sterker fundament te geven via hervormingen. Verdieping en verbreding van de Unie kunnen samengaan. Blokkades in hervormings- en uitbreidingstrajecten hebben vaak dezelfde binnenlands-politieke of geopolitieke oorzaken. Hervormingen zijn ook zonder EU-uitbreiding nodig; EU-uitbreiding verhoogt de urgentie daartoe.
- Betrek Europese landen die momenteel geen kandidaat-lid zijn, zoals het VK, Noorwegen en IJsland, via verdergaande samenwerking en gerichte bilaterale inzet vanuit Nederland verder bij de EU. Op termijn kan dit wellicht leiden tot (hernieuwd) EU-lidmaatschap. Dit versterkt het geopolitieke handelingsvermogen van de Europese Unie, vergroot de geografische balans in het uitbreidingsproces van de Unie en kan daarmee bijdragen aan het draagvlak voor verdere uitbreiding.

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 uiteronderhandeld moeten zijn.**

- Het voldoen aan het gezamenlijke tienpuntenplan van de EU en Oekraïne uit december 2025 met prioritaire hervormingen op corruptie en rechtsstaat geldt als voorwaarde. Verzeker dat Oekraïne, net als alle andere kandidaat-lidstaten, voldoet aan de politieke Kopenhagen-criteria. Waarborgen tegen *backsliding* – inclusief conditionaliteit en omkeerbaarheid van reeds verworven rechten – zijn essentieel.
- Hanteer lange overgangstermijnen – bijvoorbeeld op het gebied van landbouw of vrij verkeer van personen – om de risico's van toetreding op te vangen. Dat is de meest werkzame manier om een gefaseerde toetreding vorm te geven.

- Geef Oekraïne – voorafgaand aan sluiting van het toetredingsverdrag – de mogelijkheid om zonder stemrecht deel te nemen aan beraadslagingen in de Raad en het EP conform het recente Duitse voorstel. Dit versterkt het aanvullend beleid in opmaat van lidmaatschap en loopt natuurlijk over in de toegang die Oekraïne als *acceding member* verkrijgt na ondertekening van het toetredingsverdrag.
- Blijf inzetten op de wederopbouw van Oekraïne. Nederland heeft tot nog toe veel bijgedragen: EU-lidmaatschap geeft meer invloed over hoe het geld wordt besteed en trekt meer private investeringen door een stabieler investeringsklimaat.
- Blijf Oekraïne onverminderd steunen in de oorlog, draag bij aan een eventuele garantiemacht en werk aan eigen defensiecapaciteit. Het AIV-advies over Oekraïne, dat in juli 2026 wordt gepubliceerd, gaat daar verder op in.[1]
- Leg het verschil in behandeling van Oekraïne uit aan de andere kandidaat-lidstaten met een beroep op de status van Oekraïne als slachtoffer van de grootste gewapende aanvalsoorlog op het Europese continent sinds de oprichting van de Unie.

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 Kopenhagen-criteria voldoet. Stimuleer de huidige hervormingsdynamiek en het draagvlak voor EU-toetreding in Moldavië.**

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.**

- Zorg dat het toetredingsproces aan geloofwaardigheid wint door deze relatief kleine landen op afzienbare termijn in de Unie op te nemen. EU-toetreding van deze landen zal, gezien hun omvang, niet te veel vragen van de EU-absorptiecapaciteit.
- Bereid Nederland voor op de onderhandelingen over de volgende generatie van toetredingsverdragen die naar verwachting met deze landen zullen worden vormgegeven. Onderzoek de beste vormgeving die invulling geeft aan Nederlandse zorgen zoals betere waarborgen voor de rechtsstaat, mediavrijheid en democratie. Verbind een intentieverklaring aan de toetredingsverdragen voor EU-brede hervormingen met een duidelijke tijdslijn.
- Vergroot de kennis over toetredingslanden voor het publieke en politieke debat en draagvlak.

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.**

- Combineer betrokken steun met strikte voorwaarden om de weg naar EU-lidmaatschap vrij te maken. Vanuit de bijzondere historische verantwoordelijkheid, zou Nederland zich in het bijzonder kunnen inzetten voor Kosovo en Bosnië en Herzegovina. Daarbij kan worden samengewerkt met gelijkgezinde landen als Duitsland.
- Bindt deze landen in de periode voorafgaand aan lidmaatschap waar mogelijk nader aan de EU zonder daarbij afbreuk te doen aan de integriteit van de interne markt, EU-kernwaarden of het functioneren van de Unie. Maak volledige *alignment* met het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid een noodzakelijke voorwaarde voor verdere stappen. Pas de principes van conditionaliteit en omkeerbaarheid toe, zoals vastgelegd in de meest recente herziening van de toetredingsmethodologie.
- Versterk de EU-inzet voor conflictoplossing in de regio, zoals in de Belgrado-Pristina dialoog en in Bosnië en Herzegovina.

- Werk samen met de Commissie en gelijkgezinde landen om EU-lidstaten te weerhouden van bilaterale voorwaarden die het uitbreidingsproces oneigenlijk frustreren.
- Pas het Nederlandse standpunt aan om veto's op tussentijdse technische stappen te voorkomen. Politieke stappen dienen wel per unanimiteit te worden besloten.
- Versterk het Nederlandse engagement door de bezuinigingen op het MATRA-programma en pre-accessiesteun ongedaan te maken. Kies voor een integrale aanpak met betrokkenheid van alle relevante ministeries en de private sector.

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.

- Wees helder over de kansen en risico's van EU-uitbreiding. De mentale afstand tussen Oost en West is nog steeds tastbaar. Er leeft een duidelijke scepsis rondom EU-uitbreiding; bestaande twijfels en voorbehouden dienen te worden geadresseerd. Burgers willen niet met een *fait accompli* worden geconfronteerd.
- Denk – naarmate het aantal lidstaten in de Unie in de jaren na 2030 oploopt naar 35 – na over manieren om de toenemende diversiteit onder lidstaten te accommoderen via verschillende snelheden, vormen en invulling van lidmaatschap met het oog op de EU-absorptiecapaciteit. Bespreek dit in de Raad.
- Maak werk van een gemeenschappelijk gedragen buitenlandsbeleid, bijvoorbeeld via meerderheidsbesluitvorming en een gezamenlijke strategische visie. Bij gebrek aan een gemeenschappelijke lijn, zoek mogelijkheden voor samenwerkingsverbanden in kleinere kring zoals *enhanced cooperation* (binnen de EU) of *coalitions of the willing* (buiten de EU), zonder aansluiting bij de EU uit het oog te verliezen.
- Versterk de borging van kernwaarden door het rechtsstaatinstrumentarium te versterken. Voeg in de nieuwe generatie toetredingsverdragen een intentieverklaring toe met een concreet tijdspad voor EU-brede hervormingen. Neem extra waarborgen op om *backsliding* te voorkomen totdat EU-brede hervormingen zijn doorgevoerd.
- Verhoog het effectieve afschrikkingsvermogen van de Unie en geef invulling aan de wederzijdse bijstandsverplichting uit art. 42.7 VEU. De noodzaak hiertoe bestaat nu al, maar wordt in het licht van uitbreiding urgenter. Betrek Oekraïne, met de meest ervaren strijdkracht op het Europese continent, bij de strategische besluitvorming op veiligheidsterrein, bijvoorbeeld in een op te richten Europese veiligheidsraad. Zoek aansluiting in de kandidaat-lidstaten bij defensiesamenwerking, zoals bij gemeenschappelijke aanbestedingen en binnen de defensie-industrie.
- Gebruik de politieke en juridische gereedschapskist om deloyale samenwerking en ondermijnend gedrag aan te pakken.
- Versterk de democratische processen door buitenlandse inmenging tegen te gaan en de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Betrek kandidaat-lidstaten hier zo vroeg mogelijk bij.
- Zorg voor een voldoende begroting om nieuwe lidstaten op te nemen, strategische uitdagingen aan te kunnen en de verwachtingen van EU-burgers waar te maken.
- Hervorm institutionele kwesties rondom besluitvorming, stemweging, het college van commissarissen en de zetelverdeling in het Europees Parlement om EU-uitbreiding mogelijk te maken. Deze hebben direct consequenties voor de Nederlandse invloed op de Brusselse besluitvorming.
- Breng specifieke kansen en risico's per regio en sector in kaart. Bepaal tijdig welke overgangsmaatregelen voor Nederland nodig zijn om negatieve effecten van uitbreiding te beperken. Rapporteer regelmatig – ook na uitbreiding – over de mate waarin de risico's zich voordoen en wat er aan gedaan wordt om negatieve effecten tegen te gaan. Dat is nodig om het publieke en politieke draagvlak voor EU-uitbreiding en -samenwerking te versterken.

Inleiding: een nieuwe dynamiek

Externe uitdagingen: geopolitiek

Slechts vier dagen nadat de Russische tanks in februari 2022 Oekraïne binnenrolden, ontving de Europese Unie de formele lidmaatschapsaanvraag van Oekraïne. Wat normaal gesproken het begin is van een langdurig, technocratisch proces, kreeg ditmaal een diepere, emotionele en strategische lading. President Zelensky benadrukt niet alleen de noodzaak van politieke en militaire steun, maar ook de verankering van de directe lotsverbondenheid tussen Oekraïne en de EU: "*Ukraine is fighting for its independence, and our future is in the EU*."[2]

Ook in de Unie veranderde de toon. Na uitbreidingsrondes in 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 en 2013 volgde een periode met weinig vooruitgang in de toetredingstrajecten. Zelfs een tegenovergestelde beweging was zichtbaar: IJsland trok het verzoek tot kandidaat-lidmaatschap in 2015 terug en het Verenigd Koninkrijk werd in 2020 de eerste EU-lidstaat die de Unie verliet. De Unie kampte met krimpend draagvlak voor verdere integratie, versterkt door crises zoals de eurocrisis, de vluchtelingencrisis en de coronapandemie.

Na de Russische inval veranderde het gevoel over uitbreiding drastisch. Opeens werd gesproken over uitbreiding als geopolitieke noodzaak.[3] "Oekraïne en de Oekraïners zijn familie," schreef de toenmalige voorzitter van de Raad Charles Michel.[4] "Oekraïne is een van ons en we willen ze in de Unie hebben", zei Commissievoorzitter Ursula von der Leyen.[5] Verschillende EU-lidstaten riepen op om Oekraïne onmiddellijk perspectief te geven op EU-lidmaatschap.[6] Oekraïne kreeg op 23 juni 2022 officieel de status van kandidaat-lid.

Op dat moment zaten al zes landen in de wachtkamer om lid te worden. In navolging van Oekraïne deden ook Moldavië, Georgië en Kosovo in 2022 een lidmaatschapsaanvraag, waarmee het aantal landen in de EU-wachtrij in dat jaar bijna verdubbelde. Zo ontstond na jaren van stagnatie in een relatief korte tijd een nieuwe dynamiek.

De Russische inval was niet de enige aanjager van de nieuwe dynamiek. Het internationale klimaat polariseert steeds verder. Naast militaire dreiging staat de EU onder economische en politieke druk, met name van China en Rusland. Dat gaat gepaard met verschillende vormen van hybride aanvallen, spionage en beïnvloedingscampagnes.[7] Ook de traditionele bondgenoot, de Verenigde Staten, streeft naar een andere relatie met de Europese Unie, zoals vastgelegd in de VS *national security strategy* uit 2025.[8] De dreigende taal van president Trump richting Groenland in 2026 onderstreepte de barst in het trans-Atlantische bondgenootschap verder. Conflicten in Oekraïne, Gaza en Iran, alsmede de operaties in Venezuela en de Cariben leggen de grenzen van werkingskracht van het internationale recht bloot nu de VS zich niet meer opstelt als hoeder van het multilaterale systeem van na de Tweede Wereldoorlog en de daarin ontwikkelde rechtsorde. De EU, die zichzelf allereerst beschouwt als rechtsorde en waardengemeenschap, moet zich verhouden tot deze gewijzigde wereldorde, waarin waarden en recht onder druk komen te staan en machtsvorming door invloedssferen de boventoon lijkt te gaan voeren.

Ook in Europese landen die geen deel uitmaken van de EU, zoals het VK, IJsland en Noorwegen, heeft dit geleid tot een heroriëntatie. Deze landen denken na over nieuwe vormen van intensievere samenwerking met de Unie. IJsland houdt dit jaar nog een referendum over een mogelijke EU-lidmaatschapsaanvraag. Het VK zoekt naar verdergaande samenwerking via de *coalition of the willing* voor Oekraïne en nadere economische samenwerking. Ook in Noorwegen lijkt er meer openheid voor een discussie over een mogelijk EU-lidmaatschap.[9] Dit is een welkome ontwikkeling die de Unie – ook als veiligheidsgemeenschap – kan versterken en meer geografische balans brengt in de uitbreiding.

Interne uitdagingen: hervormingsopgave en draagvlak

De omstandigheden voor een nieuwe EU-uitbreiding zijn uitdagend. In tal van lidstaten staat de democratie onder druk en zijn regeringen drukdoende om politieke instabiliteit te bezweren. Belangrijke lidstaten, zoals Duitsland en Frankrijk, hebben te maken met de opkomst van partijen die afwijzend staan tegenover verdere integratie. De saamhorigheid in de Unie wordt aangetast doordat sommige lidstaten, zoals Hongarije, kernwaarden als de rechtsstaat onvoldoende handhaven en zich niet altijd loyaal opstellen richting de EU-partners. Ook andere uitdagingen, zoals de concurrentiepositie van de EU, vragen politieke energie en financiële middelen. De politieke ruimte om in te zetten op uitbreiding lijkt daarmee beperkt.

De AIV (2025a) signaleert een aantal punten waarop de EU zelf hervormingen dient door te voeren om daadkrachtig en effectief te kunnen blijven functioneren, zoals meer besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid in het GBVB, betere waarborg van de EU-kernwaarden als de rechtsstaat en een ruimere en meer moderne begroting.[10]

De urgentie voor hervormingen wordt potentieel groter door uitbreiding. Een groter aantal van meer diverse lidstaten betekent een grotere kans op veto's in de besluitvorming. Een groter aantal lidstaten met een lager niveau van economische ontwikkeling betekent – bij de huidige begrotingssystematiek met landbouw- en cohesiefondsen – een groter beslag op de EU-begroting. Het toelaten van landen met minder gevestigde democratische en rechtsstatelijke instituties en een grotere diversiteit aan culturele en historische achtergronden, vraagt meer inzet om de EU-kernwaarden te handhaven. In het kort: uitbreiding vraagt de nodige absorptiecapaciteit opdat de Unie functioneel blijft na toetreding. Hervormingen vereisen tijd, politieke wil en daadkracht (zie ook AIV, 2025).

Ten slotte is het draagvlak voor uitbreiding onder de huidige EU-lidstaten onzeker. Alle lidstaten dienen uiteindelijk in te stemmen met uitbreiding en in sommige lidstaten, als Frankrijk, is mogelijk een referendum vereist. Ratificatie van uitbreiding is daarmee dus geenszins een gegeven. De eerdere uitbreiding met landen in Midden- en Oost-Europa leert dat na twintig jaar de mentale afstanden tussen West en Oost in de Europese Unie nog steeds aanzienlijk zijn. Verder kleurt het optreden van politici als de Hongaarse oud-premier Orbán of de Slowaakse premier Fico het gesprek over verdere uitbreiding.

Het vraagstuk van verdere uitbreiding van de Unie is in de hierboven geschetste internationale context een existentiële vraag, die raakt aan de kern van de Europese integratie als doel en middel. Deze vraag kan uiteenlopend worden beantwoord. Zo stellen sommige auteurs dat verdere uitbreiding een vorm van hoogmoed is, die zowel de samenhang van de Unie kan ondermijnen als de Unie (verder) in conflict brengt met Rusland.[11]

Anderen zullen zeggen dat de uitbreiding bij uitstek het succesverhaal van de Unie is. Een gemeenschap van zes landen is uitgegroeid tot een gemeenschap van 27 landen en straks mogelijk van 35 of meer landen. Een Unie die ook nog eens in crisismomenten tot nieuw handelingsvermogen in staat blijkt. Zo gezien wijst de praktijk na de toetreding van tien Midden- en Oost-Europese landen na 2004-2007 uit dat uitbreiding en verdieping goed kunnen samengaan. Blokkades in beide trajecten hebben bovendien vaak dezelfde binnenlands-politieke of geopolitieke oorzaken. Recente verkiezingen in Hongarije en Bulgarije wijzen op een groeiend bewustzijn van het belang van corruptiebestrijding.

En, zo betogen voorstanders van uitbreiding, is de geopolitieke winst van uitbreiding groter dan de eventuele risico's. Een afwachtende houding tegenover de kandidaat-lidstaten kan in deze optiek bijdragen aan instabiliteit. Nieuwe lidstaten hebben bijgedragen aan economische

dynamiek en een grotere markt, die ook bijdraagt aan het EU-handelingsvermogen in een wereld waarin de Unie meer op zichzelf is aangewezen. Nieuwe lidstaten dragen bij aan strategische autonomie via toegang tot grondstoffen, potentieel voor energietransitie en kennis en ervaring op veiligheidsgebied. Vooralsnog lijken de meeste Europese landen deze conclusie te trekken. In de Granadaverklaring (2023) concludeerde de Europese Raad dat uitbreiding "een geostrategische investering in vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart [is]."[12]

Adviesvraag

De AIV ontving op 17 april 2025 een adviesaanvraag van de minister van Buitenlandse Zaken over EU-uitbreiding.[13] De adviesaanvraag werd voorafgegaan door een motie uit de Tweede Kamer (Kamerstuk 21 501-02 nr. 2997). De minister vraagt de AIV de mogelijkheden te onderzoeken of via gefaseerde of sectorale integratie het uitbreidingsproces beter vorm te geven is. Inmiddels is er sprake van een uitgebreide menukaart aan opties.

Eén EU-lidmaatschap

Ter afbakening van dit advies is het belangrijk om vast te stellen dat er momenteel juridisch maar een type lidmaatschap mogelijk is conform artikel 49 VEU: een lidmaatschap met alle rechten en plichten. Meer radicalere voorstellen die in de politieke of maatschappelijke discussie worden opgeworpen – vaak onder de noemer 'B-lidmaatschap' – zouden een verdragswijziging vereisen. Een dergelijk B-lidmaatschap, waarbij nieuwe lidstaten op permanente basis bijvoorbeeld wel toegang krijgen tot de interne markt, maar niet mee mogen doen aan besluitvorming in de Raad, sluiten wij in deze analyse uit.

Hoewel het idee van een B-lidmaatschap in de geschiedenis van de EU vaker is besproken, heeft de notie zich nooit doorgezet. Reeds in de jaren zeventig werd in voorbereiding op het rapport Tindemans uit 1975 gesproken over een kerngroep (met stemrecht) en een subgroep (zonder stemrecht).[14] In de jaren 1990 is ook overwogen om Centraal- en Oost-Europese landen een geassocieerd lidmaatschap te bieden met beperkte rechten. Tot dusver werden vergaande vormen van differentiatie in de vormgeving van het lidmaatschap overwogen, maar vooral toegestaan om landen die bereid en in de gelegenheid waren om verdergaande stappen te zetten in de Europese integratie daartoe de ruimte te geven. Of om landen, die zelf huiverig waren om alle plichten op zich te nemen, toch de gelegenheid te geven zo veel mogelijk mee te doen. Met name het VK heeft altijd aangedrongen op een 'speciale status' waarbij het vooral wilde meedoen op het terrein van economische integratie. Voor samenwerkingsgebieden waarop de VK niet wilde meedoen, zoals de euro of Schengen, kreeg het VK een *opt-out* (zie hieronder). Ook Noorwegen en IJsland kregen – als niet-lidstaten – de mogelijkheid om via de Europese Economische Ruimte (EER) mee te doen aan de interne markt waarbij zij niet verplicht waren deel te nemen aan andere terreinen van samenwerking, zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), handelsbeleid of het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).

Tot dusver was een duurzame beperking van het lidmaatschap (*opt-out*) altijd het initiatief van het toetredende land en werd de beperking niet opgelegd door de EU. Dat zou in strijd zijn met het principe van gelijkheid van lidstaten (art. 4 lid 2 VEU). Dit principe verbiedt een duurzaam onderscheid tussen EU-lidstaten. Waar er nu verschillen bestaan, bijvoorbeeld via de *opt-out* van Denemarken op de euro, is dat een keuze van de lidstaat zelf en is het ook aan de lidstaat zelf om deze *opt-out* ongedaan te maken. Wel kunnen er additionele voorwaarden en toelatingseisen worden gesteld aan deelname aan vormen van verdergaande samenwerking zoals de eurozone en Schengen.

Naast het juridische bezwaar, stuit het ook op een politiek bezwaar. Introductie van een B-lidmaatschap beantwoordt niet aan de aspiratie van kandidaat-lidstaten. Ze verzochten uitdrukkelijk om lidmaatschap van de EU en niet van de EER. Het doet ook geen recht aan het perspectief van evenwaardig lidmaatschap dat hen is voorgehouden. Het zal daarom tot weerstand leiden in deze landen. In reactie op de recente informele Europese Raad in april 2026 waarin een aantal vormen van pre-lidmaatschap werden besproken, zei Zelensky: "*Ukraine does not need symbolic membership in the EU [...] Ukraine is defending itself and is definitely defending Europe. And it is not defending Europe symbolically – people are really dying.*"[15] Ook de Finse president Stubb dringt aan op een ander perspectief op de relatie met Oekraine: *"Instead of us thinking that Ukraine needs Europe, perhaps we should think that we in Europe need Ukraine more [...] It is the largest, most efficient, and most modern military in Europe [...] We need to seriously start to think how much Europe actually needs Ukraine, whether it's EU membership or, as a matter of fact, NATO membership."*[16]

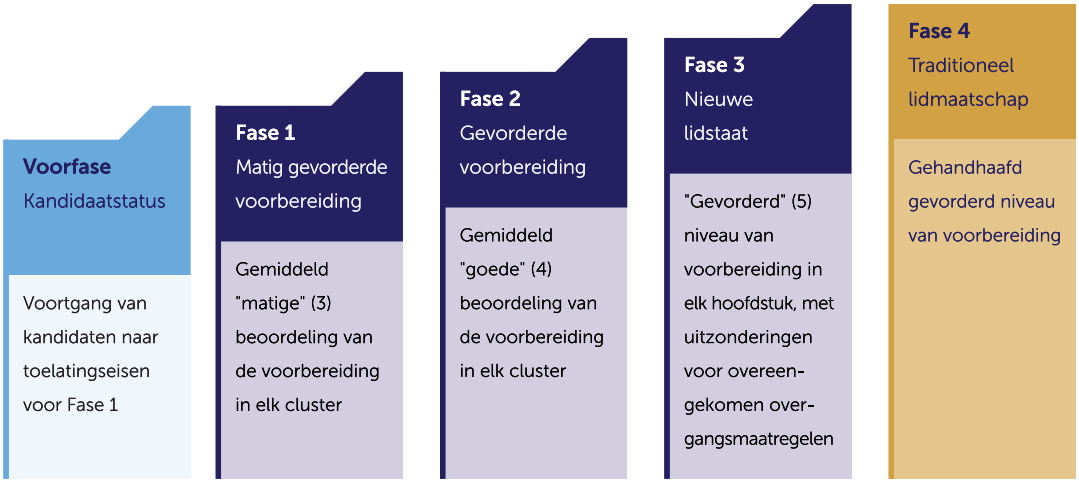
Samenwerking vereist vertrouwen op basis van gelijkwaardigheid. Ook al hebben sommige kandidaat-lidstaten, zoals Albanië en Montenegro, aangegeven in eerste instantie tijdelijk afstand te willen doen van bepaalde rechten zoals het vetorecht, is zo'n geïnstitutionaliseerde ongelijkheid op termijn onhoudbaar. Wanneer deze lidstaten na enige tijd de rechten opeisen, kan de Unie dit op basis van het gelijkheidsbeginsel niet tegenhouden.

Gefaseerde integratie, sectorale integratie of reversed integration

Fasering of sectorale integratie gaan uitdrukkelijk om een integratie gericht op een volwaardig lidmaatschap waarbij er wellicht tijdelijk – conform afspraken in het toetredingsverdrag – minder rechten en/of plichten zijn.

Er zijn veel voorstellen voor fasering van uitbreiding in omloop. Het meest bekende voorstel van gefaseerde integratie is gelanceerd door de Brusselse denktanks CEPS en CEP, waarin een kandidaat-lidstaat in verschillende fases overgaat van kandidaat-lid naar een volledig lidmaatschap.[17]

Figuur 1. Gefaseerde integratie naar CEPS/CEP (2023)



Bron: CEPS en CEP (2023) Template-2.0-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf

De overgang naar een nieuwe fase van lidmaatschap is afhankelijk van de voortgang in hervormingen. Bij iedere fase krijgt de kandidaat-lidstaat nieuwe toegang tot de EU, bijvoorbeeld via deelname aan bijeenkomsten van EU-instellingen (Raad, EP, Europese Raad) en tot EU-fondsen. Dit proces zou omkeerbaar zijn: wanneer hervormingen in een kandidaat-lid ongedaan worden gemaakt, kan een kandidaat-lid terugvallen in lidmaatschapsfase en bijbehorende lidmaatschapsprivileges.

Een alternatieve benadering is geleidelijke of sectorale integratie, waarbij kandidaat-lidstaten, onafhankelijk van de voortgang van de formele onderhandelingen over de 35 hoofdstukken, reeds de EU wet- en regelgeving in bepaalde beleidsterreinen kunnen overnemen en op deze terreinen binnen de EU-structuren met EU-lidstaten kunnen samenwerken. Denk aan de interne markt, milieubeleid (Green Deal), de EU-digitaliseringsagenda (Digital Union) of energiebeleid.

Er zijn vele voorstellen in omloop die momenteel ook op politiek niveau worden besproken, zoals tijdens de informele Europese Raad in april 2026 in Cyprus. Deze voorstellen hebben overlap en sluiten elkaar ook niet per se uit:

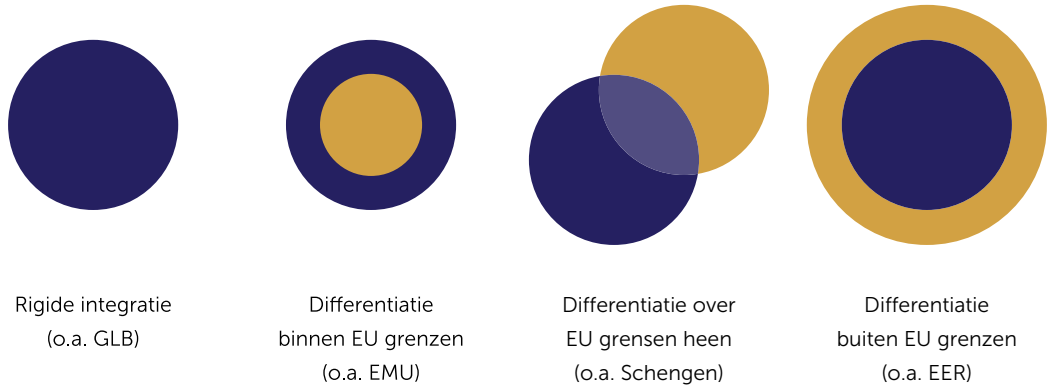
- *Reversed integration/enlargement/memberschip* of het *fast-track* model, waarbij een kandidaat-land formeel EU-lidstaat wordt (al dan niet met beperkte rechten) en pas daarna de laatste hervormingen moet afronden. Dit concept is volgens mediaberichten eerder geopperd, maar door EU-lidstaten verworpen.[18]
- *Political Accession with Commitments to Transformation*, waarbij een lidstaat meteen rechten krijgt op het terrein van politiek en veiligheid, maar voor overige beleidsterreinen pas wanneer alle hervormingen zijn voltooid.[19]
- *Associate membership*. Hiervoor pleitte Duitsland tijdens de informele Europese Raad in april 2026 volgens mediaberichten.[20] In dit model zou Oekraïne deel kunnen nemen aan bijeenkomsten in de Raad van Ministers of ER, maar geen stemrecht hebben en geen toegang hebben tot EU-fondsen of de interne markt. Een beroep op de wederzijdse bijstandsverplichting uit artikel 42 (7) VEU maakt onderdeel uit van dit voorstel alsook een *snap-back clausule* waarbij verkregen rechten ongedaan worden gemaakt wanneer hervormingen door Oekraïne terug worden gedraaid.
- *Integrated state status*. In dit model dat naar verluidt wordt voorgestaan door Frankrijk zou toegang tot het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en EU-fondsen worden uitgesteld totdat het land volledig lidmaatschap verkrijgt via de gebruikelijke methodologie.[21]
- *Acceding state status*. Litouwen heeft volgens mediaberichten gepleit voor een model waarin Oekraïne de status krijgt van toetredende lidstaat.[22] Dat is de status die een land in de huidige methodologie verkrijgt op het moment dat het toetredingsverdrag is ondertekend, maar voordat het land is toegetreden. Die periode wordt doorgaans gebruikt om het toetredingsverdrag te ratificeren in alle EU-lidstaten en in het toetredende land.
- De leiders van Albanië en Servië deden in februari 2026 een voorstel voor *accelerated integration* in de vorm van toegang tot de interne markt en de Schengenzone, zonder dat deze landen stemrecht zouden krijgen of meedoen in de EU-instellingen (dus geen eigen Eurocommissaris of EP-leden).[23] Ook dit voorstel is niet duidelijk uitgewerkt, maar lijkt aan te sturen op een tijdelijke positie met minder rechten en plichten op weg naar een volledig lidmaatschap.

Voorop staat dat alle modellen uitgaan van een tijdelijke andere behandeling in opmaat tot volledig lidmaatschap (met alle rechten en plichten). Het gaat niet om een ander type lidmaatschap met permanent minder rechten of plichten. De manier waarop deze modellen juridisch worden vorm gegeven is niet geheel duidelijk. Dit kan ofwel via de associatieakkoorden ofwel via een serie van politieke overeenkomsten. Als gekozen wordt voor de route via associatieakkoorden is ratificatie door de lidstaten waarschijnlijk nog steeds vereist. Als er wordt gekozen voor de route via politieke akkoorden, is er weliswaar sprake van een politiek *commitment*, maar is de juridische status onduidelijk.[24]

Andere vormen van samenwerking

Relevant voor de discussie over uitbreiding zijn ook andere benaderingen tot Europese samenwerking. Deze zijn in het verleden ook wel beschreven onder de noemer gedifferentieerde samenwerking ofwel *variable geometry, Europe à la carte* of 'EU van verschillende snelheden'. Kölliker (2006) onderscheidt, naast 'rigide integratie' drie varianten van gedifferentieerde samenwerking:[25]

Figuur 2. Geografische indelingen van flexibele integratie



Bron: Kölliker (2006)

In de politiek worden deze vormen van samenwerking ook wel neergezet als 'alternatief' lidmaatschap, maar formeel is dit geen EU-lidmaatschap. Zoals hierboven betoogd, is er volgens het EU-verdrag maar een soort lidmaatschap met alle rechten en plichten. Voor een minder vergaand 'alternatief lidmaatschap' is een verdragswijziging vereist. Hiervoor zijn geen voorstellen in omloop.

Bestaande praktijk

De bestaande praktijk van uitbreiding heeft al duidelijke elementen van gefaseerde integratie en gedifferentieerde samenwerking.

Voorafgaand aan toetreding

Voorafgaand aan EU-lidmaatschap worden kandidaat-lidstaten via aanvullend beleid nader aan de Unie verbonden via associatieakkoorden, financiële steun en capaciteitsopbouw, toegang tot bepaalde beleidsterreinen, zoals de *Single European Payment Area (SEPA)*, *Roaming like at home* of deelname aan de energie-unie. Dit loopt parallel aan het formele toetredingsproces. In hoofdstuk 1 wordt dit verder uitgelegd.

Bij toetreding[26]

Als onderdeel van de toetredingsverdragen kan worden afgesproken om bepaalde delen van het acquis in te faseren. Zo waren er in voorgaande toetredingsrondes overgangstermijnen voordat het vrij verkeer van personen volledig werd ingevoerd of landen volledig deelnamen aan EU-fondsen. Deze beperkingen zijn in de tijd beperkt. Zij kunnen meteen bij lidmaatschap ingaan of, in het geval van vrijwaringsmaatregelen, worden ingeroepen en ingaan wanneer er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De Commissie speelt een belangrijke rol in het toezien op de juiste toepassing van overgangstermijnen.

Een vrij vergaande vorm van een overgangstermijn is de derogatie voor deelname aan de eurozone. Verschillende lidstaten, waaronder Tsjechië, Hongarije, Polen, Roemenië, Bulgarije en Zweden kregen bij toetreding een derogatie van deelname aan de eurozone.[27] Het is – anders dan een *opt-out* van Denemarken – geen permanente uitzondering; op termijn worden zij geacht aan te sluiten. Bulgarije deed dat op 1 januari 2026. Daarvoor gelden wel aanvullende voorwaarden waaraan zij – los van de voorwaarden van EU-lidmaatschap – moeten voldoen. Dit vereist dan ook extra besluitvorming. De ECB monitort de voortgang en rapporteert hierover aan de Raad.[28]

Een andere vorm is deelname in het Schengenverdrag. Ook hieraan dienen alle nieuwe lidstaten op termijn deel te nemen. Daartoe dienen zij, conform het Schengenverdrag, wel aan aparte eisen te voldoen bovenop de eisen voor EU-lidmaatschap. Dat vereist nadere besluitvorming. Het kan dan ook zo zijn dat een nieuwe lidstaat pas na enige tijd toetreedt tot Schengen. Naast EU-lidstaten, nemen ook niet-EU-lidstaten zoals Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland deel aan het Schengenverdrag. Het is daarmee ook een vorm van gedifferentieerde samenwerking uit Figuur 2. Schengen is onderdeel van het EU-acquis. Vooralsnog zijn niet alle EU-lidstaten ook lid van de Schengenzone. Ierland heeft een *opt-out* en Cyprus is nog in het proces van toetreding omdat het land nog niet aan alle aanvullende eisen voldoet. De verwachting is dat Cyprus in 2026 zal toetreden.

Bij lidmaatschap worden alle nieuwe lidstaten ook automatisch lid van de Europese Economische Ruimte (EER) en zijn zij gebonden aan andere overeenkomsten met derde landen of internationale organisaties die bindend zijn voor de EU en haar lidstaten.

Na toetreding

Wanneer een land eenmaal lid is van de Unie, zijn er nog verschillende manieren om gedifferentieerde samenwerking vorm te geven:

- Nauwere samenwerking: artikel 20 VEU jo. artikel 326-334 VWEU biedt de mogelijkheid voor meer ambitieuze EU-lidstaten om binnen EU-kaders nauwer samen te werken en verdergaande afspraken te maken.[29] Dit is een vorm van gedifferentieerde integratie binnen de EU. Nauwere samenwerking is ook mogelijk buiten de context van uitbreiding. De lening die 24 lidstaten hebben gegeven aan Oekraïne voor 2026-2027 is een voorbeeld van nauwere samenwerking binnen de EU.[30] Voor nauwere samenwerking gelden wel een aantal voorwaarden: zo dienen minimaal negen lidstaten deel te nemen. Nauwere samenwerking is daarna open voor alle lidstaten op het moment van inwerkingtreding. Latere toetreding is ook mogelijk voor alle lidstaten, mits de eerdere besluiten van de samenwerkende landen worden gerespecteerd.
- *Coalition of the willing*: ook buiten de EU zijn er vormen van verdergaande samenwerking, zoals de *coalition of the willing* voor Oekraïne. Hierin kunnen sommige EU-lidstaten, los van de EU, deelnemen en samenwerken met niet EU-lidstaten.
- *Opt-out*: op het moment dat de EU een stap verder neemt in de samenwerking en dit formaliseert in de verdragen, kan een lidstaat besluiten hieraan niet deel te nemen. Zo besloot Denemarken toen de Europese Monetaire Unie in het Verdrag van Maastricht (1992) werd verankerd, hieraan niet deel te nemen. Het land bedong een zogenaamde *opt-out*. Een *opt-out* kan in beginsel alleen worden bedongen op het moment dat via verdragswijziging nieuwe bevoegdheden worden overgedragen aan de Unie. Toetredingslanden worden geacht het hele EU-raamwerk over te nemen. Zij worden dus in beginsel altijd lid van de eurozone en kunnen geen *opt-out* bedingen. Voor lidmaatschap aan de eurozone (alsook de Schengenzone) gelden wel aanvullende voorwaarden.
- Derogatie: een derogatie is ook mogelijk buiten de context van uitbreiding (bijvoorbeeld mestderogatie). Een land krijgt dan toestemming om EU-wetgeving op afgebakende gebieden niet of anders toe te passen. De lidstaat dient hiervoor een verzoek in. De Europese Commissie ziet toe op de juiste toepassing van de derogatie.
- Overige fora voor Europese samenwerking: ten slotte zijn er nog andere fora voor samenwerking en coördinatie waaraan EU-lidstaten kunnen deelnemen. De Europese Politieke Gemeenschap (EPG) is bijvoorbeeld opgericht om strategische discussies op hoog politiek niveau te faciliteren over de vormgeving van de Europese samenwerking. Alle 27 EU-lidstaten en tien kandidaat-lidstaten nemen hieraan deel.

Conclusie

De bestaande praktijk van de EU laat zien dat er verschillende manieren zijn om fasering op een goede wijze vorm te geven, bijvoorbeeld door voorafgaand al intensief met kandidaat-lidstaten samen te werken, door in toetredingsverdragen te werken met langere overgangstermijnen en vrijwaringsmaatregelen en door na toetreding via nauwere samenwerking ruimte te geven aan lidstaten die verdere stappen willen zetten.

Fasering kan niet leiden tot een lidmaatschap met permanent minder rechten en plichten. Dit is op basis van het huidige verdrag juridisch niet mogelijk vanwege strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.[31] Een proces van verdragswijziging vraagt een langjarig en grootschalig proces met een intergouvernementele conferentie eindigend met ratificatie door alle afzonderlijke lidstaten. Voor zo'n proces ontbreekt het vooralsnog aan draagvlak onder de lidstaten.[32] In het verleden zijn soortgelijke voorstellen om een B-lidmaatschap te creëren tot dusver altijd gestrand.

Ten slotte beantwoordt een lidmaatschap met minder rechten niet aan de ambitie die de kandidaat-lidstaten hebben bij het nastreven van EU-lidmaatschap. Reeds bij zijn aanvraag vroeg Zelensky niet alleen om EU-lidmaatschap van zijn land, maar om lidmaatschap op basis van gelijkwaardigheid: "Ons doel is om bij alle Europeanen te zijn, en - dat is het belangrijkst - om gelijk te zijn. [...] Ik ben er zeker van dat dat eerlijk is. Ik ben er zeker van dat we dat verdienen."[33]

De AIV staat positief ten opzichte van fasering in het proces van toetreding en verdergaande integratie. De AIV onderscheidt hierin drie stappen:

1. Voorafgaand aan toetreding dienen kandidaat-lidstaten zo veel mogelijk bij de EU-samenwerking te worden betrokken in ruil voor hervormingen die zij in opmaat naar een lidmaatschap doorvoeren. Voor Oekraïne ziet de AIV – gezien de uitzonderlijke situatie van het land als slachtoffer van een agressieoorlog – ruimte voor verdere toegang, zoals deelname in beraadslaging in de Raad en in het EP, zoals voorgesteld door bepaalde lidstaten zoals Duitsland tijdens de informele Europese Raad in april 2026.
2. In het kader van het toetredingsverdrag kan fasering vormgegeven worden via tijdelijke derogaties, vrijwaringsclausules en overgangstermijnen. Deze fasering kan langjarig worden vormgegeven, maar kan niet op permanente basis worden toegepast.
3. Na lidmaatschap kan fasering worden vormgegeven als nauwere samenwerking (binnen de EU) of via *coalitions of the willing* (buiten de EU). De toegang tot nauwere samenwerking dient – zoals vastgelegd in het basisverdrag – steeds open te zijn voor andere lidstaten die in eerste instantie niet bereid of in staat zijn deel te nemen aan deze verdergaande samenwerking. De AIV ziet ook in het kader van de hervorming van de bestaande EU voordeel in deze vorm van fasering, bijvoorbeeld bij verdergaande samenwerking in het GBVB.[34]

Interpretatie van de adviesvraag

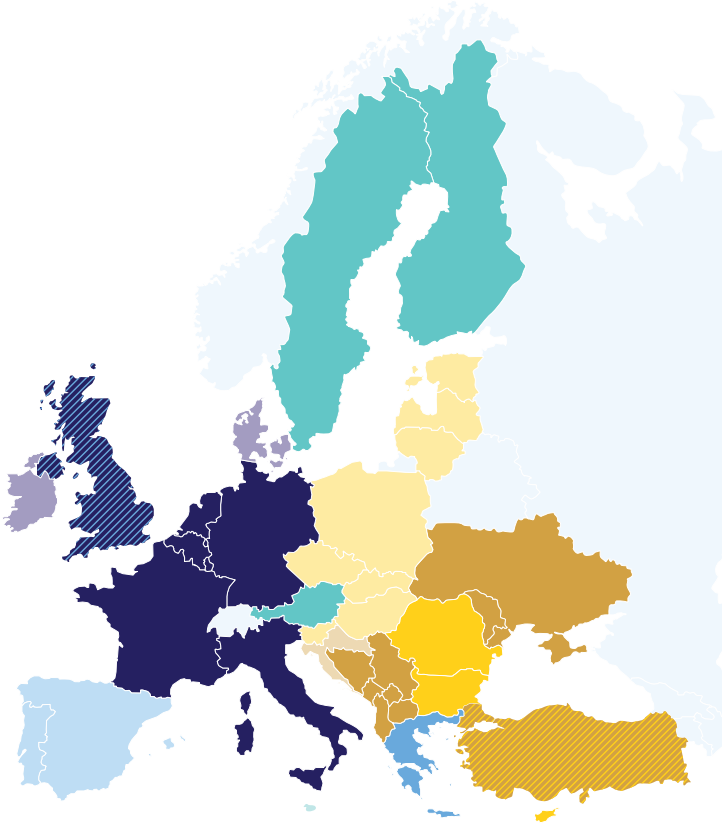
In het licht van bovenstaande acht de AIV het van belang om EU-uitbreiding omvattend te analyseren en kiest daarom voor een adviesvraag die breder is dan gefaseerde of sectorale integratie:

1. Welke vormen van uitbreiding zijn er? Welke vormen van uitbreiding bieden perspectief aan kandidaat-lidstaten en hebben een aanmoedigende werking op het hervormingsproces?
2. Welke specifieke Nederlandse en EU-belangen worden door uitbreiding gediend of komen daardoor juist in het geding?

3. Hoe kunnen eventuele negatieve gevolgen worden ondervangen, bijvoorbeeld door het stellen van randvoorwaarden en het treffen van mitigerende maatregelen?
4. Welke mogelijkheden zijn er om constructief met EU-uitbreiding om te gaan, zonder dat daarmee concessies worden gedaan aan het op merites gebaseerde Nederlandse uitbreidingsbeleid waarin de kernwaarden van de EU centraal staan?

Leeswijzer

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, gaat hoofdstuk 1 in op het proces van uitbreiding en de motieven die aan EU-uitbreiding ten grondslag liggen. Hoofdstuk 2 blikt terug op de laatste grote uitbreidingsronde van de EU uit 2004-2007. Waar staan deze landen nu en welke lessen kunnen uit deze *big bang*-uitbreiding worden getrokken? De AIV analyseert vervolgens een drietal kandidaat-lidstaten: Servië en Albanië vanuit de Westelijke Balkan enerzijds (hoofdstuk 3) en Oekraïne anderzijds (hoofdstuk 4). De AIV identificeert daarbij een aantal specifieke knelpunten. Hoofdstuk 5 schetst handelingsopties om enerzijds de potentiële voordelen van EU-uitbreiding het beste te realiseren en nadelen zo veel mogelijk te mitigeren. Verschillende modaliteiten van uitbreiding en fasering komen daarbij aan bod. Tot slot komt de AIV met aanbevelingen.



Legenda

- Oorspronkelijke lidstaten: België, Frankrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg en Nederland
- Uitbreiding I: Denemarken, Ierland en het VK
- Uitbreiding II: Griekenland
- Uitbreiding III: Spanje en Portugal
- Uitbreiding IV: Oostenrijk, Finland en Zweden
- Uitbreiding V: Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië
- Uitbreiding VI: Bulgarije en Roemenië
- Uitbreiding VII: Kroatië
- Kandidaat-lidstaten en landen die lidmaatschap hebben aangevraagd: Turkije, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Oekraïne, Moldavië, Georgië en Kosovo
- Kandidaat-lidstaten waarvan het toetredingsproces 'on hold' staat: Georgië en Turkije
- EU verlaten: VK

1

Het hoe en waarom van EU-uitbreiding

1.1 De praktijk van uitbreiding

De Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd op 25 maart 1957 opgericht door België, Frankrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg en Nederland. De Europese samenwerking, eerst in de EEG en later in de EG en EU, kende zeven uitbreidingsrondes. Eén land heeft de Unie verlaten (VK, 2020). De volgende landen sloten zich aan:

Tabel 1. Verschillende EU uitbreidingsrondes

Ronde	Datum	Toetredende landen
I	1.1.1973	Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk
II	1.1.1981	Griekenland
III	1.1.1986	Spanje en Portugal
IV	1.1.1995	Oostenrijk, Finland en Zweden
V	1.5.2004	Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië
VI	1.1.2007	Bulgarije en Roemenië
VII	1.7.2013	Kroatië

Momenteel heeft de EU een lidmaatschapsaanvraag ontvangen van Turkije, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Oekraïne, Moldavië, Georgië en Kosovo. De gesprekken met Georgië en Turkije zijn momenteel in feite gestopt. Daarom blijven deze landen in dit advies buiten beschouwing.[35]

Voorwaarden voor toetreding

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) zegt dat elk Europees land, dat de kernwaarden van de Unie uit art. 2 VEU eerbiedigt en onderschrijft, zich kandidaat kan stellen voor het EU-lidmaatschap (art. 49 VEU). De toetredingseisen zijn uitgewerkt in de criteria van Kopenhagen, waaraan elke kandidaat-lidstaat moet voldoen.

Kopenhagen-criteria

Politieke criteria:
1. Het toetredende land dient te beschikken over stabiele instellingen
2. Respect voor democratische principes
3. Waarborg van mensenrechten en respect voor minderheden;

Economisch criterium:
4. Het toetredende land dient een goed functionerende markteconomie te hebben die bestand is tegen de concurrentie van de interne markt;

Administratief-institutioneel criterium:
5. Het toetredende land dient de verplichtingen die het EU-lidmaatschap met zich meebrengt op zich te kunnen nemen, met inbegrip van de capaciteit om de gemeenschappelijke wet- en regelgeving van de EU over te nemen en te implementeren, en de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie te onderschrijven.

Naast de criteria waaraan kandidaat-landen moeten voldoen (de Kopenhagen-criteria), dient ook te worden overwogen of de EU zelf beschikt over voldoende vermogen om goed te kunnen blijven functioneren na uitbreiding. Dit wordt aangemerkt als de absorptiecapaciteit van de Unie. De term absorptiecapaciteit is niet nader gedefinieerd. Anders dan de Kopenhagen-criteria wordt de EU-absorptiecapaciteit gedurende het toetredingsproces niet jaarlijks door de Europese Commissie geëvalueerd aan de hand van objectieve maatstaven, maar is het aan de Raad om deze te overwegen en zo nodig maatregelen te nemen om de absorptiecapaciteit te versterken. Daarin schuilt het risico dat het als *catch-all-argument* tegen EU-uitbreiding wordt gebruikt. Een voorbeeld van een inkadering van het begrip wordt gegeven in Emerson *et al*. (2006) en weergegeven in het volgende kader.[36] De AIV onderscheidt maatregelen en aanpassingen die nodig zijn om lidstaten op te nemen op de volgende aspecten: 1) waarden; 2) beleid; 3) begroting; 4) bestuur; en 5) draagvlak.

Absorptiecapaciteit

Emerson *et al. (2006)* onderscheiden de volgende elementen van absorptiecapaciteit:
1. De capaciteit van de markt voor goederen en diensten om lidstaten te integreren
2. De capaciteit van de arbeidsmarkt om nieuwe lidstaten te integreren
3. De capaciteit van de EU-begroting om nieuwe lidstaten te integreren
4. De capaciteit van de EU-instellingen om te functioneren met nieuwe lidstaten
5. De capaciteit van de samenleving om nieuwe lidstaten te integreren
6. De capaciteit van de Unie om haar strategische veiligheid te garanderen

Het toetredingsproces op papier

Het toetredingsproces is een technisch traject met een groot aantal processtappen en beslismomenten.[37] We zullen hier een aantal belangrijke stappen noemen. Het proces wordt gekenmerkt door een groot aantal beslismomenten in de onderhandelingen tussen de EU en de kandidaat-lidstaten, waarin de Raad van de EU met eenparigheid van stemmen besluit of het proces een nieuwe fase in kan gaan. Zodanig heeft de Raad, en dus alle individuele lidstaten, veel invloed op de voortgang van het proces.

Het toetredingsproces start wanneer een land officieel een aanvraag indient bij de Raad. Op basis van een beoordeling van de Commissie, besluit de Raad unaniem om de status van kandidaat-land toe te kennen. Nadat een pre-toetredingsstrategie is opgesteld tussen het kandidaat-land en de Commissie, besluit de Raad, wederom unaniem, om toetredingsonderhandelingen te starten.

Het toetredingsproces is opgedeeld in 35 hoofdstukken (beleidsterreinen), die zijn gegroepeerd in zes clusters. Clusters worden geopend via een unaniem besluit van de Raad. Het eerste cluster neemt een centrale plek in. Dit cluster *Fundamentals* beslaat de hoofdstukken rechterlijke macht en fundamentele rechten, justitie, vrijheid en veiligheid, openbare aanbestedingen, statistieken en financieel toezicht. Het cluster *Fundamentals* wordt als eerste geopend en als laatste gesloten. Ieder jaar rapporteert de Commissie aan de Raad en het EP over de voortgang van het toetredingsproces.

Bij een succesvolle beëindiging van het toetredingsproces, wordt een toetredingsverdrag opgesteld. Daarbij wordt in overweging genomen of de Unie over voldoende absorptiecapaciteit beschikt. Het toetredingsverdrag moet zowel door het Europees Parlement (met een absolute meerderheid) als door de Raad (met unanimiteit) worden goedgekeurd. Vervolgens wordt het verdrag ondertekend en geratificeerd door zowel de kandidaat-lidstaat als alle huidige lidstaten in overeenstemming met hun nationale grondwettelijke bepalingen. Zodra alle verdragsluitende partijen het akkoord hebben geratificeerd, wordt de kandidaat-lidstaat op de afgesproken datum formeel lid van de EU.

Op papier lijkt er een rechte lijn te bestaan van lidmaatschapsaanvraag tot daadwerkelijk lidmaatschap. De praktijk blijkt echter weerbarstig: niet iedere lidmaatschapsaanvraag eindigt daadwerkelijk in een lidmaatschap. Toetreding heeft ook geen vast tijdspad. De voortgang van het proces verschilt naar gelang de noodzaak om te hervormen en de capaciteit en politieke wil om dit te doen. Het toetredingsproces van Zweden duurde 3,5 jaar, van Oostenrijk 5,5 jaar, van Ierland krap 7 jaar, van Estland 8,5 jaar en van Bulgarije 12 jaar. Ook de duur van de verschillende toetredingsfases verschilt: zo kende de Unie aan Oekraïne en Moldavië binnen maanden de status van kandidaat-lid toe, terwijl dit bij Turkije en Albanië respectievelijk 12 en 5 jaar duurde.

Tabel 2. Status toetredingsproces per kandidaat-lidstaat

Tabel 2 geeft de huidige status van het toetredingsproces van alle landen die op dit moment een aanvraag voor EU-lidmaatschap hebben gedaan.

Land	Lidmaatschaps-aanvraag	Toekenning kandidaatstatus	Start van de onderhandelingen	Voortgang onderhandelingen
Albanië	24 april 2009	27 juni 2014	19 juli 2022	Alle 6 clusters open
Bosnië en Herzegovina	15 februari 2016	December 2019	2024 Onderhandelingsraamwerk nog niet overeengekomen	
Georgië	3 maart 2022	14 december 2023		Bevroren sinds 2024
Kosovo	15 december 2022	In uitvoering		
Moldavië	3 maart 2022	23 juni 2022	25 juni 2024	Cluster 1 nog niet geopend
Montenegro	15 december 2008	17 december 2010	29 juni 2012	Alle 6 clusters open 7 hoofdstukken gesloten
Noord Macedonië	22 maart 2004	16 december 2005	19 juli 2020	Cluster 1 nog niet geopend
Oekraïne	28 februari 2022	23 juni 2022	25 juni 2024	Cluster 1 nog niet geopend
Servië	22 december 2009	1 maart 2012	25 maart 2015	22 hoofdstukken geopend 2 hoofdstukken gesloten
Turkije	14 april 1987	12 december 1999	3 oktober 2005	Bevroren sinds 2018

Bron: Factsheet: State of play - EU accession negotiations - Enlargement and Eastern Neighbourhood

Aanvullend beleid

Parallel aan de formele onderhandelingen over de Kopenhagen-criteria, voert de EU aanvullend beleid om de kandidaat-lidstaten te ondersteunen en nauwer aan de EU te binden:[38]

- Via vrijhandelsakkoorden of stabilisatie- en associatieakkoorden krijgen de landen tariefvrije toegang tot de EU-markt voor bijna alle goederen. Deze akkoorden bevatten ook vaak bepalingen over vrij verkeer van werknemers, dienstverlening en kapitaal.
- Landen krijgen financiële steun en capaciteitsopbouw om de hervormingen door te kunnen voeren die noodzakelijk zijn voor toetreding, o.a. via de groeiplannen, het pre-accessie programma en de Oekraïne faciliteit.[39] Binnen het kader van het groeiplan voor de Westelijke Balkan werken de kandidaat-lidstaten Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Noord Macedonië en Servië aan een gemeenschappelijke regionale markt. Deze biedt een vergelijkbaar kader als de EU interne markt met vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Zo raken de landen bekend met de werkwijze van de interne markt van de EU en beter met elkaar vervlochten in aanloop naar EU-lidmaatschap.
- De landen krijgen toegang tot de *Single European Payment Area (SEPA)*, hetgeen betalingen met de EU vergemakkelijkt. In ruil daarvoor moeten de landen financiële regelgeving, o.a. op het terrein van witwassen, overnemen.
- De *roaming*-tarieven voor mobiele telefonie zijn voor bijna alle landen afgeschaft.
- De landen maken deel uit van of streven naar deelname aan de energie-unie.[40] Dit is een samenwerking van de EU met een aantal niet-EU landen, gericht op het uitbreiden van de EU interne markt voor energie. Een aantal kandidaat-lidstaten is ook reeds aangesloten op het Europese elektriciteitsnet (ENTSO-E).
- De meeste landen profiteren van visumvrij reizen naar de EU en werken met de EU-lidstaten samen om migratiestromen naar de EU in te dammen.
- Een aantal kandidaat-lidstaten zijn als geassocieerde derde landen aangesloten bij Erasmus+ en mag volwaardig deelnemen aan bijvoorbeeld studenten- en docentenuitwisselingen.
- Alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten mogen – al dan niet onder voorwaarden – deelnemen aan *Horizon Europe* (onderzoeksprogramma's).
- (Potentiële) kandidaat-lidstaten mogen deelnemen aan gezamenlijke aanbestedingen voor defensie onder SAFE. Zij kunnen echter geen aanspraak maken op EU-leningen vanuit SAFE.
- Een aantal kandidaat-lidstaten heeft via de associatieverdragen recht op beperkte deelname aan het Europese ruimteprogramma. Oekraïne heeft als enige kandidaat-lidstaat volwaardige toegang.
- Een aantal kandidaat-lidstaten heeft beperkte toegang tot het programma *Digital Europe*.

Kenmerkend voor het aanvullend beleid is dat juist de Commissie hier het voortouw heeft, in tegenstelling tot de toetredingsonderhandelingen waar de Raad de regie heeft.

1.2 Motieven voor uitbreiding

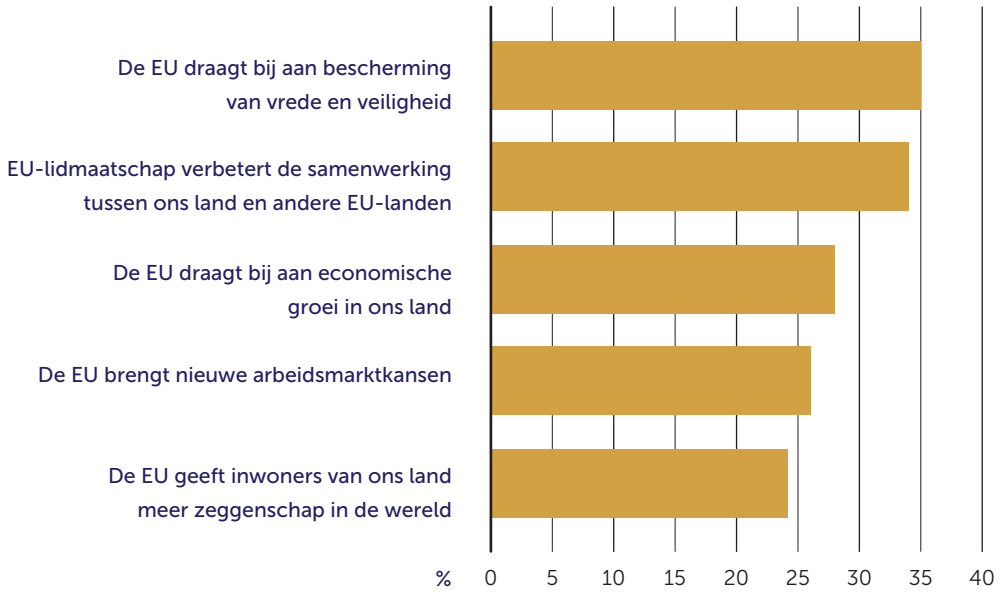
Hieronder worden de drie belangrijkste motieven voor EU-uitbreiding kort toegelicht: (1) veiligheid en stabiliteit, (2) brede welvaart en (3) de bevordering van instituties en Europese waarden.[41] Naast deze hoofdmotieven noemt de literatuur nog andere – veelal afgeleide – motieven, zoals energiezekerheid of migratiebeheer. Een belangrijke kanttekening is dat bestaande en toetredende lidstaten verschillende motieven kunnen hebben. Ook kunnen deze motieven door bestaande en toetredende lidstaten verschillend worden gewogen.

Veiligheid en stabiliteit

De EU vertegenwoordigt circa zes procent van de wereldbevolking en is verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de wereldhandel. Hierdoor beschikt de EU over meer politieke, economische en militaire slagkracht om de belangen van EU-burgers te verdedigen dan haar lidstaten individueel. Voor EU-burgers zijn vrede, veiligheid en internationale samenwerking belangrijke voordelen van EU-lidmaatschap (Figuur 3).

De EU kent een expliciete veiligheidsgarantie in artikel 42 lid 7 van het EU-verdrag: wanneer een lidstaat doelwit is van gewapende agressie, zijn andere lidstaten verplicht, om met alle middelen waarover zij beschikken, hulp en bijstand te verlenen. Daarnaast zijn er andere vormen van wederzijdse bijstand, zoals consulaire bijstand (art. 20 lid 2c VWEU) en het antidwang-instrument, waarmee de EU gezamenlijk kan reageren op economische druk van derde landen.[42] EU-uitbreiding maakt de alliantie groter en brengt nieuwe middelen met zich mee.

Figuur 3. Belangrijkste redenen waarom een land baat heeft gehad bij EU-lidmaatschap



Bron: eurobaromter jan/feb 2025

EU-uitbreiding kent echter ook risico's voor veiligheid en stabiliteit. Sommige kandidaat-lidstaten kampen met interne of externe conflicten, of zijn betrokken bij een actieve oorlog. De EU riskeert in deze conflicten te worden meegetrokken. Bosnië en Herzegovina kent bijvoorbeeld een fragiele balans tussen de drie etnische groepen: Bosnisch sprekende Bosniërs (Bosniakken), Kroatisch sprekende Bosniërs en Servisch sprekende Bosniërs. Na de oorlog en genocide van 1995 werd Bosnië en Herzegovina onder de Dayton-vredesakkoorden verdeeld in twee bestuurlijke gebieden. De huidige president van het Servische deel (*Republika Srpska*), Milorad Dodik, dreigt regelmatig met de oprichting van een autonome Servische staat, wat de stabiliteit van Bosnië en Herzegovina ondermijnt. De EU probeert via de EU-operatie EUFOR Althea escalatie te voorkomen en de veiligheidssituatie te monitoren.

EU-toetreding kan daarentegen interne en onderlinge conflicten ook helpen stabiliseren. Een voorbeeld is de situatie van Hongaarse minderheden in Roemenië na 1989. De eerste Hongaarse premier na de omwenteling van 1989, József Antall, benadrukte telkens dat hij premier was van "10 miljoen Hongaren in de juridische betekenis van het woord, maar in de spirituele betekenis van het woord de premier van alle 15 miljoen Hongaren." Zonder EU-perspectief had dit tot ernstige conflicten kunnen leiden.

Een ander risico van uitbreiding is dat het gevolgen kan hebben voor de slagkracht op het terrein van veiligheid. Nationale belangen van lidstaten op het wereldtoneel kunnen uiteenlopen, vooral bij een groter en diverser lidmaatschap. Na de Russische inval in Oekraïne, bleek het bijvoorbeeld voor tal van lidstaten lastig om hun afhankelijkheid van Russisch gas op korte termijn af te bouwen. Dit bemoeilijkte een krachtig en eenstemmig EU-optreden. Hongarije traineerde vanuit nationale overwegingen de besluitvorming over zowel sancties tegen Rusland als over EU-toetreding van Oekraïne. Hoe groter het aantal EU-lidstaten en hoe groter de onderlinge diversiteit binnen de EU, hoe groter de kans dat nationale veto's een spaak in de wielen van de Europese besluitvorming steken. Met name op terreinen waar EU-besluitvorming consensus vereist, zoals in het Meerjarig Financieel Kader of het GBVB. Voorwaarde voor een positieve bijdrage van uitbreiding aan de stabiliteit en veiligheid is dat de Unie in staat blijft verschillen te overbruggen en eensgezind en daadkrachtig op te treden.

Economie en welvaart

Toegang tot de interne markt en het vrije verkeer van goederen en diensten verlagen handelskosten, wat volgens het Centraal Planbureau (2022) voor bijna alle EU-lidstaten (behalve Finland) leidt tot een stijging van het bruto binnenlands product (BBP).[43] Economische integratie verhoogt ook de productiviteit door een efficiëntere allocatie van middelen en meer concurrentie. Exporteurs vinden nieuwe afzetmarkten, investeerders ontdekken nieuwe investeringsmogelijkheden en consumenten krijgen toegang tot een breder aanbod. Daarnaast draagt integratie bij aan brede welvaart, zoals via effectievere oplossingen voor grensoverschrijdende problemen (klimaat, milieu of migratie) en culturele uitwisseling.

Deze voordelen zijn niet gelijk verdeeld. Nederland profiteert relatief sterk; door uitbreiding ligt het BBP 3,1 procent hoger. Recentere toetreders profiteren meer dan oudere lidstaten als Italië en Griekenland. Landen buiten de Unie verliezen juist door verschuivingen in handelsstromen. Ook binnen EU-lidstaten kunnen aanzienlijke herverdelingseffecten optreden: tussen verschillende bevolkingsgroepen, regio's en sectoren. Sommige sectoren of regio's moeten zich aanpassen aan de nieuwe concurrentieverhoudingen en kunnen daardoor tijdelijk ernstig ontregeld raken. Dit weerspiegelt zich in steun voor EU-lidmaatschap: 65 procent van hoger opgeleiden steunt EU-lidmaatschap, tegenover 45 procent van lager opgeleiden (zie Tabel 3).

Tabel 3. Steun voor de EU-lidmaatschap naar bevolkingsgroep

EU27	Voor	Tegen	Geen mening
Opleiding (einde van)			
15-	45	42	13
16-19	53	41	6
20+	57	37	5
Nog studerend	65	26	9

Bron: Eurobarometer Standard_STD103_Spring 2025_Citizenship_en.pdf

Dit leidt tot fricties. Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Litouwen sloten tijdelijk hun grenzen voor Oekraïense landbouwgoederen. Hoewel EU-maatregelen tariefvrije doorvoer van Oekraïens graan tijdelijk toestonden om voedseltekorten in derde landen als gevolg van de oorlog te verzachten, belandde het graan door slechte handhaving op lokale markten, zoals in Polen. Dit ondermijnde lokale producenten en leidde tot protesten in de landbouw- en transportsector.

In Nederland wordt vaak gewezen op de negatieve effecten van arbeidsmigratie, zoals loondruk en concurrentie voor lokale vakmensen (loodgieters, aannemers of schilders). Het Rapport Roemer (2020) waarschuwt dat onderbetaling en regelontduiking door werkgevers of huisvesters het sociale stelsel ondermijnen en een *race to the bottom* in de hand werken. Ook bedrijven die zich wel aan de regels houden, lijden onder oneerlijke concurrentie.[44] De Europese Commissie benadrukt dat migranten vaker armoede en sociale uitsluiting ervaren.[45] Toch biedt arbeidsmigratie ook oplossingen, zoals het opvullen van tekorten aan geschoolde werknemers of seizoenarbeiders.

Ook toetredende landen ervaren problemen, zoals *brain drain*, versnelde vergrijzing of het opkopen van productiemiddelen zoals fabrieken en grondstoffen. Deze problemen ontstaan door asymmetrie in economische ontwikkeling. Hoewel dit kansen biedt, zoals hogere lonen voor arbeidsmigranten en investeringsmogelijkheden voor bedrijven, brengt het ook risico's met zich mee. De asymmetrie zal na toetreding – gegeven de economische ontwikkeling van sommige kandidaat-lidstaten – in eerste instantie toenemen. Gezien de omvang van sommige kandidaat-lidstaten zoals Oekraïne, zal dat ook in huidige lidstaten voelbaar zijn.

Ten slotte neemt de nationale beleidsruimte van EU-lidstaten af door EU-wetgeving die zorgt voor het vrije verkeer en een gelijk speelveld. Lidstaten zijn gebonden aan regels zoals beperkingen op staatssteun, het ontbreken van zelfstandig wisselkoersbeleid in de eurozone en beperkte ruimte op dossiers zoals stikstof en pulsvisserij in Nederland.

Instituties en waarden

Toenemende fragmentatie van de wereldorde (WRR, 2024) en toenemende systeemconcurrentie hebben EU-uitbreiding hoog op de agenda gezet. Mede door de opkomst van China is het autoritaire model – naast het westerse liberale model – ook een realistisch alternatief voor veel landen om na te streven. De verdergaande emancipatie van het mondiale Zuiden (met de BRICS voorop) toont dat landen het westerse model niet langer opgelegd willen krijgen, maar keuzevrijheid verdienen en opeisen. Ook in de Verenigde Staten staan traditionele waarden zoals democratie, vrijheid van meningsuiting en een op regels gebaseerd internationaal systeem onder druk door populisme en polarisering. Het risico bestaat dat de EU – samen met gelijkgezinde landen als Japan, Canada en Australië – de laatste veste van het liberale model van democratie en rechtsstaat dreigt te worden.

Ook in de EU staan kernwaarden als democratie en rechtsstaat onder druk. Hoewel dit ook geldt in de oorspronkelijke EU-lidstaten als Italië en Nederland, is er vooral zorg over de autocratische tendensen in landen die later tot de EU zijn toegetreden, zoals Hongarije, Slowakije en (recent in mindere mate) Polen. Pijnpunt daarbij is dat respect voor de EU-wetgeving en EU-kernwaarden onderdeel is van de toetredingscriteria. Voorafgaand aan toetreding kunnen bestaande lidstaten individueel veel afdwingen via veto's in de toetredingsonderhandelingen. Na toetreding zijn de mogelijkheden om individueel op te treden beperkter. Toen Polen en Hongarije ernstige tekortkomingen lieten zien in de waarborg van de rechtsstaat, bleek de EU onvoldoende instrumenten te hebben om deze lidstaten na toetreding tot de orde te roepen. Het rechtsstaatinstrumentarium van de Unie is in de periode 2015-2025 duidelijk

versterkt, met onder andere de rechtsstaatdialoog, monitoring en begrotingsconditionaliteit. Het instrumentarium werkt echter nog niet optimaal (zie ook AIV (2025a).[46] Deze gebrekkige handhaving ondermijnt de geloofwaardigheid van het EU-model en zorgt voor twijfels bij verdere uitbreiding met landen waar democratische en rechtsstatelijke instituties onvoldoende verankerd zijn. Veel kandidaat-landen vallen vooralsnog in deze categorie.

Naast de verschillende vormen van handhaving van EU-kernwaarden, zal ook op andere vlakken de diversiteit in de EU toenemen bij uitbreiding. Opvattingen over ethische vraagstukken – zoals euthanasie, homoseksualiteit en abortus – en beleidsdossiers als klimaat, migratie of buitenlandsbeleid lopen sterk uiteen. Ook het vertrouwen van de burgers in de staat of de rechterlijke macht verschilt per lidstaat. De Unie wil een gemeenschap zijn met een aanzienlijke mate van diversiteit, maar een gemeenschappelijke rechtscultuur stelt wel grenzen aan die verscheidenheid. Het handhaven van deze grenzen is complex: het draagvlak voor de EU kan afnemen als normen – bijvoorbeeld over discriminatie – worden opgelegd of als de EU zich te veel bemoeit met nationale instituties en beleid.

De kernvraag voor de EU is hoe een balans te vinden tussen een duidelijke gemeenschappelijke basis van gedeelde normen en waarden – veiliggesteld via de Kopenhagen-criteria en het rechtsstaatinstrumentarium – en respect voor diversiteit en sociale en culturele binding binding. Deze balans is essentieel om sociale spanningen en een gebrek aan draagvlak voor de EU te voorkomen.

Verbreding of verdieping?

In elke uitbreidingsronde is gediscussieerd over de spanning tussen verbreding (samenwerking met meer lidstaten op een beperkt aantal terreinen) en verdieping van de Unie (verdergaande integratie en samenwerking). Tegenstanders van verdieping grijpen de toenemende diversiteit door verbreding soms aan als argument vóór EU-uitbreiding. Het was geen geheim dat de Britse premier Thatcher voor uitbreiding was, juist vanuit de overtuiging dat de kans kleiner werd dat een grotere Unie meer zou worden dan een vrijhandelszone. Hoe groter en hoe meer divers de Unie, hoe groter de prikkel om het bereik van de samenwerking te beperken opdat de samenwerking werkbaar blijft. Ook in het Nederlandse beleid in de jaren zestig en zeventig zien we dit terug. Zo was de uitbreiding van de Unie met het VK vanuit Nederlands perspectief ook een tegenwicht voor de Frans-Duitse as en de wens naar verdieping van de samenwerking.

Uitbreiding leidde echter vaak tot verdieping: de *Single European Act* (SEA) transformeerde de EU na de toetreding van Portugal, Spanje en Griekenland van een economische naar een politieke-economische unie, met meer bevoegdheden, een sterker Europees Parlement en samenwerking in buitenlandsbeleid. Ook het Verdrag van Lissabon (2009) was een reactie op de uitbreidingen van 2004 en 2007.

Verdieping van de samenwerking maakt het toetredingsproces ingewikkelder. Met elk beleidsterrein dat aan de EU-samenwerking wordt toegevoegd, groeit het geheel aan wet- en regelgeving dat kandidaat-lidstaten moeten overnemen voordat zij lid kunnen worden van de Unie. Aangezien deze landen eerst de kosten van implementatie van EU-wetgeving moeten dragen voordat zij de baten van toetreding volledig ontvangen, kan dit het politieke draagvlak voor toetreding in kandidaat-lidstaten ondermijnen.

Interactie en uitruil tussen motieven

De genoemde drie motieven kunnen elkaar versterken. Een stevige en stabiele rechtsstaat (motief 3) draagt bijvoorbeeld bij aan een goed investeringsklimaat en daarmee economische welvaart (motief 2). Waar dat leidt tot een grotere belastingbasis, geeft dit de regering de optie om meer publiek geld te investeren in defensie (motief 1).

Soms is echter – vooral op korte termijn – een afweging nodig tussen de doelen. Zo kreeg de EU veel kritiek op het gevoelde gebrek aan steun aan de protestbeweging in Servië. De EU werd verweten stabiliteit en goede betrekkingen met de Servische regering te prioriteren boven de noodzaak tot hervormingen op het terrein van corruptiebestrijding, rechtsstaat en democratische pluriformiteit. De Oekraïense regering stelde de EU in de zomer 2025 voor een soortgelijk dilemma door de onafhankelijkheid van het anti-corruptieorgaan van het land ongedaan te maken. De Unie koos een andere insteek dan bij Servië. Na protesten onder de Oekraïense bevolking en druk vanuit de Europese Commissie kwam de regering op haar schreden terug.

1.3 Conclusie

Dit hoofdstuk toont aan dat EU-uitbreiding een veelzijdige opgave is. De hoofdmotieven voor uitbreiding en toetreding (veiligheid, welvaart en waarden) zijn weliswaar duidelijk, maar kunnen per land verschillen en per land anders worden gewogen. Op alle drie terreinen zijn er ook afbreukrisico's. De procedure voor uitbreiding ligt op papier relatief vast, maar wordt – ook nu al – in de praktijk toegesneden op de kandidaat-lidstaten. Zij hebben allemaal een ander beginpunt qua economie, veiligheid en instituties, een andere hervormingsagenda, noodzaak voor technische en financiële steun en een ander niveau van draagvlak voor toetreding. De vraag in dit advies is of diversificatie van het proces nuttig, nodig en noodzakelijk is om de voorgenomen toetreding van de huidige kandidaat-lidstaten in goede banen te leiden. Het volgende hoofdstuk blikt daartoe terug op de vorige grote uitbreidingsronde van 2004-2007 met als doel lessen te trekken voor de toekomst.

2

De vorige grote uitbreiding: lessen

2.1 Inleiding

De EU-uitbreidingsronde van 2004-2007, ook wel de *big bang*-uitbreiding, is een relevante referentie voor de huidige uitbreidingstrajecten. Ten eerste betrof het de grootste EU-uitbreiding tot nu toe, zowel wat betreft het bevolkingsaantal (circa 124 miljoen) als wat betreft het aantal toetredende landen (12). Ter referentie: wanneer alle huidige EU-kandidaat-lidstaten en potentiële EU-kandidaat-lidstaten die in dit advies worden beschouwd (dus zonder Turkije en Georgië) zouden toetreden, zou dit acht lidstaten en ongeveer 50-60 miljoen mensen toevoegen aan de Unie, waarvan 50-60 procent afkomstig is uit Oekraïne. Ten tweede vond de *big bang*-uitbreiding, net als de huidige uitbreidingsronde, plaats in een snel veranderende geopolitieke context na de val van de Muur.

Dit hoofdstuk analyseert de ontwikkeling van de uitbreidingslanden na de *big bang* op het gebied van (i) veiligheid, (ii) economie en (iii) instituties en waarden. Vervolgens bespreekt het een aantal thema's die in het publieke en politieke debat een rol speelden en poogt het een aantal lessen te trekken uit deze uitbreiding. Een belangrijke kanttekening is dat er geen *counterfactual* bestaat en dat andere factoren, zoals de financiële crisis van 2008, de economische en politieke ontwikkeling mede hebben beïnvloed. Het effect van uitbreiding is daardoor niet eenduidig te isoleren.

2.2 Terugblik

Veiligheid en stabiliteit

Veiligheid en stabiliteit was voor de toenmalige EU-lidstaten een belangrijke reden om de *big bang*-uitbreiding te steunen. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het Warschaupact bestond een gedeelde urgentie om Oost en West te verenigen en de nasleep van de Tweede Wereldoorlog ongedaan te maken. Tegelijkertijd probeerde Europa om Rusland meer te betrekken bij de Europese veiligheidsstructuur, onder meer via lidmaatschap van de Raad van Europa (1996) en een overeenkomst tussen Rusland en de NAVO in 1997 met als doel hechtere samenwerking in een speciale NAVO-Rusland-Raad.

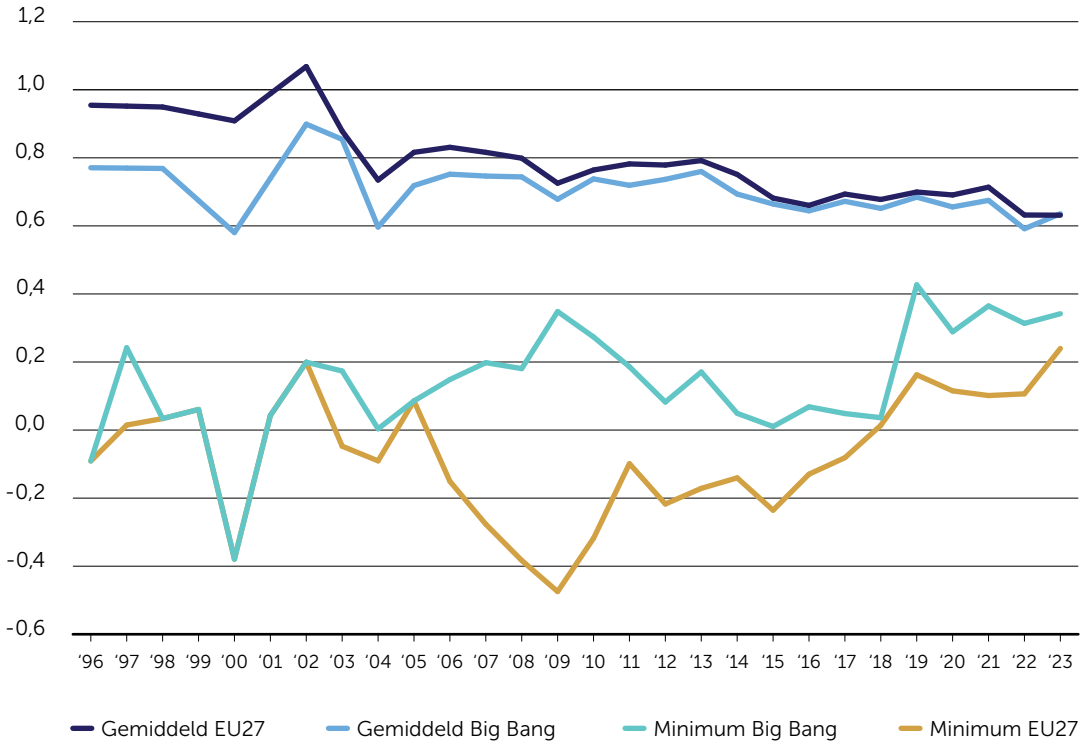
De kandidaat-lidstaten zochten al voorafgaand aan het EU-lidmaatschap toenadering. Tabel 4 laat zien dat de landen voorafgaand aan of gelijktijdig met de EU ook toetraden tot internationale veiligheidsallianties, zoals de OVSE en NAVO.[47] Met de toetreding van de landen van Centraal en Oost-Europa werd de veiligheid van de Unie versterkt. De NAVO kreeg meer strategische diepte. Er kwam echter ook een directe grens met Rusland in het Balticum (later ook Finland), die kwetsbaarheden meebracht. De krijgsmachten van de nieuwe bondgenoten moesten zich diepgaand aanpassen, maar de veiligheidssituatie in Europa leek daarvoor voldoende tijd te geven. De nieuwe lidstaten gingen snel deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties (zoals ISAF in Afghanistan) en droegen bij aan het veiligheids- en defensiebeleid.

Tabel 4. Aansluiting tot allianties en samenwerkingsverbanden

Land	Lidmaatschap OVSE	Lidmaatschap NAVO	Lidmaatschap EU
Bulgarije	1973	2004	2007
Hongarije	1973	1999	2004
Tsjechië	1993	1999	2004
Estland	1991	2004	2004
Letland	1991	2004	2004
Litouwen	1991	2004	2004
Polen	1973	1999	2004
Roemenië	1973	2004	2007
Slowakije	1993	2004	2004
Slovenië	1992	2004	2004

Voor de ontwikkeling van de politieke stabiliteit en interne veiligheid van de Unie, kijken we naar de indicator *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism* van de Wereldbank.[48] Deze indicator meet in welke mate een land wordt geconfronteerd met de dreiging van politieke instabiliteit en/of politiek gemotiveerd geweld, waaronder terrorisme.

Figuur 4. WGI: Ontwikkeling politieke stabiliteit en afwezigheid van geweld/terrorisme



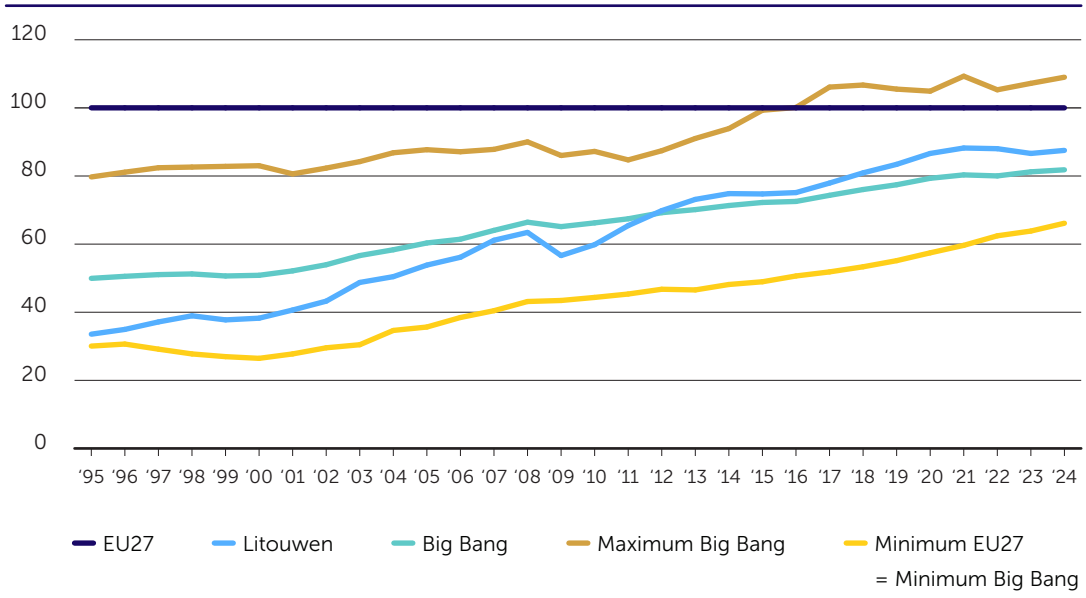
Bron: https://databank.worldbank.org/

De index laat zien dat – daar waar er al sprake was van enig verschil voorafgaand aan toetreding – er convergentie heeft plaatsgevonden. Het gemiddelde niveau van de twaalf toetredingslanden ligt op nagenoeg hetzelfde niveau als het gemiddelde van alle 27 huidige EU-lidstaten. Het minst presterende toetredingsland doet het beter dan de minst presterende oude lidstaat.

Economie en welvaart

Het aandeel van het BBP van de EU in de wereldeconomie steeg in 2004 door de *big bang* van 19,3 naar ruim 21 procent.[49] Figuur 5 toont het BBP per capita als index ten opzichte van het gemiddelde van de EU-27. Hieruit blijkt dat het BBP per capita van de *big bang*-landen duidelijk naar het EU-gemiddelde is toegegroeid. Sommige landen, zoals Litouwen en Polen, doen het binnen de groep relatief goed en hebben een aantal oude lidstaten inmiddels ingehaald. De afstand tussen het rijkste *big bang*-land en het rijkste EU-land blijft aanzienlijk.

Figuur 5. BBP per capita index (EU27=100, gecorrigeerd voor koopkracht (PPS))



Bron: Eurostat

Ook blijven er grote welvaartsverschillen binnen landen en regio's bestaan. Veel regio's in Centraal en Oost-Europa hebben nog steeds een relatief laag inkomen per capita. Toch zijn er ook veel regio's, bijvoorbeeld in Polen en de Baltische staten, die een vergelijkbaar welvaartsniveau hebben behaald als West-Europa.

Als gevolg van toetreding tot de interne markt steeg de handel tussen de nieuwe en oude lidstaten. Ook investeringen stegen in de kandidaat-lidstaten. Een aanzienlijk aandeel was afkomstig uit bestaande EU-lidstaten. De Tsjechische industriële sector is bijvoorbeeld gemoderniseerd en geïntegreerd in Europese toeleveringsketens (bijvoorbeeld in de auto-industrie). Nederland hoort tot de belangrijkste investeerders in Tsjechië, Polen, Litouwen, Slowakije en Hongarije.

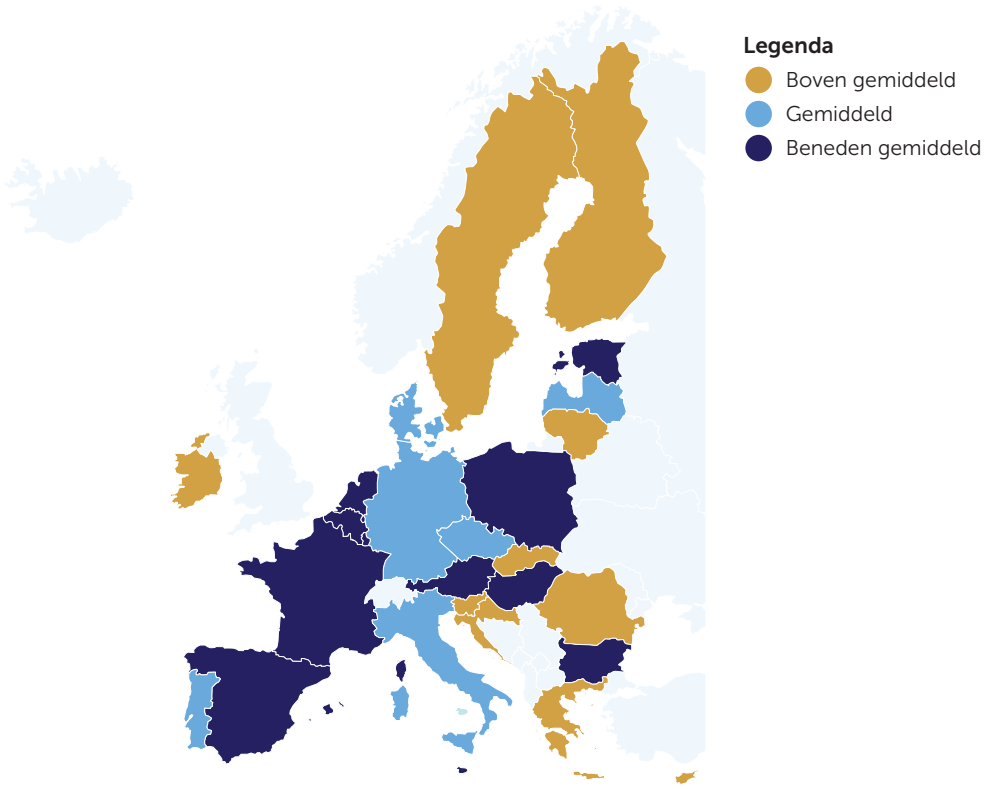
EU-lidmaatschap biedt geen garantie tegen geopolitieke en geo-economische beïnvloeding. Na de financiële crisis sloten zestien landen uit Centraal- en Oost-Europa (zowel EU-lidstaten als kandidaat-lidstaten) zich aan bij een samenwerkingsverband met China in het 16+1 format.[50]

Dit maakt deel uit van het *Belt and Road Initiative*. De samenwerking richt zich op economie projecten zoals infrastructuur, investeringen in sectoren als machinebouw, chemie en duurzame energie en op culturele uitwisseling. De EU, de EBRD en EU-lidstaat Oostenrijk participeren als waarnemer, mede vanuit zorgen over de EU-eenheid en Chinese invloed. Litouwen, Estland en Letland verlieten het samenwerkingsverband na een Chinese handelsboycot tegen Litouwen nadat dit land – in strijd met het een-China beleid – akkoord gaf voor een officieuze vertegenwoordiging van Taiwan in Vilnius. De EU heeft hierover een klacht ingediend bij de WTO.

Instituties en waarden

In het 'interne markt scoreboard' publiceert de Europese Commissie jaarlijks over de implementatie van EU-regelgeving door lidstaten. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving en naar het aantal en de duur van inbreukprocedures tegen lidstaten. Lidstaten worden ingedeeld in drie categorieën: bovengemiddeld (geel), beneden gemiddeld (donkerblauw) en gemiddeld (licht blauw).

Figuur 6. *Overall performance* uit het interne markt scoreboard



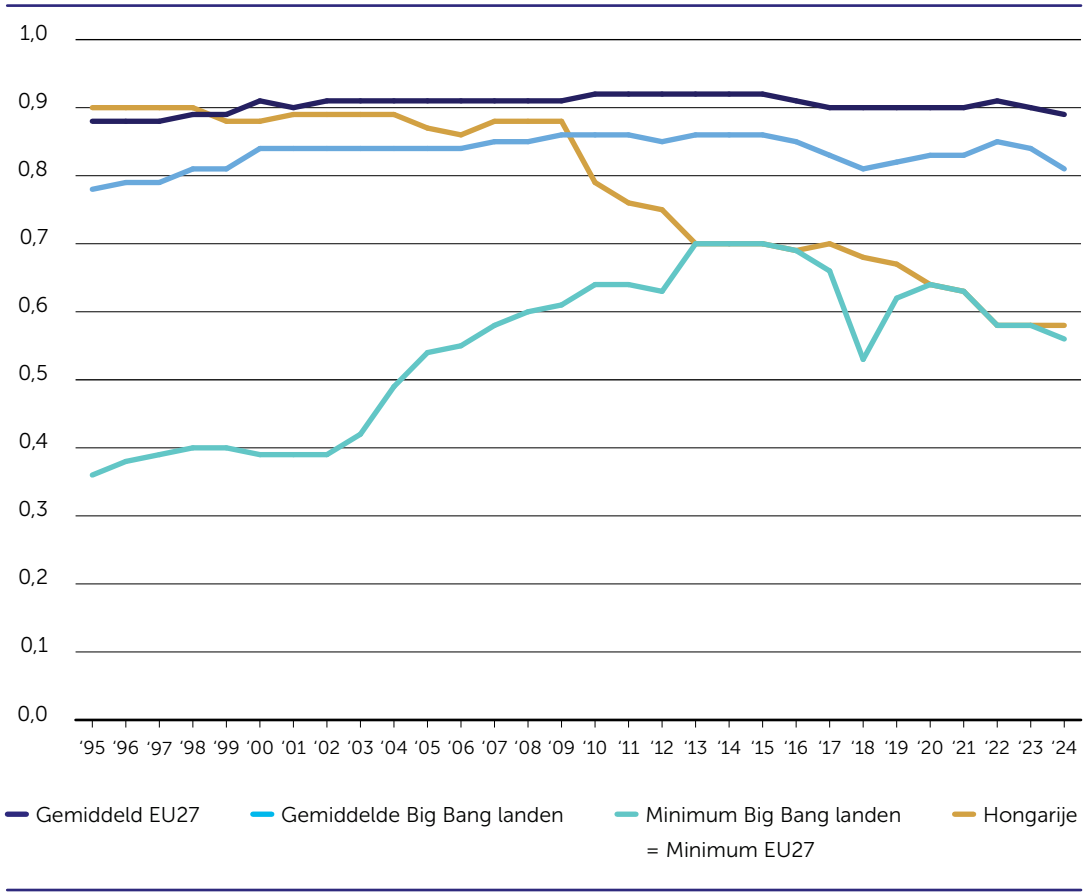
Bron: Europese Commissie Transposition of Single Market directives | Single Market and Competitiveness Scoreboard

Uit het scoreboard blijkt dat de best presterende EU-landen voornamelijk nieuwe lidstaten zijn: Cyprus, Kroatië, Litouwen, Malta, Roemenië, Slovenië en Slowakije (Figuur 6). Nederland scoort onder het EU-gemiddelde.

De rechtsstaatindex meet in hoeverre wetten op een transparante, onpartijdige, onafhankelijke, voorspelbare en gelijke manier worden gehandhaafd (Figuur 7). Hoewel nieuwe lidstaten nog steeds onder het niveau van de oudere lidstaten scoren, is er enige convergentie. De score

van de minst presterende landen is iets verbeterd. Opvallend zijn de onderlinge verschillen: de Baltische staten scoren gemiddeld evengoed als oude lidstaten, terwijl Hongarije sinds 2009 is gedaald van bovengemiddeld naar de slechtste score binnen de EU.

Figuur 7. Rechtsstaatindex



Bron: Rule of law index (V-Dem), 2024

2.3 Hervormingen en absorptiecapaciteit

Al voor de *big bang*-toetreding ontstond discussie over de noodzakelijke hervormingen om de Unie ook na toetreding goed te laten functioneren. We gaan hieronder in op vier aspecten: (1) waarden; (2) beleid; (3) begroting; en (4) bestuur (*governance*).

De context voor EU-hervormingen was anders dan in eerdere uitbreidingsrondes. De Europese samenwerking onderging in de jaren '90 een aantal fundamentele vernieuwingen, zoals het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam. Dat verliep niet zonder weerstand. De Deense bevolking sprak zich in een referendum uit tegen het Verdrag van Maastricht en een Frans referendum behaalde slechts een zeer marginale meerderheid voor het verdrag ('*petit oui*'). Dit markeerde het einde van de *permissive consensus* – het tijdperk waarin de Europese bevolkingen grotendeels welwillend stonden tegenover verdergaande Europese samenwerking.

Waarden

De EU-kernwaarden (artikel 2 VEU) staan centraal in de Europese samenwerking. Al ruim voor de toetreding waren hervormingen ingezet om deze beter te handhaven. Het Verdrag van Amsterdam (1997) introduceerde de artikel 7-procedure: het sanctiemechanisme voor schendingen van fundamentele EU-waarden. Het Verdrag van Nice (2001) versterkte dit mechanisme verder.

Aanleiding was de totstandkoming van een regeringscoalitie in Oostenrijk in (1999-2002) met deelname van de extreemrechtse partij FPÖ onder leiding van Jörg Haider. Dit leidde tot een stevige reactie vanuit EU-lidstaten, inclusief de vorming van een diplomatiek *cordon sanitaire*, maar had geen effect op de Oostenrijkse koers. Dit benadrukte de noodzaak van robuuste waardenbescherming.

Vanuit deze ervaring en het besef dat de toetredingslanden een relatief korte geschiedenis en ervaring hadden met democratie en rechtsstaat, kregen de EU-kernwaarden extra aandacht bij uitbreiding. Bij toetreding van Roemenië en Bulgarije werd bijvoorbeeld – mede op Nederlands aandringen – het zogenoemde Coöperatie- en Verificatiemechanisme ingesteld, dat jaarlijkse controle en rapportage over rechtsstatelijke hervormingen omvatte.[51] Het mechanisme bleek echter slechts gedeeltelijk effectief.[52] In de betreffende landen leidde het daarnaast tot een gevoel van discriminatie, omdat het mechanisme alleen deze landen onder een vergrootglas legde.[53] Het mechanisme raakte hierdoor in onbruik.

Ondanks de versterkte aandacht kon de EU niet voorkomen dat hervormingen rondom rechtsstaat en democratie in sommige nieuwe lidstaten ongedaan werden gemaakt. In reactie op de *backsliding* in Polen en Hongarije in de jaren 2010 ontwikkelde de EU een rechtsstaatinstrumentarium waarin monitoring van en dialoog met alle EU-lidstaten is voorzien. Kandidaat-lidstaten Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië draaien hier inmiddels ook in mee. Daarnaast is begrotingsconditionaliteit ingevoerd als instrument om de rechtsstaat te borgen.[54]

De hervorming van de uitbreidingsmethodologie van 2021 gaf de EU-kernwaarden een centrale plaats: het cluster *fundamentals* werd het start- en eindpunt van de onderhandelingen. De Europees Openbaar Aanklager en de fraude waakhond OLAF kregen bevoegdheden onder de hervormings- en groeifaciliteit voor kandidaat-lidstaten.[55] Tenslotte werd het principe van begrotingsconditionaliteit al toegepast bij de verschillende fondsen ter ondersteuning van toetreding. In de nieuwe uitbreidingsmethodologie werd ook het principe van omkeerbaarheid (*reversibility*) geïntroduceerd: stappen richting toetreding kunnen teruggedraaid worden wanneer hervormingen teniet worden gedaan. Niet alleen financiële middelen kunnen worden ingehouden, maar ook andere verkregen rechten (zoals markttoegang) kunnen worden opgeschort of teruggedraaid.

Beleid

Aangezien het niet mogelijk is alle beleidshervormingen rondom uitbreiding uitputtend te bespreken, wordt in deze paragraaf het vrij verkeer van werknemers als illustratie gebruikt om aan te tonen hoe de Unie omging met beleidshervormingen rondom uitbreiding.

Overgangstermijnen

Verschillen in welvaart en lonen leidden al vroeg tot zorgen over arbeidsmigratie van Oost naar West. Eerdere uitbreidingsrondes, met name de uitbreiding met Spanje, Griekenland en Portugal, hadden een systeem van transitieperiodes geïntroduceerd om dit te beheersen.[56] Het vrije verkeer van werknemers kon voor maximaal zeven jaar na toetreding worden opgeschort.[57]

Lidstaten gingen hier verschillend mee om. Nederland koos voor een relatief korte overgangstermijn (tot 2006) waarin tewerkstellingsvergunningen nodig bleven. Deze vergunningen werden op basis van nationale prioriteiten verstrekt. Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, België, Spanje en Finland hanteerden langere overgangstermijnen. Zweden, Ierland en het VK kozen – na een publiek en politiek debat – bewust een liberaal beleid zonder restricties.[58] Overigens mochten ook kandidaat-lidstaten de eigen arbeidsmarkt tijdelijk afschermen.[59]

De intra-EU migratie steeg na de big bang aanzienlijk. De meeste migranten zijn afkomstig uit Roemenië (25%), gevolgd door Polen (12%) en Italië (9%).[60] Duitsland ontvangt met 34 procent de meeste intra-EU migranten. Nederland telde volgens onderzoek van NBBU in 2020 984 duizend arbeidsmigranten, vooral actief in de sectoren logistiek, tuinbouw of voedselindustrie.[61] Het aantal intra-EU arbeidsmigranten na de *big bang* overtrof de verwachtingen. Twintig jaar geleden schatte het CPB dat na de uitbreiding in periode 2004–2006 tussen 3,500 en 8,500 extra immigranten per jaar voor minstens vier maanden verblijf naar Nederland zouden komen. Het CPB voorspelde een geleidelijke daling na 2006 (CPB, 2004). Het werkelijke aantal immigranten lag in 2004–2006 aan de bovenkant van deze bandbreedte en bleef na 2006 stijgen. Ook andere studies onderschatten het aantal migranten na de toetreding.

De onverwacht hoge arbeidsmigratie na de uitbreiding ondermijnde het draagvlak voor EU-samenwerking. Het vrij verkeer van werknemers speelde een prominente rol in de pro-Brexit campagne.[62] Inmiddels is er een tegenovergestelde beweging: Polen keren terug naar hun thuisland vanwege betere economische vooruitzichten en een goede levensstandaard. De meeste retourbewegingen vinden plaats vanuit Duitsland en het VK.

Verdergaande samenwerking: Schengen

Naast overgangstermijnen werden delen van de Europese samenwerking afgeschermd van het acquis dat bij EU-toetreding meteen wordt toegepast. Het Schengenakkoord, dat grenscontroles tussen EU-lidstaten afschaft, is sinds het Verdrag van Amsterdam weliswaar onderdeel van het acquis, maar EU-lidmaatschap geeft niet automatisch toegang tot het Schengengebied. Hiervoor geldt een apart traject met aanvullende eisen. Roemenië en Bulgarije zijn pas vanaf 1 januari 2025 volwaardig lid van de Schengenzone, onder andere door verzet vanuit Nederland vanuit zorgen over corruptie en onvoldoende grenscontroles. Een vergelijkbare aanpak geldt voor lidmaatschap van de eurozone.

De samenwerking in de EU werd meer gedifferentieerd. In lijn met het gelijkheidsbeginsel is deze differentiatie wel tijdelijk en vrijwillig. Bij een EU-lidmaatschap hoort, conform de EU-basisverdragen, op termijn ook een lidmaatschap tot de Schengenzone en de eurozone mits aan de criteria wordt voldaan. Enige uitzondering is Ierland dat een *opt-out* heeft bedongen toen Schengen in het EU-acquis werd opgenomen. Alle nieuwe lidstaten, behalve Cyprus, zijn inmiddels toegetreden tot Schengen; Cyprus ondergaat momenteel het evaluatieproces voor toetreding.

Begroting

De Europese Commissie-Santer presenteerde in 1997 het rapport '*Agenda 2000: For a stronger and wider Union*', waarin hervormingen voor de toekomst van de Europese Unie werden voorgesteld. Belangrijke aandachtspunten waren het landbouwfonds en het regiobeleid uit vrees dat de kosten, na toetreding van nieuwe lidstaten, te hoog zouden oplopen. Een aanzienlijk deel van de economie en werkgelegenheid van de voormalig communistische landen bestond uit landbouw.

Als overgangsmaatregel kregen de nieuwe lidstaten aanvankelijk 25 procent van het geld uit dit fonds waar zij volgens de regels als lidstaat recht op zouden hebben. Dat percentage werd opgehoogd tot 100 procent in 2013. Daar stond tegenover dat de lidstaten een hogere uitkering kregen voor regionale ontwikkeling vanuit Brussel en meer ruimte kregen voor nationale maatregelen. Voor de structuur- en cohesiefondsen werd een plafond van 4 procent van het BBP per lidstaat ingesteld.

Uit cijfers van de Algemene Rekenkamer blijkt dat Hongarije, Bulgarije, Litouwen en Letland de grootste netto-ontvangers zijn van EU-fondsen in de periode 2014-2019.[63] Dit is op zich niet verrassend, aangezien het BBP per hoofd van de bevolking in deze landen nog steeds beduidend onder het EU-gemiddelde ligt. Een groot deel was afkomstig uit landbouw- en structuurfondsen. Van de acht Centraal- en Oost Europese toetreders die in deze studie zijn meegenomen, ontving Polen in absolute getallen ongeveer de helft van het totaal dat naar deze acht toetreders ging. Ook voor de EU-begroting zijn overgangsperiodes gebruikt voordat de landen volledig en regulier gingen meedraaien.

Bestuur

Om de nieuwe lidstaten op te nemen, waren ook institutionele hervormingen onvermijdelijk. Gesprekken hierover begonnen tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam (1997), maar leidden niet tot overeenstemming. België, Frankrijk en Italië – met steun van het EP – drongen in een verklaring in de annex van het verdrag aan op versterking van de instellingen voorafgaand aan de afronding van de eerste toetredingsonderhandelingen. De daaropvolgende intergouvernementele conferentie strandde echter.

Institutionele verhoudingen

Een belangrijk discussiepunt betrof de vertegenwoordiging van lidstaten in verschillende EU-instellingen in een grotere Unie, zoals het aantal commissarissen, het stemgewicht en het aantal zetels in het EP. Deze ogenschijnlijk technische aspecten bepalen de machtsverhouding tussen de Raad, het EP, de Commissie en lidstaten. De Europese Raad in Nice van december 2000 sloot, in een van de langste zittingen van de Raad ooit, het volgende compromis:

- De rol van de voorzitter van de Europese Commissie werd versterkt. Deze kreeg de bevoegdheid om commissarissen te benoemen en ontslaan, portefeuilles toe te wijzen en deze tussentijds te herverdelen.
- De grote EU-lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië en het VK) gaven hun recht op een tweede eurocommissaris op om ruimte te maken voor nieuwe lidstaten.
- De verdeling van het aantal EP-zetels werd opnieuw vastgelegd voor 27 lidstaten. Alleen Duitsland verloor daarbij vanwege de Duitse eenwording geen zetels. Alle overige lidstaten moesten zetels inleveren op basis van de bevolkingsomvang.
- De rol van het EP werd versterkt op terreinen waar besloten wordt met gekwalificeerde meerderheid (codecisie). Het parlement kreeg geen grotere rol bij unanimiteitsbesluiten.

Stemverhoudingen

Naast institutionele balans ging veel aandacht uit naar de besluitvorming, met name de stemgewichten bij het bepalen van gekwalificeerde meerderheid. Grote lidstaten wilden een zwaarder gewicht in gekwalificeerde meerderheidsbesluiten in ruil voor het opgeven van de eurocommissarissen. Frankrijk wilde een groter gewicht om te compenseren dat Duitsland relatief meer vertegenwoordigers in het EP had gekregen. Het compromis in het Verdrag van Nice was een ingewikkelde combinatie van een meerderheid van stemgewichten, een meerderheid van het aantal lidstaten en een meerderheid van de bevolking van de Unie.

Over een van de belangrijkste hervormingen – de uitbreiding van beleidsterreinen waar met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten in plaats van unanimiteit – werd in Nice geen vooruitgang geboekt. Duitsland drong daarom aan op een 'Verklaring over de toekomst van de Unie', die leidde tot de Conventie voor de Toekomst van Europa onder het voorzitterschap van de Franse oud-president Valery Giscard d'Estaing. Deze moest een Europese grondwet opstellen waarin dit soort fundamentele aspecten zou kunnen worden vastgelegd.

Ratificatie

De opdracht om een EU-grondwet op te stellen was van meet af aan lastig. Voorstanders van een intergouvernementele benadering (het VK, Frankrijk en Spanje) pleitten voor een versterkte Raad van de EU met een vaste voorzitter, terwijl het meer pro-federale Duitsland en een aantal kleinere landen juist de rol van de Commissievoorzitter wilden versterken. De concept EU-grondwet werd in oktober 2004 in Rome vastgesteld, maar trad niet in werking door referenda in Frankrijk en Nederland. Dit werd deels geweten aan onvrede bij de kiezers, die zich onvoldoende betrokken voelden bij de besluitvorming over uitbreiding die toen net zijn gevolgen deed voelen.

In reactie op het 'nee' tegen de EU-grondwet werd het Verdrag van Lissabon opgesteld, dat in 2009 in werking trad. Dit verdrag paste de bestaande EU-basisverdragen aan en bevatte veel elementen uit de afgewezen grondwet, zoals een versterking van de rol van het EP, uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en de introductie van de vaste voorzitter van de Europese Raad en een versterkte positie van de Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlandbeleid. Ook de rol van nationale parlementen werd versterkt. De ratificatie verliep ook niet vlekkeloos: Ierland stemde aanvankelijk tegen in een referendum. Na een tweede referendum kon Ierland alsnog ratificeren.

Draagvlak

EU-uitbreiding wordt in de Unie verschillend beleefd. In de oude lidstaten wordt de *big bang*-uitbreiding soms gezien als een snel en wellicht overhaast proces. Voor de nieuwe lidstaten was de wachttijd van vijftien jaar tussen de val van de Muur en de toetreding een beproeving van maatschappelijk en politiek geduld. Het is daarmee ook niet evident dat een langzamer proces tot betere uitkomsten zou hebben geleid.

Het verloop van het politieke proces naar de *big bang* is in het licht van het optimisme na de val van de Muur goed te duiden. De druk om de voormalige communistische landen in de Unie op te nemen was groot en de symboolwaarde van de *big bang* was niet te ontkennen. De motivatie van de landen om toe te treden tot de Unie was uitzonderlijk hoog.

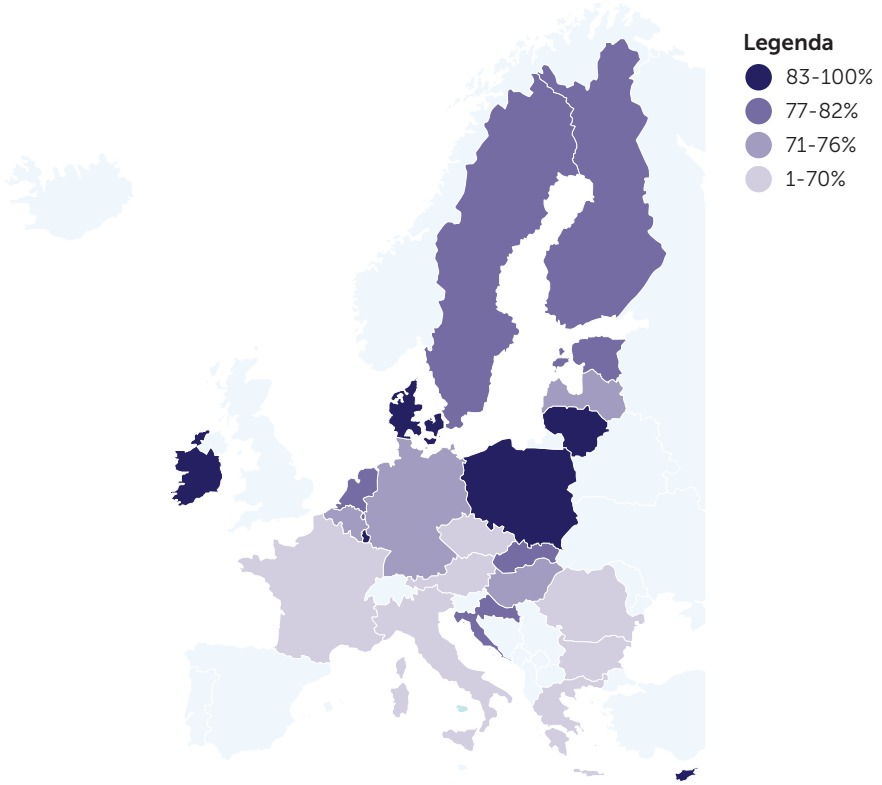
Voorafgaand aan toetreding spraken de bevolkingen van kandidaat-lidstaten zich via referenda uit over lidmaatschap. Met uitzondering van Malta stemde minimaal twee derde van de kiezers in alle landen voor EU-toetreding. Malta bevroor haar EU-toetreding in 1996 kort, maar hervatte deze na een regeringswissel in 1998.

Tabel 5. Referenda over toetreding tot de EU (2003)

Land	Voor	Tegen	Opkomst
Tsjechië	77%	23%	55%
Estland	67%	33%	64%
Hongarije	84%	16%	46%
Letland	68%	33%	72%
Litouwen	91%	9%	63%
Malta	54%	46%	91%
Polen	78%	22%	59%
Slowakije	94%	6%	52%
Slovenië	90%	10%	60%

Anno 2025 behoren een aantal toetreders, waaronder Polen en de Baltische staten, tot de meest positief gestemde EU-lidstaten, zie Figuur 8. Tsjechië, Roemenië en Bulgarije behoren daarentegen tot de minst positief gestemde lidstaten.

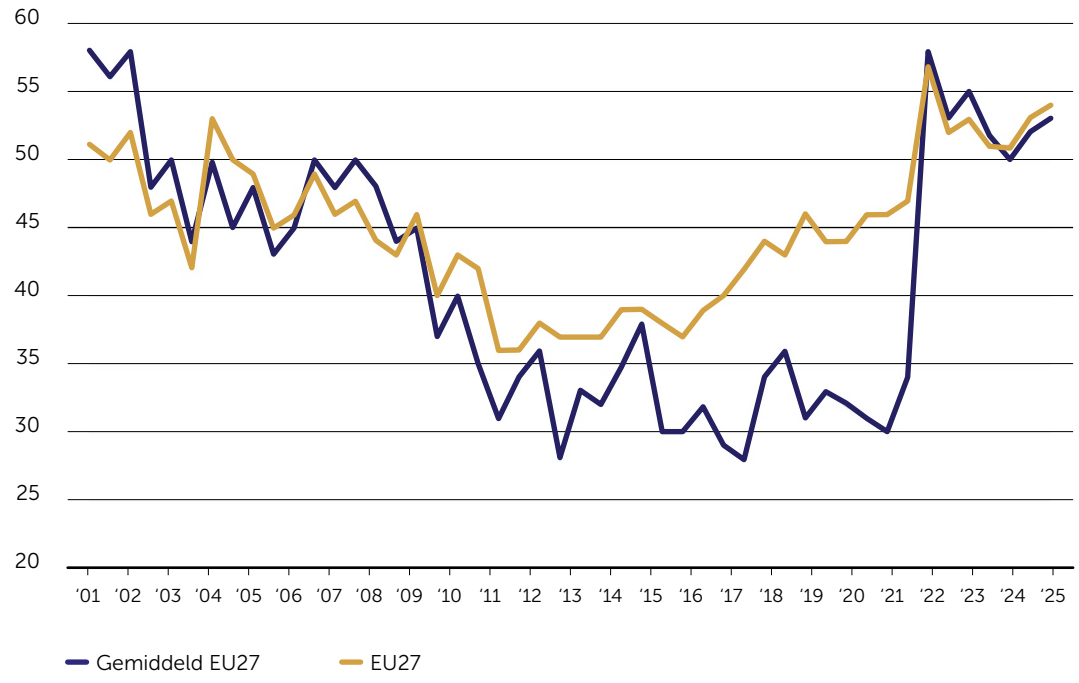
Figuur 8. Heeft uw land over de breedte baat gehad van EU-lidmaatschap? (% ja)



Bron: EP Spring 2025 survey - September 2025 - - Eurobarometer survey

De *big bang*-toetreding verliep deels in het kielzog en deels parallel aan andere significante stappen in de Europese samenwerking, zoals de invoering van de euro, een serie van verdragswijzigingen (Amsterdam, Lissabon) en een poging tot invoering van een Europese grondwet. Dit leidde in sommige kringen tot een EU-overspannenheid, die – versterkt door de financiële- en schuldencrisis – resulteerde in *enlargement fatigue*. Dit toont aan dat publieke en politieke steun voor EU-uitbreiding geen vanzelfsprekendheid is.

Figuur 9. Steun voor EU-uitbreiding, 2001-2025



Bron: Eurobarometer 56-103

Het draagvlak voor uitbreiding is niet constant: begin deze eeuw daalde het, maar na 2014 herstelde het zich sterk, mede door de Russische agressie jegens Oekraïne. Hoewel recentere data sinds 2024 weer een afname laten zien, bevindt het draagvlak zich gemiddeld nog steeds ruim boven het niveau van dat uit de vroege jaren 2010.[64] Bij toekomstige uitbreidingen blijven de nationale ratificatieprocessen van toetredingsverdragen een potentieel struikelpunt.

2.4 Conclusie

Uit bovenstaande terugblik trekt de AIV op drie terreinen lessen over 1) de mate waarop EU toetreding heeft gezorgd voor convergentie tussen oude en nieuwe lidstaten; en 2) de hervormingen die nodig waren voor uitbreiding.

Convergentie

In grove lijnen was convergentie op de drie hoofdmotieven voor EU-uitbreiding (veiligheid, welvaart en instituties) het meest succesvol op het terrein van welvaart en het meest weerbarstig op het terrein van waarden en instituties.

Veiligheid en stabiliteit

Hoewel er geen *counterfactual* is, lijkt samenwerking in de EU tot betere onderlinge verhoudingen te hebben geleid tussen EU-toetreders dan tussen landen die niet tot de Unie toetraden, zoals de landen uit het voormalig Joegoslavië. Bilaterale geschillen tussen EU-lidstaten blijven bestaan, maar leiden doorgaans niet tot geweldsuitbarstingen. Ook de omgang met minderheden gaat beter. Nieuwe lidstaten investeerden in de onderlinge relatie. Zo richtten Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië in 1991 de Visegrád-groep op met het oog op betere samenwerking ten behoeve van het proces van Europese integratie. Aangezien conflicten vaak over de grenzen heen doorwerken, heeft dit ook de veiligheid en stabiliteit van oude lidstaten vergroot.

De externe veiligheidsdreiging wordt in belangrijke mate bepaald door de oorlog in Oekraïne. De dreiging die voortkomt uit dat conflict wordt door de nieuwe EU-lidstaten sterker gevoeld. Toch zou hun positie zonder EU-lidmaatschap precairder zijn. Wel zijn er nog grote stappen te zetten om het autonome handelings- en afschrikkingsvermogen van de Unie te vergroten.

Economie en welvaart

De uitbreiding bracht economische baten voor zowel oude als nieuwe lidstaten. Er is nog steeds een welvaartsverschil, maar convergentie is duidelijk aanwezig. De transitie van een staatsgeleide economie naar een markteconomie was indrukwekkend, maar vroeg ook veel van deze landen. Er waren schokken en fricties nodig om de economie in korte tijd om te vormen. Op dit moment laat de economie van nieuwe lidstaten meer dynamiek zien dan die van oude lidstaten, hetgeen bijdraagt aan het concurrentievermogen van de Unie.

De baten van de economische integratie waren echter ongelijk verdeeld. De verwachtingen werden lang niet overal waargemaakt. Bepaalde landen, bevolkingsgroepen en sectoren profiteerden meer dan anderen. Ook zijn nadelige effecten, zoals misstanden rondom arbeidsmigratie, maar ook leegloop van plattelandsregio's en braindrain in nieuwe lidstaten, onderschat. Overgangstermijnen voor het vrij verkeer van werknemers en meer gedifferentieerde vormen van samenwerking, zoals Schengen, hielpen deze effecten te mitigeren.

Instituties en waarden

Convergentie op het vlak van instituties en waarden is het meest weerbarstig gebleken. Hoewel rechtsstatelijke en democratische instituties zich in een groot aantal nieuwe lidstaten zeer positief hebben ontwikkeld, drukken de ontwikkelingen in Hongarije, Polen en Slowakije een duidelijke stempel op het algemene beeld.[65] Waar de rechtsstaat in Hongarije voor en kort na de toetreding aanzienlijk werd hervormd, begon de handhaving van de rechtsstaat na 2013 te eroderen. Vergelijkbare ontwikkelingen waren ook in andere toetredende landen te zien, zoals Polen en Slowakije, en – weliswaar in mindere mate – ook in oudere EU-lidstaten.

Dit suggereert dat de prikkel tot hervormen tijdens de toetreding sterker is dan erna, wanneer afdwingbaarheid afneemt. Het risico op *backsliding* in de volgende toetredingsronde is reëel, temeer omdat landen met een minder gevestigde democratische en rechtsstatelijke traditie worden toegelaten. Het toetredingsproces is hierop al aangepast, maar verdere waarborgen in toetredingsverdragen zijn gewenst.[66] Tegelijkertijd is het arbitrair om onderscheid te maken in de mate waarin nieuwe en oude lidstaten worden aangesproken op schendingen van EU-kernwaarden. De *first-best* oplossing blijft dan ook om het huidige EU-rechtsstaatinstrumentarium daadkrachtiger en effectiever in te zetten.[67]

De maatschappelijke onrust en ongelijkheid die de noodzakelijke aanpassingen in kandidaat-lidstaten meebrachten, hebben zeker invloed gehad op de politieke ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten. Het is echter niet gezegd dat de ontwikkelingen zonder EU-toetreding beter zouden zijn geweest. Immers lijken de ontwikkelingen in Rusland onder Poetin ook mede een reactie op de periode van maatschappelijke en politieke onrust die volgde op het uiteenvallen van de Sovjet-Unie.

Hervormingen en absorptievermogen

De *big bang*-uitbreiding vergrootte de diversiteit binnen de Unie. Dat leverde veel op, maar heeft de interne samenhang in de Unie ook onder druk gezet met gevolgen voor het interne en externe handelingsvermogen. Dat geldt met name op beleidsterreinen waar besluitvorming per unanimiteit plaatsvindt, zoals in het GBVB en het MFK.

Het lukte EU-regeringsleiders tijdens het uitbreidingsproces niet om de noodzakelijke interne EU-hervormingen voorafgaand aan de uitbreiding door te voeren. Institutionele hervormingen vereisten offers, bijvoorbeeld het opgeven van de extra eurocommissaris door grote landen of stijging van de begroting. Deze aspecten zullen ook in een volgende uitbreidingsronde weer prominent terugkomen en vereisen een grondige voorbereiding.

Ondanks deze uitdagingen heeft de uitbreiding de daadkracht van de EU op de meeste beleidsterreinen niet verzwakt. In crisistijden, zoals in de financiële en COVID-crisis, lukt het de EU om snel te reageren en middelen te mobiliseren. Ook buiten crisistijd is er op veel terreinen nieuwe EU-wetgeving tot stand gebracht. Het ruimere gebruik van gekwalificeerde meerderheidsstemming heeft over het algemeen bijgedragen aan deze daadkracht. Toch blijven er knelpunten zoals het unanimiteitsvereiste in het Gemeenschappelijk Buitenlands-en Veiligheidsbeleid of het gebrek aan overeenstemming in andere domeinen zoals migratiebeleid of klimaatvraagstukken. Over het algemeen, en ondanks struikelblokken, kan echter worden vastgesteld dat EU-uitbreiding niet heeft geleid tot verlamming van de Unie.

Deze terugblik leert dat de uitbreiding overwegend als positief kan worden beoordeeld. Niet alleen voor de nieuwe lidstaten, maar ook voor de oude lidstaten. De uitbreiding van de interne markt geeft Europa meer mogelijkheden, de uitbreiding van de groep van landen die vreedzame betrekkingen met elkaar hebben is winst in een geopolitiek zo verdeelde wereld en de mogelijkheden om waarborgen te scheppen voor versterking van de rechtsstaat zijn groter binnen dan buiten de Unie. We moeten ons afvragen hoe Europa er in het licht van de oorlog in Oekraïne voor had gestaan wanneer landen als Polen, Hongarije of Litouwen niet tot de Unie waren toegetreden.

3

Albanië en Servië

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgend de situatie in Albanië en Servië als illustratie van de uiteenlopende situaties in kandidaat-lidstaten. Deze landen zijn gekozen om de onderlinge verschillen tussen kandidaat-lidstaten te illustreren. Voor een compleet beeld in alle kandidaat-lidstaten verwijzen we graag naar het jaarlijkse rapport van de Europese Commissie over de stand van zaken EU-uitbreiding.[68] Dit hoofdstuk beschrijft waar deze landen nu staan in het proces van EU-toetreding op de drie deelterreinen (i) veiligheid en stabiliteit; (ii) brede welvaart en (iii) instituties en waarden. Daarnaast worden aandachtspunten belicht die aanleiding kunnen zijn voor aanvullend beleid of EU-hervormingen.

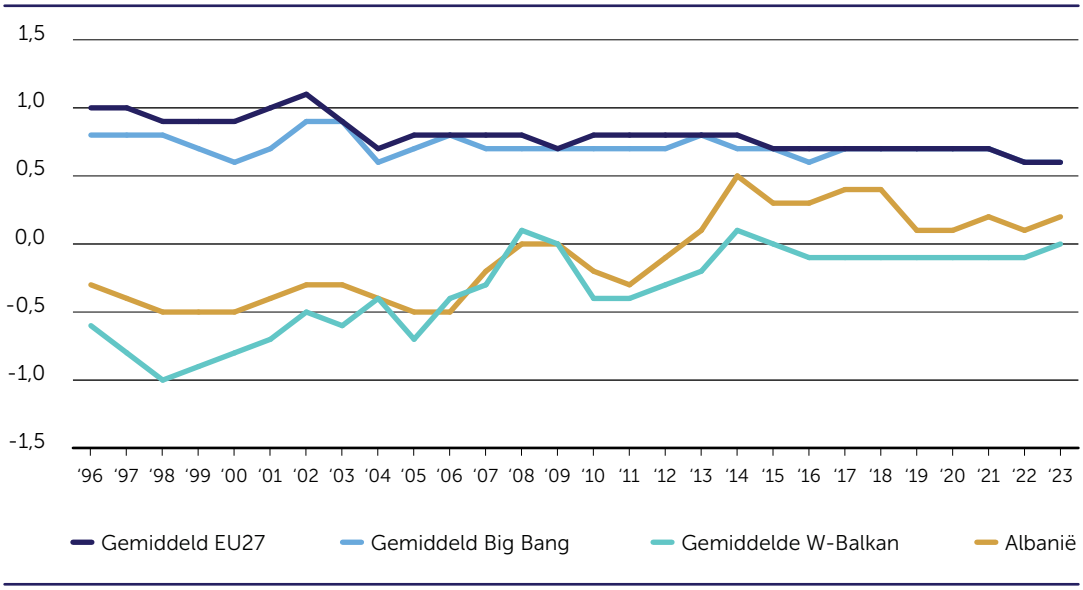
3.2 Albanië

Albanië deed in april 2009 een aanvraag voor EU-lidmaatschap. Nog datzelfde jaar trad het stabilisatie- en associatieakkoord met de EU in werking. In 2014 werd het land officieel kandidaat-lid. In 2020 besloot de Europese Raad om de toetredingsonderhandelingen te starten, welke in 2024 van start gingen. Sinds november 2025 zijn alle onderhandelingsclusters geopend. Albanië streeft ernaar om voor 2027 alle hoofdstukken te sluiten. Mogelijk treedt het land voor 2030 toe tot de EU.

Veiligheid en stabiliteit

Albanië voegt zich volledig met het EU Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en profileert zich als trouwe aanhanger van Europese en trans-Atlantische integratie. Albanië is sinds 2009 NAVO-lid en sinds 1991 lid van de OVSE. In 2027 is Albanië gastland voor de NAVO-top, wat de westerse oriëntatie van het land onderstreept. Albanië nam deel aan EU-crisismanagementmissies onder het EU GVDB (EUFOR Althea in Bosnië en Herzegovina). Vanuit de Europese vredesfaciliteit ontving Albanië 13 mln. euro om operationele effectiviteit, mobiliteit en bescherming van de Albanese krijgsmacht te verbeteren. [69]

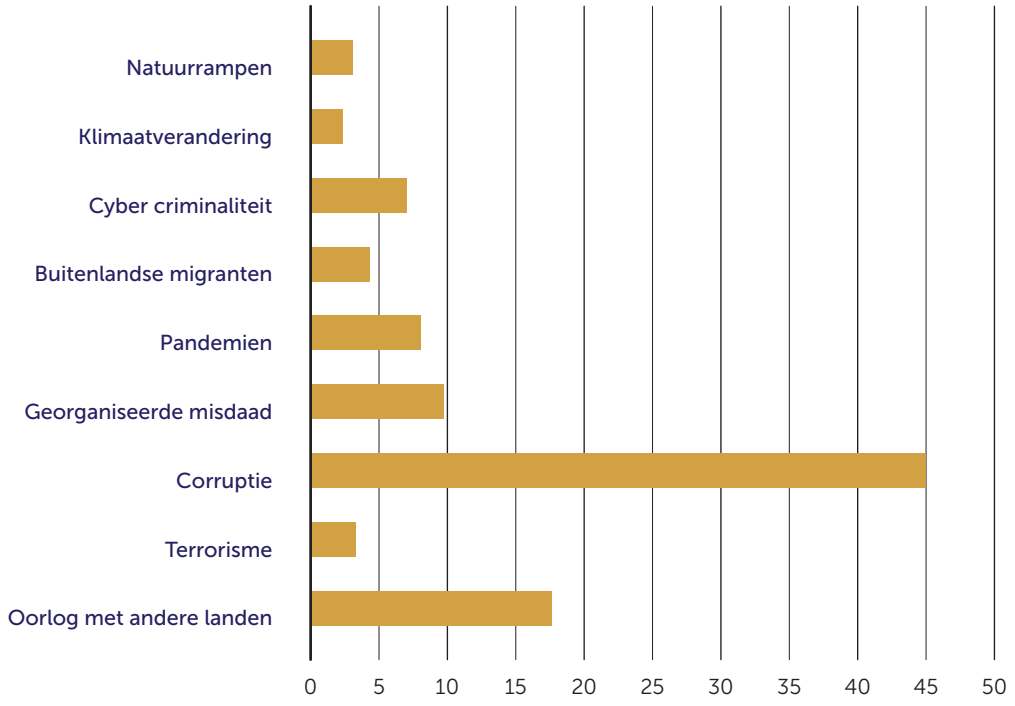
Figuur 10. Politieke stabiliteit en afwezigheid van geweld/terrorisme



Bron: Wereldbank World Governance Indicators

Op het gebied van politieke veiligheid en afwezigheid van geweld en terrorisme, presteert Albanië relatief goed ten opzichte van andere EU kandidaat-lidstaten op de Westelijke Balkan. Sinds de vroege jaren 2000 vertoont het land een positieve ontwikkeling. Het presteert sinds 2010 vergelijkbaar of beter dan de minst presterende EU-lidstaat. Als belangrijkste bedreigingen van de veiligheid in Albanië wordt gewezen naar corruptie, georganiseerde misdaad en oorlog met andere landen.

Figuur 11. Gepercipieerde veiligheidsdreigingen in Albanië in % (2024)



Bron: Albanian Security barometer national survey 21240.pdf

Albaniërs hechten aan de relatie met de VS en Turkije: rond 80 procent van de ondervraagden vindt de invloed uit deze landen (zeer) positief. Rusland en Iran worden daarentegen overwegend negatief beoordeeld, terwijl opvattingen over China neutraal zijn.

Het grootste land in de regio, Servië, wordt door bijna 80 procent van de ondervraagden in een nationale veiligheid enquête gezien als bedreiging voor de Albanese veiligheid.[70] De Balkan wordt al honderden jaren getekend door etnische spanningen. Belangrijk conflictpunt is Kosovo, waar spanningen tussen etnische Serviërs, die in het noorden wonen, en etnische Albanezen, die in het zuiden wonen, regelmatig resulteren in rellen en geweld. Servië erkent de onafhankelijkheid van Kosovo – een voormalige provincie van Servië – niet. De bevolking van Kosovo bestaat voor zo'n 90 procent uit Kosovaarse Albanezen en voor zo'n 5 procent uit Serviërs. In 2021-2022 dreigden de spanningen te escaleren nadat zowel Servië als Kosovo kentekenplaten van het andere land niet op het eigen grondgebied wilden toelaten. Dit leidde tot blokkades van de grensovergangen, belaging van regeringsgebouwen en een kortstondige bewapening aan beide zijden van de grens. Pas na ingrijpen van de EU kon de rust worden hersteld.

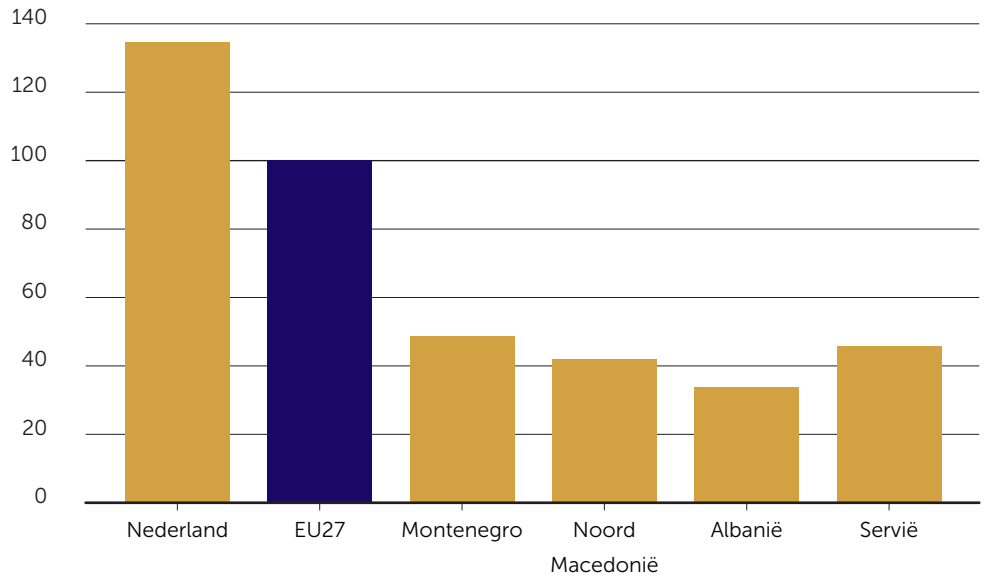
In de stad Mitrovica wonen de etnische groepen gescheiden door de rivier Ibar, met aan de noordelijke kant de etnische Serviërs en de zuidelijke kant de etnische Albanezen. De VN, de EU en de NAVO bewaken er via speciale operaties (KFOR, EULEX en UNMIK) de (fragiele) vrede.

EU-land Griekenland wordt door bijna 20 procent van de ondervraagden als een bedreiging gezien, hoofdzakelijk door etnische spanningen rond Albanese minderheden in Griekenland en vice versa. De omgang met de Griekse minderheid in Albanië is een breekpunt voor Griekenland in de EU-toetreding.

Economie en welvaart

Albanië is een klein land: noch het BBP (0,1%) noch de bevolking (0,6%) komen uit boven 1 procent van het respectievelijke EU-totaal. De bevolkingsomvang laat daarnaast een dalende trend zien van 3,3 mln. in 1990 naar 2,7 mln. in 2024. Dat is twee keer het inwonersaantal van Amsterdam. Economische integratie zal daarmee relatief weinig gevolgen hebben voor de bestaande EU-lidstaten. Albanië laat in recente jaren mooie groeicijfers zien, maar blijft qua welvaart aanzienlijk achter bij het EU-gemiddelde en bij andere kandidaat-lidstaten. Sinds de jaren '90 is aanzienlijke convergentie met de EU opgetreden: van 14,5 procent van het EU-gemiddelde in 1997 naar 34 procent in 2022.

Figuur 12. BBP per capita als % van EU-27 gemiddelde (2022)



Bron: Eurostat

Belangrijke sectoren van de Albanese economie zijn diensten (55%), landbouw (22%) en industrie (23%). Toerisme is een belangrijke en groeiende bron van inkomsten (9% van het BBP) evenals afdrachten van Albanezen die in het buitenland verblijven (10% van het BBP).[71] Internationale handel bedraagt ongeveer 37 procent van het BBP. De EU is verreweg de grootste exportpartner (72%), gevolgd door Servië (10%) en Montenegro (8%). Voor import zijn de EU (57%), Turkije (12%), Servië (6%) en China (4%) de belangrijkste partners.[72] Rusland is geen handelspartner van betekenis.

Volgens het economische convergentie scoreboard voor de Westelijke Balkan van de OESO heeft Albanië significante vooruitgang geboekt in het verbeteren van het ondernemingsklimaat. Het land kent een aanzienlijke instroom van investeringen. Qua arbeidsmarkt en vaardigheden presteert Albanië bijna vergelijkbaar met de EU gemeten in werkgelegenheidscijfers, PISA-scores en bereikt opleidingsniveau. Terreinen waar Albanië nog achterloopt zijn vergroening en digitalisering.

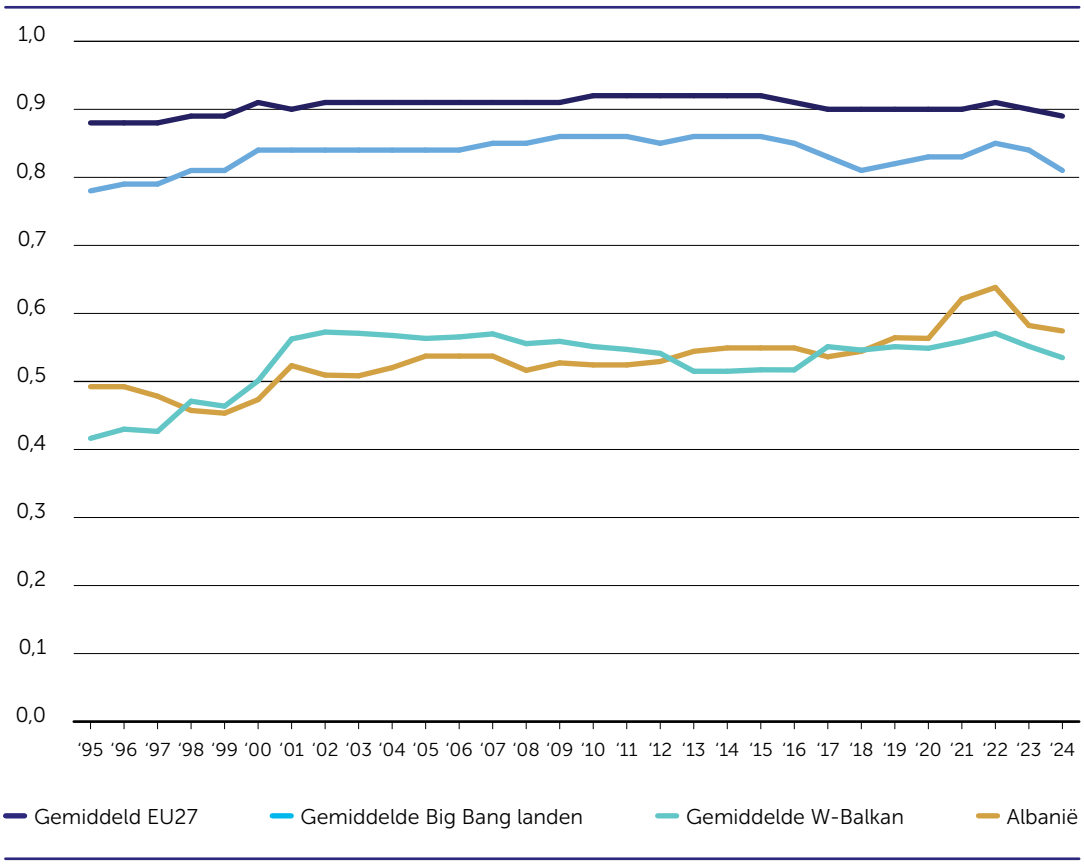
Instituties en waarden

De Europese Commissie bevestigde in haar meest recente uitbreidingsrapport dat Albanië stevige stappen zet in het harmoniseren van haar wetgeving met EU-normen, met name op het gebied van markteconomie en openbaar bestuur. Albanië geldt, samen met Montenegro, als *frontrunner* in het toetredingsproces.

De Republiek Albanië is een seculier land met diverse religieuze gemeenschappen: 50 procent van de bevolking is moslim, ruim 8 procent rooms-katholiek en 7 procent Grieks-orthodox. Het staat bekend als een relatief tolerant land, met gemengde huwelijken en weinig radicalisering. Bij hervorming van de rechtsstaat is duidelijke vooruitgang geboekt. Voor het eerst zijn hoog-geplaatste politici veroordeeld via een nieuw, onafhankelijk, gerechtelijk orgaan. Ook heeft Albanië justitiële hervormingen doorgevoerd waarbij rechters en aanklagers zijn doorgelicht om hun onafhankelijkheid zeker te stellen.

Figuur 13 laat zien dat de rechtsstaatindex van Albanië – net als overige toetredingslanden – nog ver onder het EU-niveau ligt.

Figuur 13. *Rule-of-law* index (2024)



Bron: Rule of law index (V-Dem), 2024

Ook blijven democratische kwetsbaarheden bestaan. Bij de parlementsverkiezingen in mei 2025 versloeg de zittende pro-EU premier Edi Rama de euro-sceptische en pro-Amerikaanse oppositieleider Sali Berisha, die strategisch werd ondersteund door Chris LaCivita, voormalig campagnemanager van Donald Trump. Volgens de OVSE waren de verkiezingen professioneel uitgevoerd, maar was er geen gelijk speelveld. Hoewel Rama zich sterk inzet voor EU-integratie, hanteert hij een personalistische politieke stijl. De politiek in Albanië laat autocratische tendensen zien, een gebrekkige oppositie en polarisering die het parlement verlamt.

In Albanië heerst nog een wijdverspreide corruptiecultuur, die zich manifesteert binnen de overheid, gezondheidszorg, de bouwwereld en het zakenleven. In februari 2026 braken grootschalige protesten uit in Tirana als gevolg van een corruptieschandaal rondom vice-premier Balluku. Deze schandalen laten enerzijds zien dat er nog een weg te gaan is qua hervormingen, maar anderzijds dat hervormingen werken aangezien zij corruptie op het hoogste niveau aan het daglicht brengen. De anti-corruptie-instantie, SPAK (*Specialised Structure for Anti-Corrruption and Organised Crime*), heeft grote zaken aangespannen, zoals tegen de burgemeester van Tirana. SPAK ondervindt druk vanuit zowel de politiek als oligarchen. Nederland ondersteunt de SPAK via het MATRA-programma. Er is een minister voor kunstmatige intelligentie benoemd die onder meer tot taak heeft om aanbestedingen corruptievrij te laten verlopen. Ook georganiseerde misdaad blijft een probleem alsmede de media-vrijheid. Journalisten worden geïntimideerd en media zijn grotendeels in handen van oligarchen.

Hervormingen en absorptiecapaciteit

De inbedding van het relatief kleine Albanië zal naar verwachting de absorptiecapaciteit van de Unie en haar lidstaten niet te veel belasten. Het handhaven van de, tijdens het toetredingstraject doorgevoerde, hervormingen is cruciaal. Extra waarborgen tegen *backsliding* zijn nodig. De Commissie voorziet dit reeds mee te nemen in de nieuwe generatie toetredingsverdragen.

Op het beleid en de begroting zijn de effecten naar verwachting beperkt, gezien de omvang van het land en de toegang die het land al heeft tot fondsen en de interne markt. Qua begroting is er momenteel 922 mln. euro in subsidies en leningen voor Albanië gereserveerd vanuit de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan, mits Albanië de mijlpalen uit haar hervormingsagenda haalt. Onder het pre-toetredingsinstrument III ontving Albanië in de periode 2021-2024 500 mln. euro aan schenkingen voor steun op het terrein van energie, milieubescherming en circulaire economie en herstel van scholen en cultureel erfgoed na de aardbeving van 2019.

De belangrijkste vraag op bestuurlijke vlak is de 'kleine landen'-problematiek die ook in de *big bang* uitbreiding speelde: hoeveel gewicht krijgen relatief kleine landen in de besluitvorming? Enerzijds lijkt het democratisch lastig te verklaren dat een land ter grootte van 2x Amsterdam de besluitvorming in de EU kan ophouden via een veto en evenveel gewicht heeft in het dagelijks bestuur van de Unie als Duitsland en Frankrijk via een eigen eurocommissaris. Anderzijds is het inherent aan een samenwerking van soevereine lidstaten dat niet alle besluitvorming uit handen gegeven kan worden. Premier Rama gaf recent aan dat Albanië bereid is (tijdelijk) afstand te doen van het vetorecht en het recht op een eigen eurocommissaris, mocht dat nodig zijn voor toetreding. Op termijn is dit echter onhoudbaar vanuit het gelijkheidsbeginsel en vraagt deze problematiek een EU-brede hervorming.

In Albanië is de steun voor EU-lidmaatschap groot: 86 procent steunt EU-lidmaatschap en ruim 80 procent wil de benodigde hervormingen doorzetten. De publieke opinie over toetreding is het meest positief van alle Westelijke Balkanlanden. Het vertrouwen in de Europese Unie ligt in Albanië met 81 procent aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde (51%). Ruim 60 procent van de bevolking gelooft dat Albanië binnen 10 jaar volledig lid wordt van de Unie. Slechts een krappe 7 procent gelooft dat Albanië ook in de toekomst nooit EU-lid wordt. De verwachte baten liggen vooral op het terrein van economie en brede welvaart (34%), gevolgd door de vrijheid om te werken, reizen en studeren in de Unie (25%), democratie (13%) en vrede (10%).[73]

Het draagvlak in de huidige EU-lidstaten is minder overtuigend. Gemiddeld zijn 45 procent van de ondervraagden (sterk) voor toetreding van Albanië, tegen 44 procent die (sterk) tegen is en 11 procent neutraal. De steun varieert van 30 procent in Tsjechië en Oostenrijk tot 74 procent in Zweden. In Nederland is 59 procent van de ondervraagden voor.[74]

3.3 Servië

Servië is sinds 2012 kandidaat-lidstaat en voert sinds 2014 onderhandelingen over EU-toetreding. Tot op heden zijn 22 van de 35 hoofdstukken geopend, waarvan er slechts 2 voorlopig zijn gesloten. Sinds 2021 is er geen merkbare vooruitgang meer geboekt in het toetredingsproces wat blijkt uit:

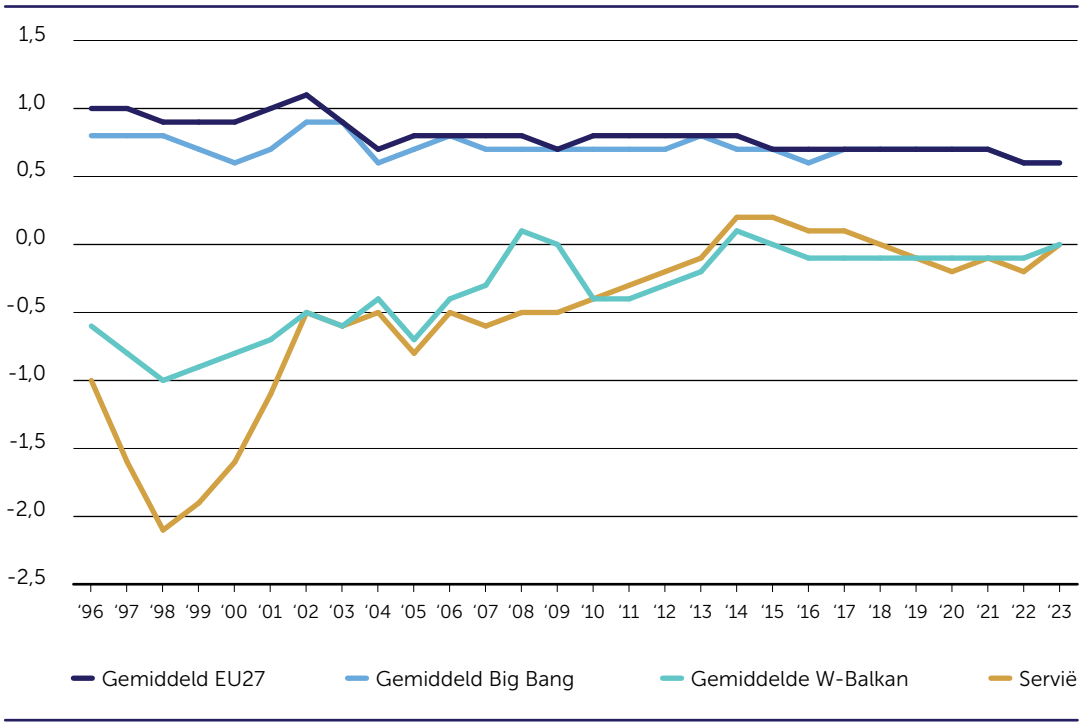
- Aanhoudende inbreuken op de rechtsstaat
- Beperking van de mediavrijheid
- Wijdverspreide corruptie
- Hechte betrekkingen met Rusland en China
- De moeizame normalisering van de relaties met Kosovo

Veiligheid en stabiliteit

Als grootste land en historisch centrum van de regio heeft Servië een spilfunctie in de Westelijke Balkan; ontwikkelingen in Servië kunnen – in positieve en negatieve zin – overslaan naar de regio. Hoewel Servië op het gebied van veiligheid en stabiliteit nog grote uitdagingen kent in vergelijking met zowel de EU als de *big bang* landen, vertoont het een vergelijkbaar niveau als andere landen op de Westelijke Balkan. Servië is lid van de OVSE, werkt in het kader van het 'Partnerschap voor Vrede' samen met de NAVO en draagt regelmatig bij aan GVDB-missies, zoals in Somalië en Mali.

Servië vaart momenteel een koers van strategische ambivalentie door gelijktijdig goede relaties te onderhouden met zowel de EU als met Rusland en China. Dit werd geïllustreerd tijdens een militaire optocht in Belgrado in september 2025, waar Servische Rafale-gevechtsvliegtuigen van Franse makelij zij aan zij vlogen met MiG-toestellen van Russische oorsprong en Chinese luchtverdedigingssystemen werden getoond, in aanwezigheid van zowel Franse als Chinese militaire delegaties.

Figuur 14. Politieke stabiliteit en afwezigheid van geweld/terrorisme



Bron: Wereldbank World Government Indicators

Deze ambivalentie zet vraagtekens bij de geloofwaardigheid van het EU-toetredingsproces en het *commitment* bij de Servische regering. De regering van president Aleksander Vučić onderhoudt goede banden met het Kremlin, terwijl Rusland momenteel de belangrijkste destabiliserende externe actor is in de Westelijke Balkan. Het Kremlin probeert de Europese en trans-Atlantische integratie van de Westelijke Balkanlanden te blokkeren door een narratief rond het Slavische broederschap met culturele en historische verbondenheid met Rusland, en via nauwe persoonlijke banden met lokale politieke elites. De energieafhankelijkheid van Servië vergroot deze invloed: in het verleden bezat Rusland een bijna-monopolie op de gas- en olielevering.[75] Verder maakt Rusland gebruik van verschillende beïnvloedingskanalen zoals:

- De Russisch-Orthodoxe Kerk als culturele en ideologische verbindingslijn
- Lokale media als kanaal voor pro-Russische propaganda
- Connecties met georganiseerde misdaad ter ondermijning van de politieke en maatschappelijke stabiliteit

De helft van de Serviërs (51%) noemt Rusland als belangrijkste buitenlandse partner tegenover 18 procent voor de EU (en 19% China).[76] De meerderheid van de bevolking is voor neutraliteit in de Oekraïne-oorlog. Servië stemde binnen de Verenigde Naties mee met de EU in resoluties tegen de Russische aanvalsoorlog, leverde wapens aan Oekraïne, bouwde de Russische energieafhankelijkheid af en kiest voor aankoop van Europese en Chinese wapens boven Russische systemen. Toch blijft de houding ambivalent: de Servische implementatie van EU-sancties tegen Rusland vertoont sinds 2022 geen vooruitgang ondanks de verplichting van Servië zich als kandidaat-lid steeds dichter te verbinden aan het EU sanctieregime (*progressive alignment*).

China hanteert een subtiëlere maar eveneens strategische aanpak in de regio, gericht op de duurzame verankering van invloed via grote infrastructuurprojecten, vaak in het kader van de *Belt and Road Initiative*, en hechte relaties met lokale politieke elites. Hoewel China minder confronterend en expliciet politiek optreedt, kan de Chinese betrokkenheid op termijn de Europese integratie en institutionele ontwikkeling van de regio ondermijnen.

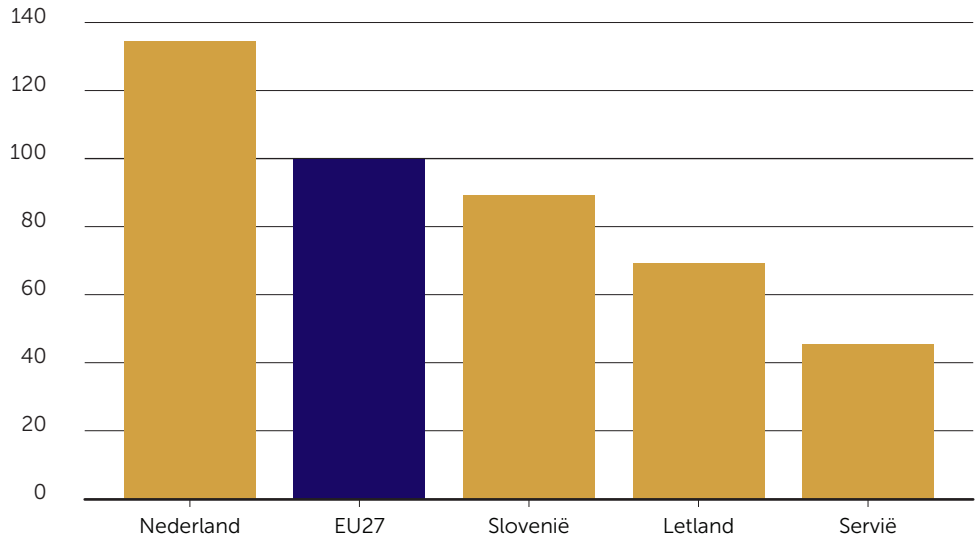
Aan Chinese investeringen kleven daarnaast risico's. Zij voldoen vaak niet aan Europese normen en standaarden, wat leidt tot problemen als gebrekkige transparantie, corruptie, *Debt traps* waarbij landen financieel afhankelijk worden van Chinese leningen, en onveilige bouw- en milieustandaarden. Zo leidde het ingestorte treinstation in Novi Sad, gebouwd door een Chinees staatsbedrijf, tot massale protesten (zie hieronder).

Servië kent een aantal regionale conflicten die de veiligheid en stabiliteit van het land beïnvloeden. Het proces van normalisatie tussen Servië en Kosovo – een voorwaarde voor EU-lidmaatschap – is de laatste jaren sterk verslechterd. Servië erkent Kosovo niet. De spanningen zijn vooral hoog in Noord-Kosovo, waar veel etnisch-Servische burgers wonen. Deze regio fungeert als brandpunt van het conflict, mede door historische, culturele en politieke banden met Servië.[77] De kern van het conflict ligt in het feit dat Noord-Kosovo de facto onder invloed van Servië staat. Elke poging van Kosovo om soevereiniteit te vestigen in het gebied - zoals het kentekenbeleid - leidt tot protesten die door Servië worden gesteund. De interne politieke dynamiek in beide landen verergert de spanningen. In Servië is sprake van toenemende autocratisering. Zo'n 66 procent van de bevolking steunt het huidige beleid ten opzichte van Kosovo.[78] In Kosovo verhardt de regering Kurti haar opstelling tegenover Servië, met name in het noorden van het land, waar de etnisch-Servische minderheid geconcentreerd is.

Economie en welvaart

Op Oekraïne na, is Servië de grootste kandidaat-lidstaat in termen van bevolking (6,6 mln.) en economie (met een BBP van 82,3 mld.). De economische welvaart van Servië – gemeten aan de hand van het BBP per capita – ligt op 46 procent van het EU gemiddelde. Figuur 15 laat zien dat het BBP per capita nog ruim onder dat van de *big bang* landen ligt. De relatieve achterstand ten opzichte van het EU-gemiddelde is vergelijkbaar met de *big bang* landen in 2004.

Figuur 15. BBP per capita index 2022 (EU27=100, PPS)



Bron: Eurostat

De economische groei van Servië valt de laatste jaren tegen. De relatief hoge inflatie door schommelende voedsel- en energieprijzen in combinatie met de politieke onzekerheid door protesten en aflatende steun voor de regering, temperen de groeiverwachting en het vertrouwen in de economie.

EU-toetreding van Servië, dat grenst aan Slovenië, Hongarije, Roemenië en Bulgarije, zou een geografisch gat in de interne markt dichten. Servië heeft – als gevolg van haar geografische ligging en omvang – een spilfunctie in de Westelijke Balkan en fungeert vaak als hub voor bedrijven om toegang te krijgen tot de regionale markt. Een goed opgeleide beroepsbevolking draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Belangrijke sectoren in de Servische economie zijn de auto-industrie, agrovoeding, IT en elektrische apparatuur en machines.

De EU is de grootste handelspartner van Servië met bijna 60 procent van de totale handel. Ter vergelijking, het aandeel van China en Rusland is respectievelijk 9 procent en 4 procent. Bijna de helft van de inkomende investeringsstromen zijn afkomstig uit de EU tegenover een kwart vanuit China. Het aandeel van China is de afgelopen tien jaar snel gegroeid. Het strategische belang van economische banden met Servië wordt onderstreept door het vrijhandelsakkoord dat China in 2023 afsloot met Servië (als eerste land in de regio). Ook de golfstaten en Turkije halen de laatste jaren de economische banden aan.

Voor Nederland is Servië – na Oekraïne – de belangrijkste handelspartner onder alle kandidaat-lidstaten.[79] De handel tussen Nederland en Servië is sinds 2016 sterk gegroeid en bestaat voornamelijk uit industriële producten, landbouwgoederen en diensten (SEO, 2025). Servië is op belangrijke punten geïntegreerd in de EU-markt: het heeft tarief- en quotavrije toegang via het stabilisatie- en associatieakkoord en trad in 2025 toe tot SEPA, wat betalingen tussen de EU en Servië sneller, goedkoper en veiliger maakt.

SEO (2025) concludeert in een studie op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken dat de concurrentiedruk op Nederlandse producenten door toetreding van Servië beperkt zal zijn, omdat bedrijven op de Westelijke Balkan reeds geïntegreerd zijn in bestaande EU-waardeketens. Wel biedt toetreding mogelijkheden om goedkopere grondstoffen en halffabricaten uit Servië te betrekken.[80]

Volgens de OESO is de convergentie van Servië met de EU relatief goed op het terrein van infrastructuur en connectiviteit, vaardigheden en digitale transformatie.[81] Qua ondernemingsklimaat bungelt het land in de middenmoot vanwege een hoog niveau van informele werkgelegenheid en toenemende zorgen over corruptie. De slechtste prestatie levert Servië op het vlak van vergroening, waar de convergentie sinds 2014-2016 achteruit is gegaan, met name door de trage overgang naar groene energie.

Strategische autonomie

Servië is van strategisch belang voor de EU door aanzienlijke lithium-, koper- en goudreserves. Het strategische belang van Servië wordt ook door andere landen erkend. China kreeg in 2018 al een voet aan de grond via een investering van 1 miljard dollar in het *Bor Mining en Metallurgial complex* in het kader van een strategisch partnerschap met het Chinese staatsbedrijf *Zijin Mining group*. De *Zijin Mining group* verkreeg een 63 procent meerderheidsaandeel in het RTB Bor complex onder voorwaarde dat daarmee vijfduizend banen in Bor gewaarborgd zouden worden.[82]

In 2024 tekenden Servië en de EU een *Memorandum of Understanding (MoU)* voor een grondstoffenpartnerschap. Dit partnerschap richt zich op de ontwikkeling van waardeketens voor grondstoffen, batterijen en elektrische voertuigen, onderzoek en ontwikkeling, *Environmental*

Social & Governance (ESG)-standaarden, de opbouw van financiële infrastructuur, en de ontwikkeling van vaardigheden en banen in de *raw materials* sector. Via deze samenwerking hoopt de EU tevens de invloed van China in de regio en sector tegen te gaan.

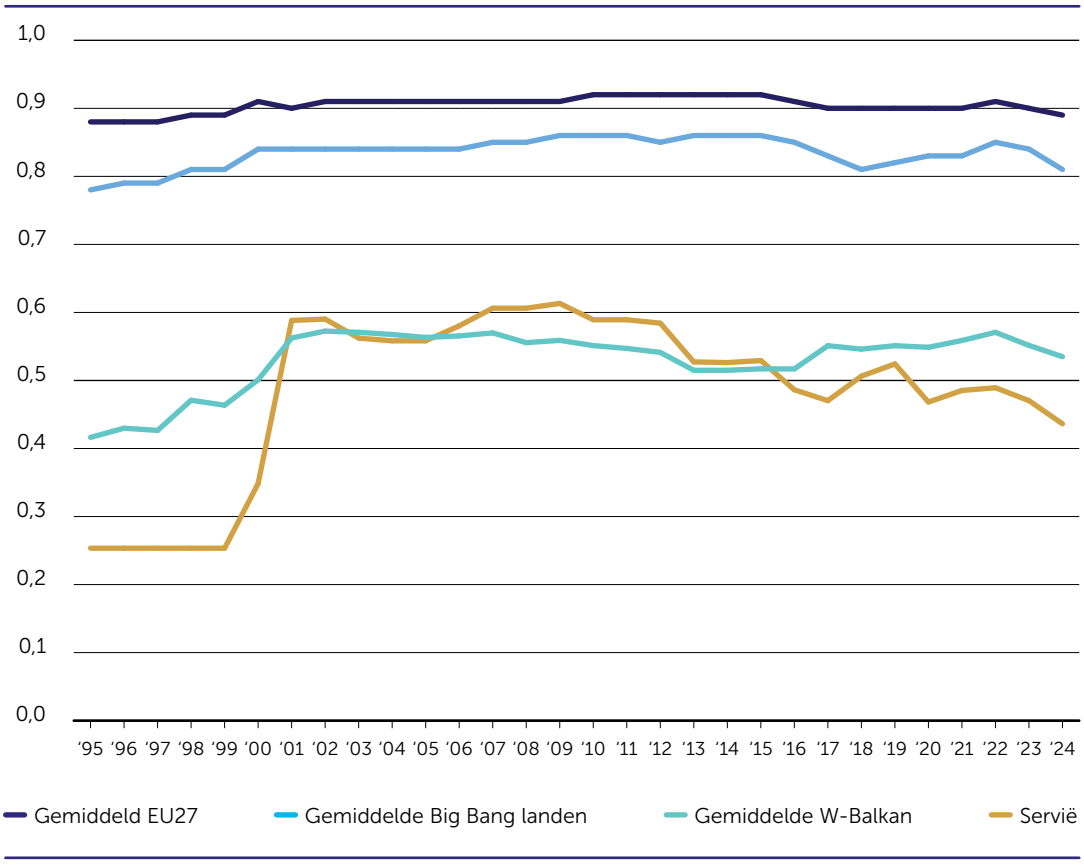
De samenwerking in de lithiumrijke Jadar vallei brengt verschillende knelpunten voor de EU naar voren. Deze samenwerking, die lang voor het tekenen van het *raw material partnership* van start ging, roept sinds 2020 protesten op door gebrek aan publieke inspraak, zorgen over de milieuschade en druk op landeigenaren om hun land te verkopen op straffe van onteigening. Het project werd in 2022 onder druk van protesten stopgezet; sindsdien heerst onzekerheid over de voortzetting van de activiteiten.[83]

Voor haar energievoorziening was Servië voor de Oekraïne-oorlog grotendeels afhankelijk van Rusland. Kort na de Russische inval in 2022 streek Servië de EU tegen de haren door een groot energiecontract met Rusland af te sluiten. Inmiddels bouwt Servië deze energieafhankelijkheid af. Met steun uit de EU opende het in 2023 een gasleiding tussen Servië en Bulgarije, waardoor het land gas kan importeren uit Griekenland en Azerbeidzjan. De leiding dekt 60 procent van de Servische gasbehoefte, waardoor de afhankelijkheid van Rusland aanzienlijk afnam. Onder druk van internationale sancties ontstonden spanningen tussen Belgrado en Moskou over de Russische controle over het Servische staatsenergiebedrijf *Naftna Industrija Srbije* (NIS). Servië is momenteel in onderhandeling met Rusland over een meerjarig gascontract.[84]

Instituties en waarden

Servië scoort op de rechtsstaatindex aanzienlijk onder zowel het EU-gemiddelde als het gemiddelde van de *big bang*-landen. Het land scoort ook slechter dan de meeste Westelijke Balkanlanden.

Figuur 16. *Rule-of-law* index (2024)



Bron: Rule of law index (V-Dem), 2024

Servië vertoont een duidelijke antidemocratische trend: de macht is sterk gecentraliseerd rond president Vučić en zijn partij. Kritische stemmen worden onderdrukt via druk op onafhankelijke media en strategische rechtszaken tegen critici.[85]

Sinds november 2024 kent Servië massale protesten tegen de regering na de instorting van een deel van het treinstation in Novi Sad, waarbij zestien doden vielen. Demonstranten leggen de schuld bij corruptie van de overheid. De protesten, waaraan veel burgers, en met name studenten, deelnamen, verliepen grotendeels vreedzaam, maar kennen de laatste tijd meer ongeregeldheden. De regering slaat daarop hard terug. De steun voor Vučić daalt in de peilingen; al zijn de volgende parlementsverkiezingen pas voorzien voor 2027. Demonstraties met een meer pro-Europese koers worden door Vučić politiek gebruikt door deze af te doen als poging van de EU om zijn regime omver te werpen. Tegelijkertijd is de protestbeweging teleurgesteld over het gebrek aan steun vanuit Brussel, ondanks recent oplopende diplomatieke druk.[86]

De democratische terugval moet worden bezien tegen de bredere geopolitieke ontwikkelingen, met name sinds de Maidan-revolutie in Oekraïne en de annexatie van de Krim door Rusland. In deze context hebben zowel Rusland als China hun invloed in het land vergroot. Tegelijkertijd hebben westerse landen omwille van korte termijn stabiliteit soms de autoritaire neigingen van de Servische elite getolereerd.

De Commissie concludeert in haar laatste voortgangsrapportage dat het hervormingstempo in Servië duidelijk is afgenomen en dat de hervormingen op sommige terreinen, zoals mediavrijheid en academische vrijheid, zelfs ongedaan zijn gemaakt.

Hervormingen en absorptiecapaciteit

De integratie van Servië in de Unie is – gezien alleen al de omvang van het land – een grotere uitdaging dan de integratie van Albanië. De grotere bevolking zal bijvoorbeeld tot meer arbeidsmigratie kunnen leiden.

Toch lijken de effecten beheersbaar. Zo verwacht het SEO (2025) bijvoorbeeld dat arbeidsmigratie vanuit Servië naar Nederland beperkt zal blijven, aangezien Servië sinds 2009 recht heeft op visa-vrij reizen in het Schengengebied en er ook al relatief veel migratie heeft plaatsgevonden. Op een bevolking van 6,6 mln. inwoners, verblijven er reeds 0,5 mln. Serviërs in de EU (SEO, 2025). Ook is de uitgangssituatie in bestaande EU-lidstaten anders en vindt er in een aantal sectoren, zoals gezondheidszorg of ingenieursdiensten, al gerichte arbeidsmigratie plaats. Duitsland riep in 2015 de Westelijke Balkanregeling in het leven om bepaalde arbeidsmarkttekorten te vullen. SEO verwacht daarnaast dat migratie bekende patronen zal volgen, waarbij veel Servische arbeidsmigranten zich vestigen in Duitsland en Oostenrijk. Nationaal beleid, zoals overgangsregelingen, zal de richting en omvang van migratiestromen mede bepalen.

De integratie van Servië vereist een aantal institutionele hervormingen, zoals herschikking van zetels in het EP, een nieuwe bepaling van stemgewichten en een besluit over de samenstelling van de Europese Commissie. Dit is vergelijkbaar met de aanpassingen tijdens de *big bang*.

De steun voor het EU-lidmaatschap in Servië is laag: slechts 40 procent van de bevolking is voorstander en slechts 37 procent van de bevolking heeft vertrouwen in de Unie. In bestaande EU-lidstaten is gemiddeld 47 procent van de bevolking voorstander van EU-toetreding van Servië tegen 43 procent tegenstander, variërend van 34 procent in Frankijk tot 75 procent in Zweden. Nederland zit daar met 59 procent tussenin.

3.4 Conclusie

De twee schetsen van Albanië en Servië in dit hoofdstuk illustreren de grote verschillen tussen kandidaat-lidstaten. Albanië kan relatief eenvoudig worden opgenomen in de Unie: het is klein, dynamisch, westers georiënteerd en beschikt over politiek momentum voor EU-toetreding. Aandachtspunt is de mate waarin de hervormingen duurzaam wortel hebben geschoten in de politieke en bestuurlijke werkelijkheid. Hier ligt een duidelijke rol voor de Commissie, Raad en lidstaten om op toe te zien. Het draagvlak voor toetreding is positief: 59 procent van de Nederlandse bevolking steunt toetreding, maar zorgen over corruptie, georganiseerde misdaad, terrorisme en economische ongelijkheid zijn duidelijk aanwezig.

Servië kent daarentegen twee significante pijnpunten: 1) een ambivalente koers tussen de EU en Rusland, waardoor het land tekortschiet in haar *alignment* met het EU GBVB; en 2) de democratische en rechtstatelijke terugval tezamen met een gebrek aan hervormingen. Daar staat tegenover dat Servië strategische waarde voor de EU heeft vanuit de spilfunctie in de regio en de aanwezigheid van strategische grondstoffen.

De spanning tussen geostrategische overwegingen en een op merites gebaseerd proces komt bij Servië eerder in beeld dan bij Albanië. De vooralsnog terughoudende opstelling van de EU jegens Servië werd ingegeven door de vrees dat het land zich verder richting Rusland zou bewegen. Het heeft echter niet geleid tot meetbare verbeteringen op het gebied van democratie, rechtsstaat, mediavrijheid, staatscorruptie (*state capture*) of goed bestuur; allen kernvoorwaarden van het toetredingsproces. Uitstel van Servisch lidmaatschap terwijl landen als Albanië toetreden, kan in Servië worden gebruikt om tegen de EU te pleiten en de koers van strategische ambivalentie te handhaven met als risico dat de invloed van Rusland toeneemt. Spoedige toetreding van Albanië kan juist onder hervormingsgezinden in Servië ook bewijs zijn dat de EU haar toetredingsbelofte nakomt wanneer aan alle hervormingsvoorwaarden wordt voldaan.

4

Oekraïne

1.1 Inleiding

Op 28 februari 2022, vier dagen na de Russische inval, vroeg Oekraïne lidmaatschap van de EU aan. Vier maanden later kende de Europese Raad de status van kandidaat-lid toe en startten de onderhandelingen over toetreding. Het Belgische voorzitterschap constateerde daarbij: "De toekomst van Oekraïne en zijn burgers ligt in de Europese Unie".

Op dit moment lijkt EU-lidmaatschap onderdeel van de onderhandelingen over een bestand tussen Oekraïne en Rusland.[87] President Zelensky vraagt een concrete datum als veiligheidsgarantie en heeft aangegeven dat zijn land alles op alles zet om in 2027 technisch klaar te zijn voor EU-toetreding.[88] Toetreding per 1 januari 2027 lijkt echter vooralsnog onverenigbaar met de huidige toetredingsmethodologie waarbij voldaan wordt aan alle Kopenhagen-criteria.

In de laatste voortgangsrapportage benadrukt de Commissie de voortgang die Oekraïne maakt in de noodzakelijke hervormingen. De Commissie verwacht dat het land eind 2026 technisch klaar is om alle onderhandelingsclusters te openen. Hongarije blokkeert – ondanks een eerder akkoord met toekenning van de status als kandidaat-lid – echter sinds juli 2025 de opening van het eerste onderhandelingscluster *Fundamentals*. De nieuw verkozen Hongaarse president Magyar heeft aangegeven positiever te staan tegenover het EU-lidmaatschap van Oekraïne: *"Budapest will] accept the countries that are ready to join rather than making them wait in line because that wouldn't be in the interest of the European people."*[89] Magyar gaf tegelijkertijd aan een versneld EU-lidmaatschap van Oekraïne niet te steunen.

De Duitse Bondskanselier Merz sluit toetreding in 2027 onder de huidige methodologie met klare taal uit: *"Ein Beitritt zum 1. Januar 2027 ist ausgeschlossen. Es geht nicht."*[90] Er is spanning tussen de geopolitieke druk en de op merites gebaseerde insteek. Volgens mediaberichten zou een poging van de Commissie om Oekraïne versneld lid te laten worden van de EU buiten de huidige toetredingsmethodologie (*'reversed accession'*), gestrand zijn op verzet in de Raad.[91] Wel blijft het technische werk om het EU-acquis in Oekraïne te implementeren doorgaan.

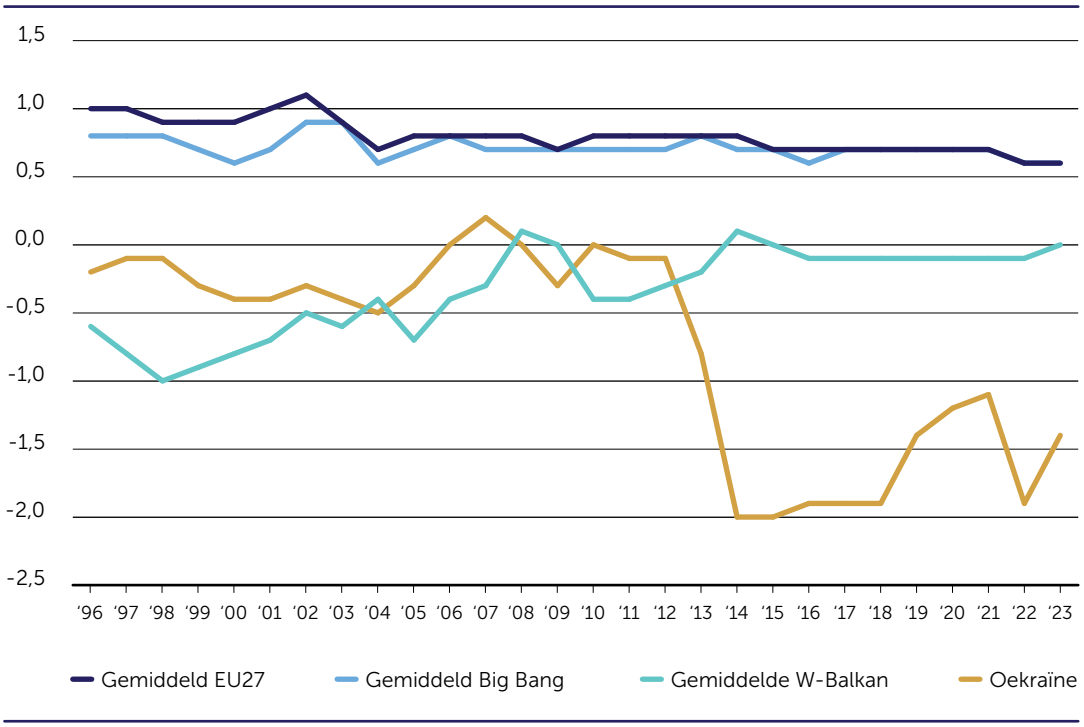
Dit hoofdstuk beoordeelt – in de lijn van het voorgaande hoofdstuk – de stand van zaken rondom EU-toetreding voor Oekraïne op de dimensies veiligheid, welvaart en instituties en waarden. Ook kijkt het naar hervormingen die nodig zijn om het land in de Unie op te nemen.

4.2 Veiligheid en stabiliteit

Oekraïne bevindt zich in een unieke en acute veiligheids- en stabiliteitscrisis en verschilt daarmee fundamenteel van andere kandidaat-lidstaten. Sinds de annexatie van de Krim (2014) en de grootschalige aanvalsoorlog van Rusland (2022) wordt het land geteisterd door aanhoudend geweld en instabiliteit, zie Figuur 17.

De Oekraïense samenleving is ernstig ontregeld. Bombardementen hebben grote schade aangebracht aan de infrastructuur. De energievoorziening staakt. Een deel van de bevolking vecht aan het front, is ontheemd of is het land ontvlucht. Oekraïne verkeert in een staat van beleg. Anno 2026 heeft Rusland naar schatting ongeveer 20 procent van het Oekraïense grondgebied onder controle en verovert nog steeds – ondanks intensief Oekraïens verzet – extra grondgebied.[92] De 'voortgang' is wel langzaam: volgens het *Center for Strategic and International Studies* heeft Rusland sinds 2024 minder dan 1,5 procent van het Oekraïense grondgebied veroverd. Dat is zo'n 15-70 meter per dag – aanzienlijk langzamer dan in andere grote conflicten, inclusief de Eerste Wereldoorlog.[93]

Figuur 17. WGI: Ontwikkeling politieke stabiliteit en afwezigheid van geweld/terrorisme



Bron: Wereldbank

Ondertussen loopt het aantal slachtoffers op. Volgens de Verenigde Naties zijn er minimaal 14.999 Oekraïense burgerslachtoffers en 40.601 gewonden geregistreerd, al ligt het werkelijke aantal vermoedelijk aanzienlijk hoger.[94] Het project *UA Losses* rapporteert dat er 86.142 Oekraïense militairen om het leven zijn gekomen, 89.324 vermist zijn en 4.461 zich in Russische gevangenschap bevinden.[95] Het aantal overleden Russische militairen wordt geschat op 190.000-480.000 en het aantal gewonden op 984.000-1.438.000.[96]

Rusland pleegt systematische oorlogsmisdaden, waaronder doelgerichte aanvallen op burgers, ziekenhuizen en energie-infrastructuur, en ontvoeringen en martelingen van zowel burgers als militairen. Het Oekraïense Openbaar Ministerie heeft 180.000 oorlogsmisdaden gedocumenteerd.[97] De Verenigde Naties hebben bevestigd dat dit oorlogsmisdaden zijn en het Internationaal Strafhof heeft een arrestatiebevel tegen president Poetin uitgevaardigd.[98]

Zelfs in het meest optimistische scenario, blijft de stabiliteit en veiligheid van Oekraïne een vraagteken door de ontregeling en verwoesting die de oorlog heeft aangericht in de samenleving. Oekraïne had al voor de Russische inval de grootste illegale zwarte markt voor handwapens en munitie in Europa. Dat vormt een risico voor de Unie, zoals bleek na de Balkanoorlog. Het Duitse Ministerie wijst erop dat terroristische aanslagen in Europa mede zijn gepleegd met illegale wapens afkomstig uit die regio.[99] De gevolgen van de oorlog zal het interne functioneren van de Oekraïense samenleving nog lang tekenen. De vraag voor de EU is of de risico's beter beheersbaar zijn met Oekraïne als lid van de Unie of daarbuiten.

Zeggenschap over het grondgebied

De actieve oorlog in Oekraïne fungeert zowel als drijfveer als obstakel voor EU-lidmaatschap. Het eerste obstakel ligt in het politieke Kopenhagen-criterium dat stabiliteit vereist – een voorwaarde die in staat van oorlog en verzet nagenoeg onhaalbaar is. Het land mist controle over delen van zijn grondgebied.

Toch is dit geen precedent: Cyprus trad in 2004 toe tot de EU, ondanks een gedeeltelijke bezetting. Sinds 1974 staat het Turkse deel van het eiland onder Turks bewind en wordt alleen door Turkije als aparte staat erkend. Hoewel het hele eiland als EU-grondgebied geldt, wordt het EU-acquis alleen in het deel toegepast dat onder controle staat van de Grieks-Cypriotische regering. De hereniging van het eiland was geen voorwaarde voor EU-lidmaatschap.[100]

Afschrikkingsvermogen en de wederzijdse bijstandsverplichting

Een fundamentele uitdaging van Oekraïens lidmaatschap ligt in het absorptievermogen van de EU op veiligheids- en defensiegebied. Rusland vormt een veiligheidsdreiging voor de Unie. Toetreding van Oekraïne zou de bestaande grens met Rusland – en daarmee de veiligheidsdreiging – vergroten. Dit gebeurt op een moment dat de NAVO onder druk staat en de veiligheidsgarantie van het bondgenootschap op afzienbare tijd onzeker is.

Hoewel art. 42.7 VEU EU-lidstaten verplicht tot hulp en bijstand met alle middelen waarover zij beschikken in het geval van een gewapende aanval op een andere lidstaat, lijkt de EU op dit moment – ondanks intensivering op het terrein van defensiesamenwerking en defensie-uitgaven – niet in staat om deze verplichting waar te maken, zeker tegenover kernmacht Rusland. Voor cruciale *enablers*, zoals *Intelligence, Surveillance en Reconnaissance* (ISR)-capaciteiten, *space-based* assets en langeafstand ballistische raketten, kan blijvende ondersteuning van de VS essentieel zijn.

Toch biedt EU-toetreding van Oekraïne op termijn strategische voordelen. Het versterkt de Europese veiligheid en stabiliteit en kan de Russische agressie richting de EU en haar lidstaten temperen. De dreiging van Moskou zal de komende jaren niet afnemen. Het militair vermogen van de Russische Federatie is toegenomen. De oorlogsindustrie draagt in aanzienlijke mate bij aan de economische groei van de Russische Federatie. Zelfs bij een bestand en een periode van relatieve rust, is de kans reëel dat Rusland opnieuw zal proberen Kyiv in te nemen. Er zat acht jaar tussen het begin van de strijd in de Donbas en de invasie van 2022.

Daarnaast breidt Rusland zijn hybride oorlogvoering uit richting de Unie en haar periferie. Nu al boekt Rusland in dat opzicht successen, zoals de beïnvloeding van de Georgische verkiezing via campagnes van desinformatie. Ook stookt Rusland volgens nieuwsberichten de onenigheid tussen Hongarije en Oekraïne verder op via beïnvloeding van Hongaarse minderheden in Oekraïne.[101] Dit onderstreept de noodzaak om Oekraïne structureel te verankeren in Europa. Nu NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne onzeker is, is EU-lidmaatschap het beste alternatief.[102]

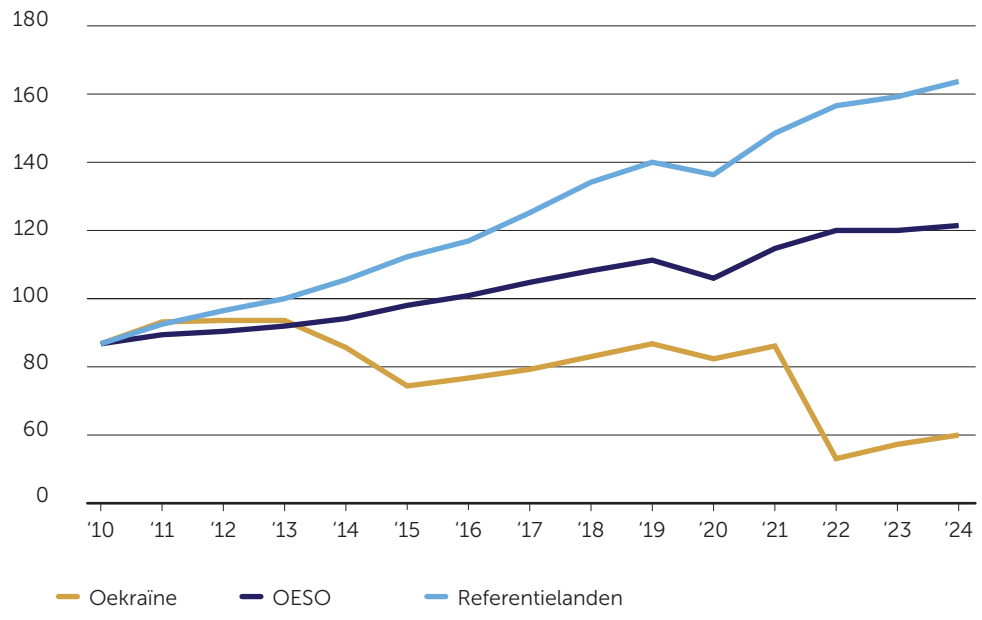
Er is een duidelijk risico voor het moreel van de Oekraïners wanneer het EU-perspectief – na het NAVO-perspectief – verdwijnt. Het veiligheidsrisico voor de EU, met name de Baltische staten, is dan niet te onderschatten.

Oekraïne is niet alleen een risico, maar ook een aanwinst voor de EU. Het beschikt over een van de grootste en meest ervaren strijdmachten van het continent, met expertise in moderne oorlogsvoering (drones, AI), hybride oorlogsvoering en een grote defensie-industrie die nauw is verbonden met de EU-industrie. Zo heeft Rheinmetall een *joint venture* gesloten met het Oekraïense bedrijf *Ukrainian Defence Industry* voor gezamenlijk munitieproductie. Ook bedrijven uit niet EU-landen als Turkije, het VK en de VS gaan dergelijke samenwerkingsverbanden aan.

4.3 Economie en welvaart

De actieve oorlog, met alle bijbehorende verstoringen van de beroepsbevolking en energievoorziening, maakt het ook lastig om te voldoen aan het tweede Kopenhagen-criterium dat een stabiele markteconomie vereist die de concurrentiedruk uit de EU kan weerstaan.
De Oekraïense economie heeft een enorme klap gekregen door de oorlog. Voor de Russische invalsoorlog telde het land zo'n 41 mln. inwoners. Circa 8 mln. inwoners zijn het land ontvlucht en 6 mln. Oekraïners leven in bezet gebied. Het BBP per capita van het land bedroeg in 2024 zo'n 28 procent van het gemiddelde van de 27 EU-lidstaten. Voor de oorlog bedroeg dat percentage nog 35 procent. Concreter: het BBP van Oekraïne lag in 2024 rond 190 mld. dollar. Het Poolse BBP is – bij een vergelijkbare bevolking – 915 mld. dollar.

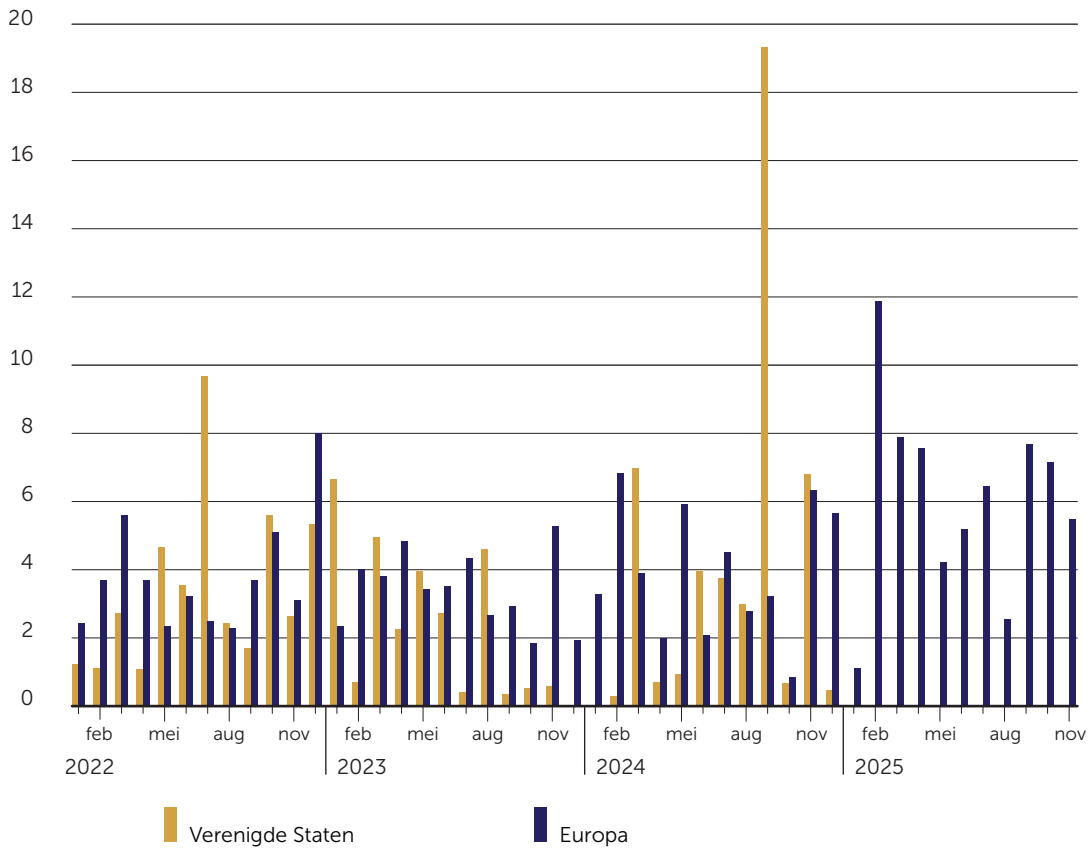
Figuur 18. Ontwikkeling van het BBP (2010=100, constante prijzen in dollar (PPS))



Noot: met referentielanden wordt bedoeld het ongewogen gemiddelde van Hongarije, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Turkije. OESO (rechteras) refereert aan het ongewogen gemiddelde van alle OESO-landen.
Bron: OECD Economic Surveys: Ukraine 2025 | OECD

Sinds het begin van de oorlog herstelt de economie zich langzaam, mede dankzij substantiële buitenlandse financiële steun, zie Figuur 18. De VN schat de wederopbouwopgave voor Oekraïne in februari 2026 op 588 mld. dollar; ongeveer drie keer het Oekraïense BBP.[103] In 2022 daalde het BBP na de inval met ongeveer 30 procent. Meer dan 35 procent van het nationaal inkomen wordt besteed aan defensie.[104] De wederopbouwopgave groeit naarmate de oorlog voortduurt, waarbij de EU een aanzienlijk deel zal moeten dragen nu de steun uit de VS minder zeker is (zie Figuur 19).[105] Hoewel de besluitvorming over extra fondsen soms stroef verloopt, bijvoorbeeld door Hongaarse veto's, is het vooralsnog steeds gelukt de nodige fondsen beschikbaar te stellen.

Figuur 19. Overheidssteun aan Oekraïne (EU en VS) 2022-2025 (in € mld)



Bron: Ukraine Support Tracker - Kiel Institute

De belangrijkste handelspartners van de Oekraïne zijn de EU, China en Turkije. Belangrijke exportgoederen van Oekraïne zijn metaal, energie en landbouwproducten. Rond 60 procent van de Oekraïense export gaat naar de EU en dan met name naar Polen, Roemenië en Duitsland. Nederland staat op de achtste plaats wereldwijd.

Strategische autonomie

Voedselzekerheid

Oekraïnes grote landbouwsector vormt een uitdaging voor het EU-landbouwbeleid (zie ook paragraaf 4.5), maar is voor de Unie ook een aanwinst. Als de 'graanschuur van Europa' draagt het bij aan de voedselzekerheid van de Unie. De Russische blokkade van de Zwarte Zee in 2022 onderstreept de rol van Oekraïne in de wereldwijde voedselvoorziening. Als grote leverancier van granen naar met name Afrika en het Midden-Oosten, zou een Oekraïens EU-lidmaatschap ook de banden met landen in het mondiale Zuiden kunnen versterken.

Energiezekerheid en energie-intensieve industrie

Op langere termijn kan Oekraïne ook bijdragen aan de energiezekerheid van de EU, mits de energie-infrastructuur na de oorlog wordt hersteld. De Russische aanvalsoorlog bracht de strategische zwaktes van de Unie pijnlijk naar voren. Oekraïne bezit, na Noorwegen, de grootste gasreserves van Europa en heeft een aanzienlijke opslagcapaciteit voor energie. Daarnaast heeft het land – door landoppervlak en geografie – een groot potentieel voor de opwekking van hernieuwbare energie en waterstofenergie. In 2023 sloten de EU en Oekraïne een MoU af voor een strategisch partnerschap op bio-methaan, waterstof en andere synthetische gassen.

Oekraïne investeert tevens in nieuwe capaciteit voor de opwekking van kernenergie. Toegang tot goedkope, hernieuwbare energie, zou de Unie helpen bij de verduurzaming en uitbreiding van energie-intensieve sectoren zoals de staalsector, essentieel voor de strategische autonomie van de Unie. In de literatuur worden verschillende suggesties gedaan om Oekraïne nu al sterker te betrekken bij de interne markt voor energie, bijvoorbeeld door de Oekraïense toezichthouder waarnemersstatus te geven in werkgroepen van het agentschap van Europese energie-toezichthouders ACER.

Grondstoffen

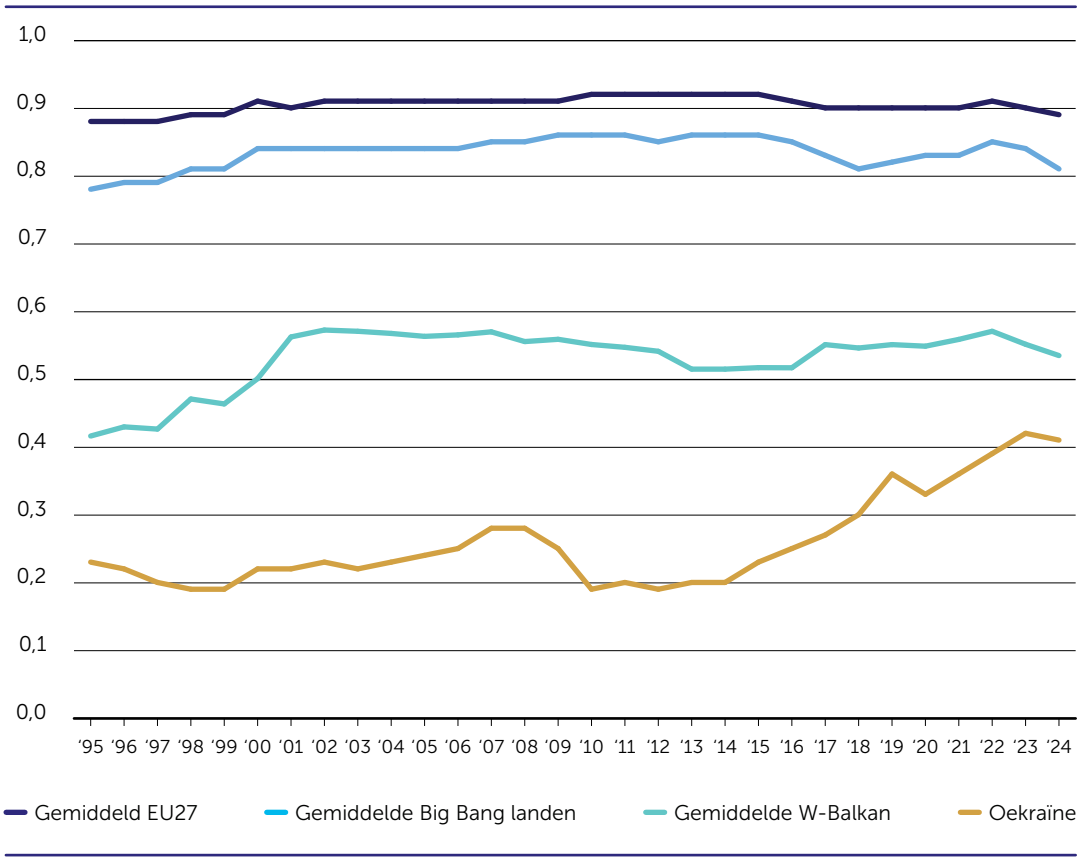
Oekraïne beschikt ten slotte over strategische grondstoffen, zoals titanium, ijzer, mangaan, lithium, grafiet, nikkel, kobalt, tantalium, niobium en beryllium. Deels bevinden deze voorraden zich in bezette gebieden. Het belang hiervan bleek al uit de deal met de VS in 2025 voor toegang tot grondstoffen en energie. Ook de EU werkt via een strategisch partnerschap en een MoU met de EBRD aan verdere samenwerking. Hoewel samenwerking op deze gebieden ook buiten EU-toetreding mogelijk is, biedt verankering in de Unie een meer solide basis.

4.4 Instituties en waarden

Vergeleken met andere kandidaat-lidstaten, heeft Oekraïne de eerste stappen in het formele lidmaatschapsproces snel doorlopen. De hervormingsbereidheid is hoog. Uit Figuur 20 blijkt dat het land zowel veel vooruitgang heeft geboekt als nog een lange weg te gaan heeft om het niveau van bestaande EU-lidstaten te bereiken. De Europese Commissie bevestigt dit in haar meest recente voortgangsrapport uit 2025.[106] Ondanks de oorlog, lukt het Oekraïne hervormingen door te zetten.

Corruptie blijft een belangrijk punt van aandacht. In de zomer van 2025 waarschuwde de Europese Commissie Oekraïne tegen het ondermijnen van de onafhankelijkheid van twee belangrijke anticorruptieautoriteiten – een voornemen dat ook in Oekraïne brede protesten ontlokte. Deze getuigen van een gedragen wens in de Oekraïense samenleving om hervormingen door te voeren. In november 2025 traden de ministers van Justitie en Energie af na een schandaal rond steekpenningen bij contracten aan het Oekraïense energiebedrijf Energoatom.

Figuur 20. *Rule-of-law* index (2024)



Bron: Rule of law index (V-Dem), 2024

Andere aandachtspunten zijn de invloed van oligarchen, het ontbreken van democratische processen tijdens de oorlog en zorgen over de rechtsstaat. In december 2025 presenteerden Eurocommissaris Kos en de Oekraïense viceminister-president Kachka een tienpuntenplan met specifieke prioriteiten voor hervormingen op corruptie en rechtsstaat in het komende jaar.[107]

4.5 Hervormingen en absorptiecapaciteit

Wanneer Oekraïne toetreedt tot de EU, wordt het de zesde lidstaat in termen van bevolkingsomvang. Inbedding van een lidstaat van deze omvang kan niet zonder gevolgen blijven voor de EU-structuren en -beleid. Hieronder worden aandachtspunten besproken op het terrein van waarden, beleid, begroting en bestuur.

Waarden

Oekraïne heeft nog verdere hervormingen nodig op het terrein van de EU-kernwaarden. Gezien eerdere ervaringen met *backsliding*, zijn extra garanties in toetredingsverdragen nodig. Oekraïne is – anders dan kandidaat-lidstaten Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië – nog niet opgenomen in het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Europese Commissie. Het strekt tot aanbeveling dit zo snel mogelijk te doen.

De gebrekkige waarborg van de rechtsstaat is echter een breder probleem in de EU: het *World Justice Project* constateerde in november 2025 dat in meer dan twee derde van de EU-lidstaten de waarborg van de rechtstaat achteruitgaat, met de grootste achteruitgang in Slowakije en Hongarije.[108] Additionele garanties in toetredingsverdragen lossen dit probleem niet op en kunnen leiden tot kritiek op dubbele standaarden indien ze niet ook voor bestaande EU-lidstaten gelden.

Het is onduidelijk of de additionele garanties via toetredingsverdragen (op basis van art. 49 VEU) ook aan bestaande EU-lidstaten kunnen worden opgelegd of dat hiervoor een reguliere verdragswijziging (art. 48 VEU) nodig is. De Commissie Meijers, een groep onafhankelijke juridische experts die adviseert over EU en internationaal recht, concludeerde in 2025: "Welke aanpassingen in de Verdragen kunnen worden aangebracht via de procedure van artikel 49 VEU – zonder dat de gewone of vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedures van artikel 48 VEU in werking worden gesteld – blijft een open vraag."[109] Het EU Hof van Justitie moet hierover oordelen.

Alle lidstaten moeten akkoord gaan met een uitbreidingsverdrag, maar de aanpassing van de EU-basisverdragen via toetredingsverdragen kent een afbreukrisico: uitbreiding kan worden geblokkeerd om redenen die samenhangen met EU-hervormingen in plaats van met toetreding. EU-brede hervorming – liefst op afzienbare termijn – heeft daarmee de voorkeur.

Beleid

Een Oekraïense toetreding tot de EU zal op verschillende beleidsterreinen voelbaar zijn. Hieronder worden effecten in het landbouwdomein en vanuit het vrije verkeer van werknemers besproken, omdat deze naar verwachting publieke aandacht zullen trekken.

Landbouw

Landbouw vormt zo'n 40 procent van de totale Oekraïense export. De EU kreeg in 2022 een voorproefje van de gevolgen van de handelsliberalisatie van landbouwgoederen. Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Litouwen sloten tijdelijk hun grenzen voor Oekraïense landbouwgoederen toen de invoerrechten op deze goederen in 2022 tijdelijk werden geschorst in reactie op de oorlog. De bedoeling van het beleid was dat deze goederen alleen door de EU zouden worden getransporteerd zonder dat deze op de EU-markt terecht zouden komen. Andere transportroutes uit Oekraïne (met name over de Zwarte Zee) waren immers afgesloten. Door gebrek aan handhaving kwam een deel van deze goederen onbedoeld op de EU-markt terecht, wat leidde tot concurrentie voor lokale boeren. Het EU-beleid is daarop aangepast: in de herziening van het EU-Oekraïne handelsakkoord in 2025 is deze vrijstelling van invoerrechten voor bepaalde gevoelige landbouwgoederen deels teruggedraaid.

De gevolgen van de vrijmaking van de handel in landbouwgoederen zijn voor bestaande EU-landen aanzienlijk.[110] De totaal bebouwbare landbouwgrond in Oekraïne bedroeg voor de oorlog zo'n 33 mln. hectare, gelijk aan een vijfde van het totale areaal in de EU. Ter vergelijking: Frankrijk en Spanje beschikken over respectievelijk 27,4 mln. en 24 mln. hectare. De Oekraïense landbouwsector wijkt qua structuur af van de EU-landbouwsector. Als erfenis van de Sovjet-structuur met grote landbouwcollectieven (Kolchoz) en staatsgeleide landbouwbedrijven (Sovchoz), is het gemiddelde landbouwbedrijf in Oekraïne veel groter. 93 procent van de boerderijen in de EU worden aangemerkt als familiebedrijven met een gemiddelde omvang van 11 hectare. Oekraïne heeft daarentegen zo'n 8600 landbouwbedrijven met een omvang van 200-2000 hectare. Deze zijn verantwoordelijk voor meer dan de helft van de graanproductie. Alleen in de productie van fruit en groente zijn veel familiebedrijven actief, maar deze produceren vooral voor de binnenlandse markt. Het grootschalige karakter van veel landbouwbedrijven maakt Oekraïne competitief op de internationale markt. Oekraïne is de grootste producent van zonnebloemolie en -zaden ter wereld en staat in de top vijf van producenten van gerst, mais en tarwe.[111]

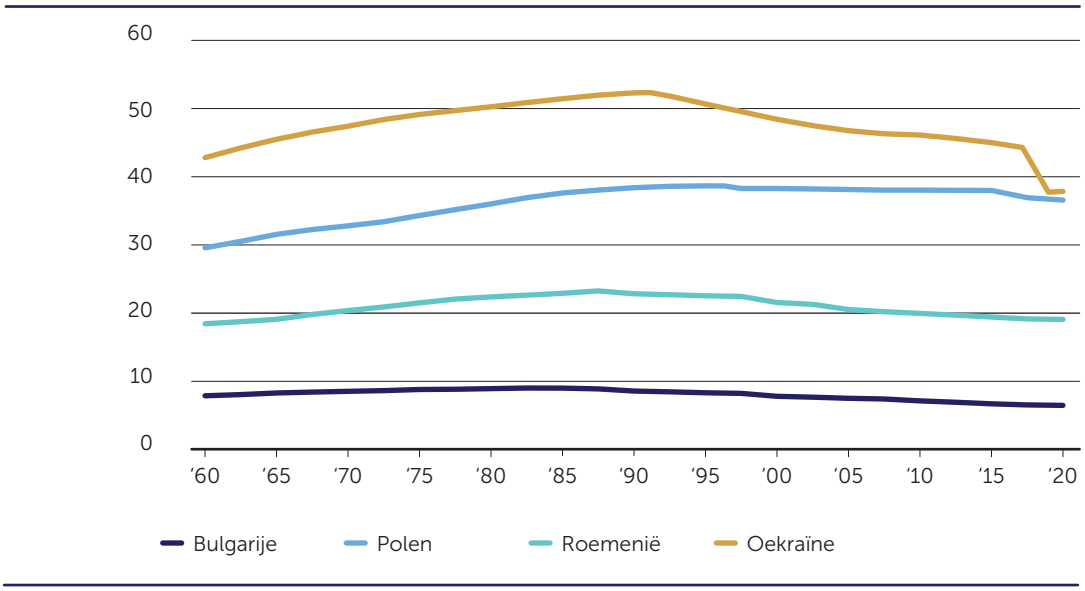
Voor de Nederlandse landbouw zijn de gevolgen waarschijnlijk beperkt, aangezien deze qua gewassen en productiemethoden complementair is. De Nederlandse landbouw is competitief, bevindt zich op afstand tot Oekraïne, en richt zich – met uitzondering van pluimvee en suiker – op andere producten. Toetreding kan ook kansen bieden, bijvoorbeeld door het leveren van arbeidskrachten in de land- en tuinbouw of doordat in de EU gedeeltelijk goedkoper Oekraïens graan in plaats van soja uit Zuid-Amerika als veevoer kan worden gebruikt. Het saldo is voor Nederland naar verwachting positief. Voor andere lidstaten, zoals Polen, Duitsland en Frankrijk, is het risico op concurrentie groter. Zonder waarborgen zal handelsliberalisatie tot weerstand leiden, zoals ook bleek bij het recente Mercosur-akkoord. De mogelijkheid om lange overgangstermijnen en vrijwaringsmaatregelen in te stellen is daarom aan te bevelen. Daarnaast is er ruimte voor EU-brede hervormingen van het landbouwbeleid gericht op wereldwijde concurrentiekracht.

Bij de afronding van het associatie- en vrijhandelsverdrag tussen de EU en Oekraïne waren ook productstandaarden een punt van discussie in Nederland, bijvoorbeeld bij de import van legbatterij-eieren. De productie hiervan is in de EU sinds 2012 verboden. Onder de associatieovereenkomst worden Oekraïense productstandaarden verder geharmoniseerd met de EU-standaarden. Daarnaast is voldoende toezicht op deze standaarden nodig.

Vrij verkeer van werknemers en diensten

Net als bij eerdere uitbreidingen, zal het welvaartsverschil tussen Oekraïne en de EU leiden tot intra-EU migratie van werknemers onder het vrije verkeer van werknemers en diensten. Al ongeveer 15 procent van de Oekraïense bevolking ontvluchtte in 2022 en 2023 het land; een groot deel naar de EU. Oekraïense vluchtelingen kregen in de EU onder de richtlijn tijdelijke bescherming een bijzondere status ten opzichte van andere migranten met toegang tot de arbeidsmarkt, scholing en huisvesting.[112] De regeling werd meerdere keren verlengd en loopt tot maart 2027. Onduidelijk is of deze vluchtelingen na de oorlog terugkeren naar Oekraïne of juist zorgen voor extra instroom via gezinsvereniging. Dit zal mede afhangen van de veiligheidssituatie, de mate waarin controle over het Oekraïense grondgebied en productiefactoren kan worden hersteld en van het succes van wederopbouwinspanningen. Voor de oorlog daalde de Oekraïense bevolking al door emigratie en een laag geboortecijfer, zie Figuur 21.[113] Daarnaast leven ongeveer 6 mln. Oekraïners in door Rusland bezette gebieden. Figuur 21 geeft de cijfers voor Oekraïne met de grenzen van 1991.[114]

Figuur 21. Bevolking Oekraïne 1960-2024 (in mln)



Bron: Wereldbank

Voor de oorlog bestonden er bilaterale migratieakkoorden tussen EU-lidstaten en Oekraïne. Sinds 2007 bestaat er een overeenkomst tussen de EU en Oekraïne inzake de versoepeling van de afgifte van visa voor kortdurend verblijf en een overname-overeenkomst die de terugkeer van personen regelt die geen recht hebben op langdurig verblijf.

Net als in voorgaande uitbreidingsrondes zijn voor- en nadelen verbonden aan deze intra-EU migratie. Zo kunnen deze werknemers gaten in de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de landbouw of zorg, in bestaande EU-lidstaten opvangen. Mogelijke nadelen zijn extra druk op voorzieningen, lonen en huisvesting. Dit kan worden verzacht door overgangstermijnen op het vrije verkeer van personen en diensten en verdergaande coördinatie van sociale zekerheid. Ten slotte is effectief toezicht nodig om misbruik en uitbuiting te voorkomen. Daartoe dient de arbeidsinspectie van voldoende capaciteit te worden voorzien.

Begroting

Met Oekraïne zou de EU een land opnemen met een bevolkingsomvang vergelijkbaar met Polen en een economie op het niveau van Roemenië. Het landbouwareaal van de Unie zou – uitgaande van de oorspronkelijke grenzen van Oekraïne – met 20-25 procent stijgen. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de EU-begroting, met name de cohesie- en landbouwfondsen.

Gezien de beperkte omvang van de EU-begroting en de beperking in de eigen inkomstenbronnen, leidt toetreding van Oekraïne –zonder hervorming van de huidige begrotingssystematiek – tot ofwel minder beschikbare EU-fondsen voor bestaande lidstaten ofwel nieuwe eigen middelen zoals een hogere bijdrage vanuit de lidstaten aan een hogere EU-begroting. Dit vereist keuzes die nu reeds voorliggen aan de onderhandelingstafel over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader.

Schattingen over de kosten van EU-uitbreiding verschillen. Denktank Brueghel becijfert de kosten – bij gelijkblijvende begrotingsregels en zonder overgangsmaatregelen – op 136 mld. euro in de periode 2021-2027. Dat is ongeveer gelijk aan 0,13 procent van het BBP van de Unie en daarmee een beperkte verhoging van de EU-begroting (rond 1,5 procent van het EU BBP).[115] Volgens mediaberichten gaan interne schattingen van de Commissie uit van 186 mld. euro verdeeld over zeven jaar.[116] Denktank CEPS spreekt van ongeveer 19 mld. euro per jaar – vergelijkbaar met de reeds gereserveerde steun voor Oekraïne voor de komende vier jaar in de Oekraïne-faciliteit.[117]

Naast een ruimere begroting zijn hervormingen van cohesie- en landbouwfondsen nodig. Cohesiefondsen moeten economische en sociale verschillen tussen EU-lidstaten en regio's verkleinen. Gezien het welvaartsniveau zou Oekraïne recht hebben op uitkeringen uit deze fondsen. De vraag is dan – bij een gelijkblijvende omvang – of bepaalde regio's hun recht op uitkering verliezen of dat alle andere regio's minder krijgen. Het landbouwfonds vormt nog een grotere uitdaging door de relatieve omvang van de Oekraïense landbouwsector en het feit dat landbouwfondsen mede op basis van het beschikbare landbouwareaal wordt vastgesteld. Een interne studie van de Raad schat dat Oekraïne recht zou hebben op 96,5 mld. euro aan GLB-fondsen over zeven jaar, wat een daling van 20 procent in de uitkeringen aan bestaande lidstaten zou betekenen.[118]

Daarbij horen een aantal nuances. Ten eerste kunnen overgangstermijnen worden vastgesteld gedurende welke de nieuwe lidstaat geen recht heeft op uitkeringen. Dit gebeurde ook in voorgaande uitbreidingen en is een onderhandelingsuitkomst. Ten tweede zal de EU, los van toetreding, aanzienlijke steun moeten bieden voor de wederopbouw van Oekraïne om de stabiliteit van het land (en daarmee de regio) veilig te stellen. Nederland heeft sinds het begin van de oorlog zo'n 21 mld. euro gecommitteerd, waarvan 14 mld. aan militaire en 6 mld. aan niet-militaire steun.[119] Ook nu al financiert de EU projecten in Oekraïne via het nabuurschapsbeleid. Deze worden met lidmaatschap overvloedig. Tot slot mag de steun niet worden overschat. Een deel van de Oekraïense landbouwsector is wereldwijd zeer competitief. EU-investeerders, waaronder uit Nederland, hebben hierin om die redenen in de afgelopen jaren al duidelijk geïnvesteerd. Deze (veelal grootschalige) bedrijven zouden mogelijk uitgezonderd kunnen worden van de steun. Ook dit is een onderhandelingskwestie.

Het Commissievoorstel voor het MFK 2028-2034 voorziet reeds in een hervorming van de begroting met een meer flexibele opzet gericht op EU-kerndoelstellingen zoals concurrentiekracht.

Bestuur

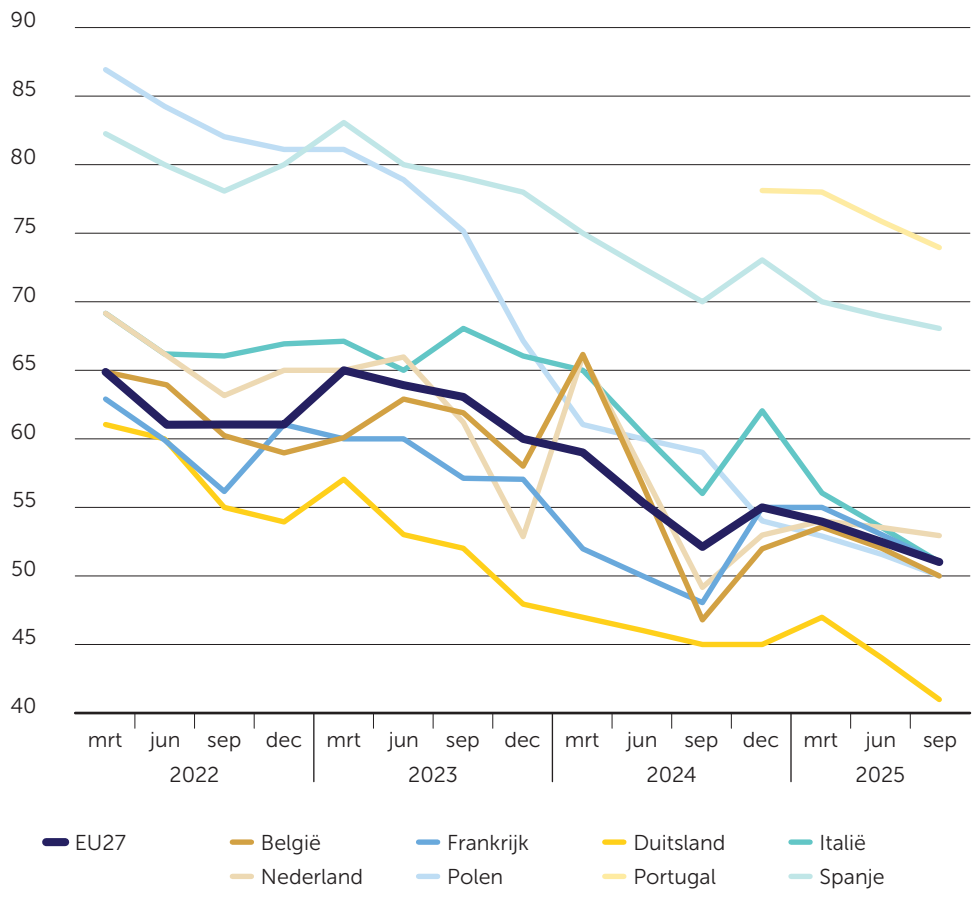
Ten slotte vereist EU-toetreding aanpassingen in werkwijze en instellingen (*governance*) van de EU. Een nieuwe zetelverdeling in het Europees Parlement is noodzakelijk, alsmede een beperking van het aantal eurocommissarissen en beleidsportefeuilles dat onoverzichtelijk wordt naarmate het aantal lidstaten oploopt in de dertig. Oekraïne krijgt, gezien zijn bevolkingsomvang, een groot gewicht bij meerderheidsbesluiten en een vetorecht. Dit verandert de balans in de Raad.

Draagvlak

Een bevolkingsenquête uit 2025 toont aan dat 70 procent van de Oekraïners voorstander is van EU-toetreding, terwijl slechts 9 procent in een referendum tegen zou stemmen.[120] 41 procent van de ondervraagden verwacht dat lidmaatschap binnen 15 jaar kan worden gerealiseerd, tegen 14 procent die denkt dat dat er nooit komt. De EU geniet relatief veel vertrouwen (76%) ten opzichte van andere internationale partners als de VS (55%).

Steun voor Oekraïens lidmaatschap onder huidige EU-lidstaten is met 51 procent het hoogst van alle kandidaat-lidstaten. De steun verschilt per lidstaat van 41 procent in Duitsland tot 74 procent in Portugal. In Nederland steunt 53 procent van de bevolking EU-toetreding van Oekraïne.

Figuur 22. Steun voor EU-lidmaatschap van Oekraïne 2022-2025 (in %)



Bron: Bertelsmann Stiftung eupinions (2005)

4.6 Conclusie

Oekraïne staat onder existentiële dreiging. Het land werd lange tijd gezien als bufferstaat tussen Oost en West. Na vier jaar oorlog, waarin het land zich niet in de bufferzone maar in de *killzone* bevindt, is dat niet langer houdbaar. Het land heeft onomwonden gekozen voor aansluiting bij de EU en NAVO. De veiligheidssituatie van het land stelt de Unie daarmee voor moeilijke keuzes. Waar nu alleen Finland en het Balticum aan Rusland grenzen, vergroot Oekraïens lidmaatschap de grens van de Unie met Rusland. Het risico op een nieuw conflict met Rusland kan niet worden genegeerd. Ook los van een direct conflict kan de verhouding met Rusland verslechteren. Een Oekraïens EU-lidmaatschap verhoogt daarmee de noodzaak van conflictbeheersing en afschrikking aan de Oostgrens. Anderzijds is het afbreukrisico als Oekraïne de oorlog verliest of zich weer meer op Rusland oriënteert niet te overzien. Een meer afwachtende houding, zoals de EU en haar lidstaten aanhielden in 2014 toen Rusland de Krim annexeerde, was ook geen garantie voor veiligheid op het Europese continent. De opname van EU-lidmaatschap in het 28-puntenplan dat Rusland samen met de VS opstelde in november 2025, wijst erop dat Moskou akkoord gaat met EU-lidmaatschap voor Oekraïne.[121] Het zou een manier zijn om de relatie tussen de EU en Rusland te stabiliseren en daarmee een basis leggen voor een duurzame toekomstige verhouding.

Toetreding brengt ook uitdagingen buiten het veiligheidsdomein met zich mee. Het land is groot en blijft – ook zonder oorlog en wederopbouwopgave – economisch sterk achter bij het EU-gemiddelde. De economische structuur, met name de grootschalige en concurrerende landbouwsector, kan tot fricties leiden met bestaande EU-lidstaten, zoals bleek uit eerdere ervaringen met de solidariteitscorridors voor de graanuitvoer. De aanwezigheid van Oekraïense vluchtelingen wekt bovendien vrees op over concurrentie op de arbeidsmarkt, woningnood en druk op voorzieningen. Tegelijkertijd biedt toetreding van Oekraïne ook kansen in termen van toegang tot grondstoffen en – op lange termijn – voor de energiezekerheid.

De wederopbouw van het land, na een jarenlange oorlog met grote verwoestingen van de civiele infrastructuur, zal veel vergen. Naast Russische herstelbetalingen zal de EU ook moeten bijdragen. Binnen de Unie kan die bijdrage beter gestalte worden gegeven dan erbuiten. EU-lidmaatschap leidt tot een aantrekkelijker en meer voorspelbaar investeringsklimaat door de disciplinerende werking van de EU-wetgeving en toegang tot de interne markt. Hierdoor zal het makkelijker zijn om – naast publiek geld – ook private financiering aan te trekken vanuit de EU. Op termijn ontstaat een nieuwe markt met alle economische mogelijkheden die dat aan de uitgebreide Unie biedt.

Oekraïne moet nog aanzienlijke hervormingen doorvoeren om aan de Kopenhagen-criteria te voldoen. Dit vereist in eerste instantie uitvoering van het zogenaamde 10-puntenplan overeengekomen tussen Eurocommissaris Kos en de Oekraïense regering. Ondanks de oorlog, maakt het land daarin grote stappen. Het kent tegelijkertijd echter ook een traditie van corruptie en *state capture* die twijfel opwerpt over de diepgang van de hervormingen. Daarmee is dus ook de opgave voor de EU groot: de Unie moet na toetreding werkbaar blijven en de integriteit van de interne markt en haar fundamentele waarden garanderen door *backsliding* te voorkomen.

5

Conclusie en aanbevelingen

5.1 Het dilemma

In zijn toespraak voor het *World Economic Forum* 2026 beschreef de Canadese premier Carney de huidige internationale ontwikkelingen als *"rupture in the world order, the end of a nice story and the beginning of a brutal reality where geopolitics among the great powers is not subject to any constraints."* In deze veranderende wereldorde is uitgaan van *business as usual* geen optie meer. Ook niet voor de EU. De Russische aanvalsoorlog en de trans-Atlantische spanningen markeren een *Zeitenwende*. Hoewel vanuit een veel negatievere aanleiding, is deze qua significantie te vergelijken met de omslag na de val van de Muur. De Regering Kohl trok nog geen maand na de val van de Muur met een 10-punten plan het initiatief voor de Duitse eenwording naar zich toe en zette daarmee de koers uit voor Europa. Ook nu kan de EU het ontstane momentum en draagvlak gebruiken om de Unie verder vorm te geven. De vraag of EU-uitbreiding hierin een plaats heeft, beantwoordt de AIV bevestigend.

De terugblik uit hoofdstuk 2 laat zien dat eerdere uitbreiding van de Unie per saldo een succesvol instrument van Europees buitenlandbeleid is geweest.

- Veiligheid: EU-lidmaatschap bood een kader om bronnen van onderling conflict, zoals de omgang met etnische minderheden, te beheersen, waardoor de interne stabiliteit van de Unie werd versterkt. De *big bang* vergrootte weliswaar de grens met Rusland, maar zonder toetreding zou de huidige veiligheidssituatie in Europa – gegeven het Russische revanchisme – beduidend slechter zijn geweest.
- Economie: voor de nieuwe lidstaten leidde EU-toetreding tot een economische en maatschappelijke transformatie. Voor de oude lidstaten vergrootte uitbreiding de interne markt en bracht zo per saldo economische welvaart. Nadelen, zoals de grotere concurrentie en effecten van het vrije verkeer van werknemers en diensten, kunnen worden beperkt via lange overgangstermijnen en vrijwaringsclausules.
- Waarden en instituties: convergentie op dit vlak is het meest weerbarstig gebleken. *Backsliding* op het terrein van de rechtsstaat en het dwarsliggersgedrag van Hongarije domineren de beeldvorming. De verwachtingen dat nieuwe lidstaten zich volledig in de westerse leest zouden voegen, waren niet reëel: dergelijke transformaties kosten generaties. Ook in de oude EU-lidstaten is de bescherming van democratie, vrije pers en rechtsstaat geen constante. Verdere garanties kunnen in de nieuwe generatie toetredingsverdragen worden opgenomen.
- Twintig jaar na uitbreiding zijn de mentale afstanden tussen West en Oost in de Europese Unie nog steeds aanzienlijk. Het optreden van politici als de voormalige Hongaarse premier Orbán of de Slowaakse premier Fico kleurt het gesprek over verdere uitbreiding. Een Unie waarvan het zwaartepunt naar het Oosten beweegt vraagt om een heroriëntatie, zeker voor landen als Nederland met een traditioneel trans-Atlantische oriëntatie.

- Tijdens de *big bang*-uitbreiding lukte het niet om interne EU-hervormingen voorafgaand aan uitbreiding door te voeren. Het Verdrag van Lissabon volgde na de uitbreiding. Dat heeft het handelingsvermogen van de Unie niet fundamenteel geschaad: hervormingen en uitbreiding kunnen goed samengaan. Blokkades in beide trajecten hebben bovendien vaak dezelfde binnenlands-politieke of geopolitieke oorzaken. Het prioriteren van hervormingen boven uitbreiding biedt geen oplossing voor de dilemma's waarmee de Unie kampt.

De AIV benadrukt dat EU-uitbreiding met risico's is omgeven. De nieuwe Unie wordt vormgegeven in uitdagende omstandigheden: gelijktijdig zien we geopolitieke conflicten met Rusland, China en de Verenigde Staten en de nodige interne uitdagingen variërend van politieke fragmentatie, populisme en andere beleidsuitdagingen die politieke energie vragen zoals het EU-concurrentievermogen, veiligheid, energiezekerheid en migratie.[122] De Unie wordt traditioneel gezien als 'onwennige geopolitieke speler.'[123] De AIV erkent deze zwaktes, maar stelt dat ze ook zonder uitbreiding bestaan. Zij vragen bovenal om hervorming van de Unie zelf.

De uitdaging is hoe hervormingen en uitbreiding goed kunnen samengaan. Meer tijd biedt meer ruimte om interne hervormingen na te streven en geeft de kandidaat-lidstaten meer ruimte om hervormingen in te voeren en te verankeren in de samenleving. Meer tijd kan echter ook het momentum voor uitbreiding en EU-hervorming tenietdoen en het draagvlak in kandidaat-lidstaten wegnemen om de noodzakelijke, maar soms ook pijnlijke, hervormingen door te voeren. Versnelling van toetreding maakt gebruik van het geopolitieke momentum en geeft de kandidaat-lidstaten een duidelijk perspectief.

Tussen beide overwegingen zoeken we hier een balans. Een gemakkelijke win-winsituatie is er niet: EU-uitbreiding en -hervorming verlopen beide niet zonder frictie en vragen een prijs. De veiligheidssituatie van Oekraïne is een risico voor de Unie en vraagt om investeringen in de Europese veiligheid. De rechtsstatelijke *backsliding* vraagt om meer capaciteit en politieke inzet op handhaving van de EU-kernwaarden en een gezamenlijk gedragen buitenlandsbeleid. Ook hervormingen, bijvoorbeeld bij aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of de EU-begroting, roepen weerstand op en vragen om een heldere oriëntatie en de inzet van politiek kapitaal.

De AIV concludeert, alles afwegende, dat de kosten en risico's van een afwachtende opstelling hoger zijn. Het is een blik in de toekomst, met onzekerheden over de mate waarin verschillende risico's zich daadwerkelijk voordoen. Ook een vergelijking met andere vormen van internationale samenwerking is moeilijk; de EU heeft als samenwerkingsvorm wereldwijd geen vergelijk.[124] Hieronder worden de risico's van een afwachtende houding nader beschreven.

Veiligheid en stabiliteit

Geen uitbreiding of uitbreiding op een heel lange termijn zal door de kandidaat-lidstaten worden gezien als een gebroken belofte. Met name wanneer dat besluit is te wijten aan te weinig inzet in de EU om zichzelf voor te bereiden door hervormingen. Dat risico is er ook wanneer de landen langjarig in onzekerheid verkeren over hun EU-perspectief. De Unie verliest geloofwaardigheid en invloed. In een nieuwe wereldorde die meer wordt bepaald door invloedssferen, zal de invloed van andere spelers, zoals China, Rusland en de VS in deze landen toenemen. Dat kan via economische dwang en invloed (China), desinformatie en hybride oorlogsvoering (Rusland) en directe interventie in democratische processen (VS).

Een gebrek aan perspectief zal leiden tot meer instabiliteit in de landen door de toegenomen politieke en economische onzekerheid. Dat kan nationalisme en etnische conflicten opwekken en daarmee gewapende conflicten in een regio die historisch zeer beladen is. Zonder twijfel

heeft dergelijke instabiliteit aan de periferie ook aanzienlijke gevolgen voor de Unie. Geweld kan overslaan op EU-landen in de regio, instabiliteit en onzekerheid kan de economie ondermijnen en kan leiden tot meer georganiseerde misdaad die ook over de grenzen voelbaar is. Een afwachtende houding zal ook negatief uitwerken op de Midden- en Oost-Europese landen die nu al lid zijn. Het zal de afstand tussen Oost en West in Europa vergroten.

Vooral Oekraïne, dat getroffen is door een invasie van het buurland Rusland, heeft belang bij een helder perspectief op toetreding. Het is niet overdreven om te zeggen dat de afloop van de oorlog bepalend is voor de toekomst van Europa. Een duurzaam bestand en een einde aan de oorlog zijn gemakkelijker te realiseren wanneer eventuele concessies hand in hand gaan met een tastbaar vooruitzicht op lidmaatschap van de Europese Unie en met een garantiemacht (AIV, 2026). De materiële steun, de militaire steun en de politieke perspectieven horen samen te gaan.

Economie en welvaart

EU-lidmaatschap en de waarborgen van het EU-acquis leiden tot een beter en stabieler investeringsklimaat. De economische ontwikkeling die Polen na toetreding heeft doorgemaakt, is een niet te ontkennen economisch succes. Uitblijven van lidmaatschap, verdere onzekerheid, meer buitenlandse invloeden en minder duidelijkheid over de toekomstige lijn van een land, zal leiden tot minder investeringen en een minder voortvarende economische ontwikkeling (of voor Oekraïne: wederopbouw). Dat speelt corruptie en de informele sector in de hand.

Voor de bestaande lidstaten vertaalt het uitblijven van lidmaatschap zich vooral in het uitblijven van economische kansen van een grotere interne markt en investeringsmogelijkheden. Ook maakt het de toegang tot strategische grondstoffen onzekerder. In een tijd van geopolitieke fragmentatie biedt een uitgebreide interne markt veel voordelen. Verder zijn landen als EU-lidstaat verplicht mee te doen aan de vormgeving en uitvoering van het EU-migratiepact. Zonder lidmaatschap hebben zij minder prikkel om daaraan bij te dragen.

Waarden en instituties

Als toetreding uitblijft, bestaat het risico dat de EU als waardengemeenschap aan aantrekkingskracht verliest. Landen zullen geneigd zijn zich te richten op andere geopolitieke spelers met wellicht minder democratische systemen. Het risico bestaat dat de landen – al of niet via buitenlandse inmenging – stappen terug doen in hun democratiseringsproces. Ook dit kan overslaan naar EU-lidstaten, met name in Oost-Europa. Afwijzing van landen aan de Oostflank kan ook in de Oost-Europese lidstaten worden ervaren als een afwijzing en daarmee de Oost-West tegenstelling in de EU vergroten.

EU-lidmaatschap is – zoals de lessen uit de voorgaande uitbreidingsronde hebben geleerd – geen garantie voor een blijvende positieve ontwikkeling van de EU-kernwaarden. Ook al zijn er veel positieve voorbeelden te noemen, de ervaringen met politici als Orbán overheersen het beeld. EU-lidmaatschap geeft de Unie wel meer handelingsperspectieven om een positieve ontwikkeling aan te moedigen. Hoe verder het EU-perspectief verwijderd raakt, hoe kleiner de handelingsmogelijkheden van de EU en hoe groter het risico dat hervormingen tot nu toe ongedaan worden gemaakt. Tegelijkertijd dienen de Raad en de Commissie bereid en in staat zijn om tegen *backsliding* op te treden om geloofwaardig te zijn. Dat vereist hervormingen en extra waarborgen in toetredingsverdragen.

Hervormingen en draagvlak

De EU behoeft hervormingen (AIV, 2025). Dat geldt zowel voor de situatie met als zonder uitbreiding. Uitbreiding kan een katalysator zijn, omdat het de urgentie van hervormingen verhoogt. Zonder uitbreiding kan het draagvlak voor verdere stappen in de EU verder afkalven

als het beeld wordt bestendigd dat de EU niets voor elkaar krijgt. Hoewel critici van uitbreiding vaak wijzen op het gebrek aan draagvlak voor de Unie, kan juist ook het gebrek aan daadkracht dat gevoel verder bestendigen en de focus verleggen naar interne (nationale) aangelegenheden. In een steeds competitievere wereld met meer machtsuitoefening schaadt een gebrek aan aandacht voor internationale verhoudingen het Europese en Nederlandse belang.

Een intensievere relatie met het VK, Noorwegen en IJsland kan – al dan niet in de vorm van een EU-lidmaatschap of binnen *coalitions of the willing* – meer balans brengen in de Europese samenwerking en comfort bieden aan het deel van de bevolking dat ongerust is over de verschuiving van het zwaartepunt van de EU richting het Oosten. Nederland kan hier een brugfunctie vervullen vanuit het traditionele partnerschap met het VK en de Nordics in de Europese samenwerking.

Conclusie

Op alle dimensies geeft uitbreiding zowel de Unie en haar bestaande en nieuwe lidstaten meer handelingsperspectieven. Uitbreiding maakt de Unie en haar lidstaten daardoor weerbaarder. De keuze om de Unie uit te breiden heeft desondanks risico's die eerder in dit advies uitgebreid in kaart zijn gebracht en in het proces van gefaseerde toetreding door langere overgangstermijnen zoveel mogelijk opgevangen dienen te worden. Op basis van een weging van alle kansen en risico's, concludeert de AIV dat de Unie met nieuwe lidstaten – mits op een juiste manier gefaseerd en gebouwd op een stevig fundament – op termijn veiliger, weerbaarder en welvarender is.

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

- Aanvaard dat er geen gemakkelijke win-winsituatie is. Zowel aan EU-uitbreiding als aan niet uitbreiding zijn voor- en nadelen verbonden. De kosten en risico's van een afwachtende opstelling zijn echter per saldo hoger. Uitbreiding geeft zowel de Unie als de nieuwe lidstaten meer handelingsperspectieven op het terrein van veiligheid, welvaart en instituties.
- Erken dat ook bestaande lidstaten, waaronder Nederland, baat hebben bij EU-uitbreiding. Een grotere interne markt biedt economische kansen. De veiligheidssituatie van nieuwe lidstaten is na toetreding beter. Dat sterkte ook de veiligheid van bestaande EU-lidstaten, waaronder Nederland.
- Identificeer en adresseer de risico's die deze uitbreiding met zich meebrengt. Het verleden leert dat de grootste uitdaging bij uitbreiding ligt in de verankering van de rechtsstaat. Neem extra garanties op in 'nieuwe generatie'-toetredingsverdragen, maar versterk ook de waarborgen van democratie en rechtsstaat in de bestaande lidstaten via versterking van het rechtsstaatinstrumentarium en begrotingsconditionaliteit. Dat draagt bij aan het beantwoorden van bestaande zorgen over uitbreiding bij burgers in ons land.
- Zet in op gefaseerde toetreding via de lange overgangstermijnen bijvoorbeeld op het terrein van het vrij verkeer van personen, de begroting en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid om risico's van uitbreiding te mitigeren.
- Gebruik het momentum om de Unie een sterker fundament te geven via hervormingen. Verdieping en verbreding van de Unie kunnen samengaan. Blokkades in hervormings- en uitbreidingstrajecten hebben vaak dezelfde binnenlands-politieke of geopolitieke oorzaken. Hervormingen zijn ook zonder EU-uitbreiding nodig; EU-uitbreiding verhoogt de urgentie daartoe.

- Betrek Europese landen die momenteel geen kandidaat-lid zijn, zoals het VK, Noorwegen en IJsland, via verdergaande samenwerking en gerichte bilaterale inzet vanuit Nederland verder bij de EU. Op termijn kan dit wellicht leiden tot (hernieuwd) EU-lidmaatschap. Dit versterkt het geopolitieke handelingsvermogen van de Europese Unie, vergroot de geografische balans in het uitbreidingsproces van de Unie en kan daarmee bijdragen aan het draagvlak voor verdere uitbreiding.

5.2 Oplossingsrichtingen

De AIV onderscheidt op basis van de lessen uit het verleden en de diversiteit van kandidaat-lidstaten, drie categorieën onder de huidige kandidaat-lidstaten:

Categorie I: Oekraïne

Nederland dient bij te dragen aan de totstandkoming van een vredesverdrag tussen Rusland en Oekraïne. Nederland en de EU kunnen daar op verschillende wijzen aan bijdragen. Ten eerste door de voortzetting van politieke en militaire druk om Rusland richting de onderhandelingstafel te bewegen en Oekraïne een betere onderhandelingspositie te geven. Bij een duurzaam bestand horen robuuste veiligheidsgaranties en verankering in de EU via een EU-lidmaatschap. Beide kunnen bijdragen aan het draagvlak voor een bestand. Rusland heeft in het eerder gepresenteerd vredesplan (het 28-puntenplan) een EU-lidmaatschap voor Oekraïne geaccepteerd.[125]

Bij een duurzaam bestand ontstaat een nieuw momentum. De AIV beveelt aan Oekraïne zo snel mogelijk formeel toe te laten toetreden tot de EU, bijvoorbeeld door als doel te stellen dat een toetredingsverdrag een jaar na totstandkoming van een bestand is uit onderhandeld. De AIV vindt een spoedige toetreding te verantwoorden op basis van de uitzonderlijke situatie waarin Oekraïne zich bevindt en de implicaties daarvan voor Europa. Geen Europees land is sinds de Tweede Wereldoorlog zo zwaar getroffen door externe agressie. Rusland blijft, ook na beëindiging van de vijandelijkheden, een dreiging voor Oekraïne en de EU.

Ondanks de urgentie, is toetreding alleen mogelijk met inachtneming van de Kopenhagen-criteria op termijn. Oekraïne maakt – ondanks de oorlog – voortgang in de hervormingen die nodig zijn om het EU-acquis te implementeren. De corruptieschandalen die aan het licht zijn gekomen wijzen er zowel op dat de hervormingen doorzetten als dat er nog een lange weg te gaan is om de corruptie in te dammen. Het kan zijn dat Oekraïne een jaar na totstandkoming van een duurzaam bestand niet geheel aan alle Kopenhagen-criteria voldoet. Dat is voor de AIV acceptabel omdat de tijd tussen de onderhandelingen over een toetredingsverdrag en de daadwerkelijke toetreding kan worden gebruikt om verdere hervormingen door te voeren. Als *acceding country* kan Oekraïne in die periode wel reeds als *observer* (zonder stemrecht) deelnemen aan vergaderingen in de Raad en het EP en zo ervaring opbouwen met de EU en haar werkwijze. Het land is daarnaast verzekerd van de toekomstige verankering in de Unie. Aan een dergelijke werkwijze dient een duidelijk plan met concreet tijdspad verbonden te zijn. Het gezamenlijke tienpuntenplan van de EU en Oekraïne uit december 2025 met prioritaire hervormingen geldt hiervoor als voorwaarde.

Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden voor Oekraïne worden gesteld. Oekraïne heeft het komende decennium een hervormings- en wederopbouwopgave. Dit biedt ruimte voor bijzondere conditionaliteiten in fondsen en langere overgangstermijnen dan in eerdere uitbreidingen. Deze bieden tijd voor hervormingen om wortel te schieten en zijn nodig voor het draagvlak in bestaande EU-lidstaten, bijvoorbeeld op het terrein van vrij verkeer van werknemers en landbouw. Daarnaast kunnen derogaties worden overeengekomen: tijdelijke uitzonderingen op beleidsterreinen waar Oekraïne nog niet aan kan voldoen, omdat het land nog niet over

de noodzakelijke bestuurlijke en financiële capaciteit beschikt. In de *big bang*-uitbreiding zijn dergelijke derogaties ook toegepast, bijvoorbeeld op het terrein van milieuwetgeving. Gezien de omvang van de wederopbouwopgave, zal Oekraïne waarschijnlijk op grotere schaal gebruik maken van derogaties dan in voorgaande uitbreidingen.

Een open vraag is wat de status als *acceding country* betekent voor de EU. Deze status kan lang voortduren als er problemen zijn met de ratificatie van het toetredingsakkoord in EU-lidstaten. Volgens artikel 14 jo. 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht heeft een staat, in de periode van ratificatie, de verplichting zich van handelingen te onthouden die onderwerp zijn van het verdrag en het verdrag aan zijn doel zouden ontnemen. Het lijkt aannemelijk dat EU-lidstaten voor ratificatie in geval van hernieuwde agressie niet wezenlijk anders reageren dan na ratificatie, maar garanties zijn er niet.

De vraag hoe de bijstandsverplichting er in de praktijk uit zal zien, is momenteel onderwerp van gesprek. De wederzijdse bijstandsverplichting uit artikel 42.7 VEU is momenteel niet duidelijk omlijnd. Daarmee is vooralsnog onduidelijk wat de EU en haar lidstaten – ook bij lidmaatschap – in politieke, juridische, militaire en financiële zin verplicht zijn te leveren aan Oekraïne in geval van hernieuwde Russische agressie. Opname van veiligheidsgaranties in een bestand tussen Rusland en Oekraïne is dan ook essentieel (AIV, 2026).

De EU is onder Cypriotisch voorzitterschap van de Raad gestart hier invulling aan te geven via *table-top* oefeningen.[126] Aanleiding daartoe was mede de hogere veiligheidsdreiging die zich manifesteert door raketinslagen vanuit Rusland in Polen en vanuit Iran in Cyprus en de meer onzekere veiligheidsgarantie vanuit de NAVO. De noodzaak om artikel 42.7 VEU verder in te vullen en zelfstandig zorg te kunnen dragen voor de verdediging en afschrikking van de EU bestaat los van lidmaatschap. EU-lidmaatschap van de Oekraïne verhoogt wel de urgentie. Ook de noodzaak om Oekraïne politiek, financieel en met militaire middelen te steunen bestaat buiten het EU-lidmaatschap. Ontegenzeggelijk zijn hieraan risico's verbonden, maar dat geldt ook voor de situatie waarin Oekraïne niet in de EU wordt verankerd. De vraag is welke risico's de EU bereid is aan te gaan.

In de periode voorafgaand aan een bestand, dient de EU zo goed mogelijk invulling te gegeven aan de toekomstige verankering van Oekraïne door:

- Verdieping van de associatieverdragen via verdere vrijmaking van de handel in goederen en diensten.
- Verdere integratie op andere beleidsterreinen, zoals digitalisering, cultureel erfgoed, regionaal beleid, voedselveiligheid, energie en trans-Europese netwerken.
- Voortzetting van steun van de EU aan Oekraïne op veiligheids- en defensiegebied via wapenleveranties, militaire samenwerking en het ontwikkelen van de defensie-industrie. Hiervoor bestaan reeds een groot aantal initiatieven, zowel binnen de EU als daarbuiten via een zo breed mogelijke *coalition of the willing*.
- Oekraïne actief te betrekken bij strategische veiligheidsbeleidsvorming, gezien zijn ervaren strijdkrachten. Dit kan door Oekraïne een plaats in een nieuw op te richten Europese Veiligheidsraad te bieden.
- Deelname aan beraadslagingen in de Raad en het EP, zoals voorgesteld door bepaalde lidstaten waaronder Duitsland, kunnen deze vormen van verdere samenwerking verder versterken.

Wanneer een bestand uitblijft, ontstaat een nieuwe situatie waarbij de vraag opnieuw aan de orde zal komen op welke manier Oekraïne tot de Unie toetreedt.

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 uitonderhandeld moeten zijn.

- Het voldoen aan het gezamenlijke tienpuntenplan van de EU en Oekraïne uit december 2025 met prioritaire hervormingen op corruptie en rechtsstaat geldt als voorwaarde. Verzeker dat Oekraïne, net als alle andere kandidaat-lidstaten, voldoet aan de politieke Kopenhagen-criteria. Waarborgen tegen *backsliding* – inclusief conditionaliteit en omkeerbaarheid van reeds verworven rechten – zijn essentieel.
- Hanteer lange overgangstermijnen – bijvoorbeeld op het gebied van landbouw of vrij verkeer van personen – om de risico's van toetreding op te vangen. Dat is de meest werkzame manier om een gefaseerde toetreding vorm te geven.
- Geef Oekraïne – voorafgaand aan sluiting van het toetredingsverdrag – de mogelijkheid om zonder stemrecht deel te nemen aan beraadslagingen in de Raad en het EP conform het recente Duitse voorstel. Dit versterkt het aanvullend beleid in opmaat van lidmaatschap en loopt natuurlijk over in de toegang die Oekraïne als *acceding member* verkrijgt na ondertekening van het toetredingsverdrag.
- Blijf inzetten op de wederopbouw van Oekraïne. Nederland heeft tot nog toe veel bijgedragen: EU-lidmaatschap geeft meer invloed over hoe het geld wordt besteed en trekt meer private investeringen door een stabieler investeringsklimaat.
- Blijf Oekraïne onverminderd steunen in de oorlog, draag bij aan een eventuele garantiemacht en werk aan eigen defensiecapaciteit. Het AIV-advies over Oekraïne, dat in juli 2026 wordt gepubliceerd, gaat daar verder op in.[127]
- Leg het verschil in behandeling van Oekraïne uit aan de andere kandidaat-lidstaten met een beroep op de status van Oekraïne als slachtoffer van de grootste gewapende aanvalsoorlog op het Europese continent sinds de oprichting van de Unie.

Categorie IA: Moldavië

Net als Oekraïne, heeft Moldavië te maken met een deel van zijn grondgebied dat omstreden is en waarover de regering geen volledige zeggenschap heeft. Transnistrië, een bestuurlijke eenheid binnen Moldavië, verklaarde zich in 1990 eenzijdig onafhankelijk en handhaaft dit met aanwezigheid van het Russische leger. Deze onafhankelijkheid wordt internationaal niet erkend.

Moldavië, gelegen tussen Roemenië en Oekraïne, heeft een ingewikkelde relatie met zowel de EU als Rusland. Moldavië was tussen 1918-1940 deel van Roemenië. Ongeveer 60 procent van de bevolking van Moldavië heeft ook de Roemeense nationaliteit. Transnistrië daarentegen was in die tijd onderdeel van de Oekraïense socialistische sovjetrepubliek en werd slechts kort geannexeerd door Roemenië tussen 1941-1944. Na de Tweede Wereldoorlog werd de regio onderdeel van de Sovjet-Unie. De voortdurende aanwezigheid van het Russische leger in de regio dient mede te voorkomen dat de regio zich opnieuw aansluit bij Roemenië. In 2022 sprak 44 procent van de bevolking van Moldavië zich uit voor hereniging met Roemenië. Ook de huidige Moldavische president Sandu sprak zich hiervoor uit.[128] In 2006 sprak ruim 97 procent van de bevolking van Transnistrië zich uit voor aansluiting bij Rusland, met de kanttekening dat dit referendum internationaal niet als geldig wordt erkend.[129] Net als de Krim en Donbas regio's in Oekraïne, ligt Transnistrië dus op de geopolitieke breuklijn tussen Rusland en het Westen.

Moldavië vroeg in 2022 – in het kielzog van Oekraïne – om EU-lidmaatschap en werkt sindsdien aan de noodzakelijke hervormingen. Het land verwacht in 2028 klaar te zijn voor EU-toetreding. Moldavië heeft haar toetreding politiek gekoppeld aan toetreding van Oekraïne. Door het Hongaarse veto is noch voor Oekraïne noch voor Moldavië daarom het eerste onderhandelingscluster geopend. Het is aan Moldavië zelf om deze politieke koppeling los te laten. Qua EU-absorptiecapaciteit is er in vergelijking met Oekraïne minder frictie te verwachten, aangezien Moldavië aanzienlijk kleiner is.

De veiligheidssituatie in Transnistrië is minder acuut dan in Oekraïne, aangezien er geen actief conflict heerst. De Russische aanwezigheid in Transnistrië blijft een duidelijk zorgpunt. Op termijn kan Moldavië ook weer doelwit worden van de revanchistische politiek van Rusland; Russische drones maken regelmatig inbreuk op het Moldavische luchtruim.[130] Rusland tracht daarnaast de EU-periferie te destabiliseren via hybride dreigingen. Op de lange termijn dient de EU te streven naar een nieuwe verstandhouding met Rusland. Voor nu lijkt Rusland zich eerder zorgen te maken over een eventueel Moldavisch NAVO-lidmaatschap dan over EU-lidmaatschap.[131]

Naast Transnistrië kent Moldavië uitdagingen zoals criminaliteit en corruptie die een dreiging vormen voor de Unie, zoals de illegale handel in kleine vuurwapens. Deze dreiging is effectiever te bestrijden via politiesamenwerking binnen de EU dan daarbuiten.

Het afbreukrisico als Moldavië geen EU-lidmaatschap krijgt, terwijl het aan alle Kopenhagen-criteria voldoet, is dat het land weer meer onder Russische invloed komt. Dit zou de EU-periferie destabiliseren en op de lange termijn de veiligheid in Europa ondermijnen.

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

Categorie II: Kleine kandidaat-lidstaten met hervormingsdynamiek Montenegro en Albanië

De tweede categorie lidstaten bestaat uit kleine landen met een sterke ambitie om toe te treden tot EU. Die ambitie uit zich in een sterke hervormingsagenda, volledige aansluiting bij het gemeenschappelijke buitenlandbeleid en duidelijke vooruitgang in de toetredingsonderhandelingen. Montenegro verwacht in 2026 aan alle Kopenhagen-criteria te voldoen en Albanië in 2027. Volgens eurocommissaris Kos is toetreding in 2028 en 2029 haalbaar, afhankelijk van de voortgang van het opstellen van een toetredingsverdrag en ratificatie.[132] Montenegro en Albanië zijn qua inwonersaantal vergelijkbaar met respectievelijk Rotterdam en twee keer Amsterdam. Vanwege de beperkte omvang zou hun toetreding relatief weinig druk leggen op de huidige lidstaten.

Het grootste risico voor deze landen is *backsliding*. Aandachtspunten in de hervormingen zijn corruptie, georganiseerde misdaad, rechtsstaat of gebrek aan democratische pluriformiteit. Voor dergelijke fundamentele hervormingen is er altijd een risico op terugval. Dat geld ook voor oude lidstaten. Het risico is wellicht groter in landen met een betrekkelijk korte traditie op dit terrein. Uit de voorgaande uitbreidingsronde is gebleken dan de introductie van democratische en rechtsstatelijke hervormingen een proces is van generaties met *ups* en *downs*. Het is van belang om zorg te blijven dragen dat de hervormingen die in het toetredingsproces zijn doorgevoerd voldoende wortelschieten en de hervormingsdynamiek in stand blijft.

Deze afbreukrisico's kunnen, gezien de omvang van zowel de problemen als de omvang van de landen, afdoende worden geadresseerd door overgangstermijnen en clausules in de toetredingsverdragen. De AIV pleit voor een nieuwe generatie toetredingsakkoorden. De Commissie heeft iets vergelijkbaars aangekondigd in de voortgangsrapportage inzake EU-uitbreiding. De Commissie schrijft: *"To ensure that new Member States continue to safeguard and maintain their track-record on the rule of law, democracy and fundamental rights, the Commission considers that future Accession Treaties should contain stronger safeguards against backsliding on commitments made during the accession negotiations."*[133] Een nieuwe blauwdruk voor deze toekomstige toetredingsverdragen ligt echter nog niet voor. De Nederlandse regering zou erop moeten aandringen dat er spoedig in de Raad inhoudelijk over gesproken wordt.

Een permanente ongelijke behandeling tussen EU-lidstaten is op basis van het gelijkheidsbeginsel onmogelijk. Dit benadrukt de noodzaak om de handhaving van de EU-kernwaarden in alle lidstaten – zowel bestaande en nieuwe – te versterken (zie paragraaf 5.3). Ook dit kan via toetredingsverdragen worden geadresseerd door een intentieverklaring toe te voegen voor EU-brede hervormingen met een duidelijke tijdslijn.

Om de ratificatie van uitbreiding in goede banen te leiden, is het belangrijk de bekendheid te vergroten met deze landen en de wijze waarop zij verbonden zijn met de Europese Unie. De mentale afstand tot de landen is groot, wat kan leiden tot een verkeerde inschatting van de kansen en risico's van EU-uitbreiding. Een op feiten gebaseerde dialoog is noodzakelijk.

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.

- Zorg dat het toetredingsproces aan geloofwaardigheid wint door deze relatief kleine landen op afzienbare termijn in de Unie op te nemen. EU-toetreding van deze landen zal, gezien hun omvang, niet te veel vragen van de EU-absorptiecapaciteit.
- Bereid Nederland voor op de onderhandelingen over de volgende generatie van toetredingsverdragen die naar verwachting met deze landen zullen worden vormgegeven. Onderzoek de beste vormgeving die invulling geeft aan Nederlandse zorgen zoals betere waarborgen voor de rechtsstaat, mediavrijheid en democratie. Verbind een intentieverklaring aan de toetredingsverdragen voor EU-brede hervormingen met een duidelijke tijdslijn.
- Vergroot de kennis over toetredingslanden voor het publieke en politieke debat en draagvlak.

Categorie III: Overige landen op de Westelijke Balkan

De laatste categorie bestaat uit landen die al langer in de EU-wachtkamer zitten, maar waarbij het toetredingsproces de nodige obstakels kent.[134] Op dit moment zijn dit uitsluitend landen op de Westelijke Balkan.

Een eerste obstakel is dat de hervormingsnoodzaak om aan de Kopenhagen-criteria te voldoen groot is terwijl het vermogen om deze hervormingen door te voeren ontbreekt. Geen van deze landen zal op afzienbare termijn klaar zijn voor EU-lidmaatschap. Een groter struikelblok is de erfenis van de oorlogen en conflicten van de vorige eeuw. De normalisering van de relatie met Kosovo maakt deel uit van de Servische toetredingsonderhandelingen. De architectuur van het Daytonakkoord, met een autonome Servische regio (*Republika Srpska*) naast de Federatie van Bosnië en Herzegovina, blokkeert momenteel besluitvorming in Bosnië en Herzegovina. Ook bilaterale conflicten met bestaande EU-lidstaten blokkeren de voortgang. Het toetredingsproces

van Noord-Macedonië werd lang geblokkeerd door de Griekse eis voor een naamswijziging van het land. Verschillende EU-lidstaten erkennen Kosovo niet als onafhankelijke staat, waardoor kandidaat-lidmaatschap niet kan worden toegekend.

Toetreding van deze landen is – gezien de historische ernst van de conflicten – een niet te onderschatten opgave. Maar net als de beslechting van het onderlinge conflict tussen Frankrijk en Duitsland na de twee wereldoorlogen, is het – op termijn en onder de juiste voorwaarden – mogelijk. De EU toonde in de *big bang*-uitbreiding – ondanks tegenslagen en *backsliding* – haar vermogen om democratisering, ontwikkeling van de rechtsstaat en de waarborg van rechten van minderheden te bevorderen in de voormalige Sovjet- en Warschaupactlanden.

De AIV ziet toetreding als de beste kans om de regionale conflicten op termijn structureel op te lossen door een overkoepelend samenwerkingskader te bieden. Of, zoals in de woorden van een van de grondleggers van de EU, Jean Monnet: "Samenwerking tussen landen, hoe belangrijk ook, kan alléén ons probleem niet oplossen. Het streven moet zijn om de belangen van de Europese volkeren te laten samenvloeien en niet slechts om een evenwicht tussen die belangen te bewaren."[135] Dit vraagt een proactieve en pro-democratische opstelling van de EU, bijvoorbeeld via openlijke steun aan de Servische studentenprotesten met inzet voor goed bestuur en institutionele hervorming. Daarnaast dient de EU zich meer in te zetten voor conflictresolutie in de regio, zoals in de Belgrado-Pristina dialoog en in Bosnië en Herzegovina.[136]

EU-lidmaatschap van deze landen is op lange termijn ook in het belang voor de EU's eigen veiligheid, welvaart en waarden. Rusland, China, Turkije, de VS en de Golfstaten maken hun invloed in de regio voelbaar. Als de EU zich niet manifesteert als betrouwbare lange-termijn partner, mist ze de kans om haar interne markt te versterken, haar strategische autonomie uit te breiden, haar waarden te verdedigen tegen Russische beïnvloeding en desinformatie en zo de regionale stabiliteit en veiligheid te schragen.

Handelingsopties

Het opbouwen van meer engagement en geloofwaardigheid vergt tijd. De AIV ziet daarom vooral voor deze categorie kandidaat-lidstaten een meerwaarde voor aanvullend beleid waarin de landen geleidelijk beter worden gebonden aan de EU via verdieping van de associatie- en vrijhandelsakkoorden, voortzetting van bestaande initiatieven als *roaming like at home*, energiesamenwerking en toegang tot het SEPA-gebied.

Daarnaast is meer betrokkenheid van de (Nederlandse) private sector essentieel. Denk aan Schiphol dat luchthavenbeheer in de regio ondersteunt, aan Nederlandse energiebedrijven die meebouwen aan de energietransitie op de Balkan, of aan de Rotterdamse haven die logistieke samenwerking opzet met Adriatische havens. Dit creëert wederzijdse economische afhankelijkheid die het integratieproces verankert buiten de diplomatieke sfeer — en geeft het Nederlandse bedrijfsleven een belang bij succesvolle uitbreiding, wat binnenlands draagvlak vergroot. Ook vanuit andere ministeries dan Buitenlandse Zaken kan meer inspanning worden gepleegd via assistentie in beleidshervorming, verdergaande integratie op andere beleidsterreinen en de opbouw van instituties.

Om de interne markt te beschermen bij verdergaande integratie, dienen de principes van conditionaliteit en omkeerbaarheid te worden gehandhaafd: stagnatie of terugval in hervormingen heeft consequenties voor de voortgang in het toetredingsproces en de daarin verworven rechten. Ook volledige beëindiging van het toetredingsproces ligt daarbij voor de AIV als optie op tafel.

De AIV plaatst vanuit bovenstaande overwegingen duidelijke vraagtekens bij de voorgenomen bezuinigingen op het MATRA-programma, zoals aangekondigd door het voormalige kabinet Schoof. Dit programma ondersteunt juist rechtsstatelijke en democratische hervormingen. Ondanks de beperkte omvang van deze fondsen, heeft herstel van dit budget een disproportioneel groot signaaleffect, omdat Nederland via MATRA langjarige relaties onderhoudt met lokale organisaties, rechters, journalisten en ambtenaren.

Draagvlak

Bilaterale issues met EU-lidstaten kunnen het draagvlak voor EU-toetreding in de regio ondermijnen. De EU legt soms grote eisen op tafel, zoals de grondwetswijziging in Noord-Macedonië, zonder de garantie dat Bulgarije haar veto in het toetredingsproces loslaat. Raadsvoorzitter Costa presenteerde in september 2025 een voorstel om bepaalde stappen in het toetredingsproces, zoals opening van nieuwe onderhandelingsclusters, te besluiten bij gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, spraken zich hiertegen uit. Een meer gestroomlijnd voorstel, gericht op puur technische tussenstappen, zou het probleem van veto's niet wegnemen, maar het toetredingsproces wel bespoedigen en daarmee het draagvlak stutten. Daarnaast kan Nederland, met gelijkgezinde landen en de Commissie, diplomatieke druk uitoefenen op deze landen om solidariteit en gemeenschappelijke belangen te laten prevaleren.

Voor het EU-draagvlak is een duidelijker, op wederzijds belang gebaseerd narratief cruciaal. Het huidige momentum moet worden benut. De AIV waarschuwt ervoor dat een bestand tussen Rusland en Oekraïne de gevoelde urgentie van toenadering tussen de EU en de Westelijke Balkan kan doen afnemen. Dat gaat ten onrechte voorbij aan andere geopolitieke dreigingen, zoals groeiende invloed van China in de regionale economie, bijvoorbeeld bij de winning van grondstoffen in Bor en Majdanpek, de aanhoudende (hybride) dreiging vanuit Rusland en risico's op destabilisatie aan de EU-grens door oplopende conflicten.[137]

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.

- Combineer betrokken steun met strikte voorwaarden om de weg naar EU-lidmaatschap vrij te maken. Vanuit de bijzondere historische verantwoordelijkheid, zou Nederland zich in het bijzonder kunnen inzetten voor Kosovo en Bosnië en Herzegovina. Daarbij kan worden samengewerkt met gelijkgezinde landen als Duitsland.
- Bindt deze landen in de periode voorafgaand aan lidmaatschap waar mogelijk nader aan de EU zonder daarbij afbreuk te doen aan de integriteit van de interne markt, EU-kernwaarden of het functioneren van de Unie. Maak volledige *alignment* met het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid een noodzakelijke voorwaarde voor verdere stappen. Pas de principes van conditionaliteit en omkeerbaarheid toe, zoals vastgelegd in de meest recente herziening van de toetredingsmethodologie.
- Versterk de EU-inzet voor conflictoplossing in de regio, zoals in de Belgrado-Pristina dialoog en in Bosnië en Herzegovina.
- Werk samen met de Commissie en gelijkgezinde landen om EU-lidstaten te weerhouden van bilaterale voorwaarden die het uitbreidingsproces oneigenlijk frustreren.
- Pas het Nederlandse standpunt aan om veto's op tussentijdse technische stappen te voorkomen. Politieke stappen dienen wel per unanimiteit te worden besloten.
- Versterk het Nederlandse engagement door de bezuinigingen op het MATRA-programma en pre-accessiesteun ongedaan te maken. Kies voor een integrale aanpak met betrokkenheid van alle relevante ministeries en de private sector.

5.3 Noodzakelijke hervormingen

In de Verklaring van de Europese Raad van Granada (2023), verklaarden de lidstaten:

> "Zowel de EU als de toekomstige lidstaten moeten klaar zijn voor een verdere uitbreiding. Landen die lidstaat willen worden, moeten hun hervormingsinspanningen op met name het gebied van de rechtsstaat opvoeren, zoals het op verdiensten gebaseerde karakter van het toetredingsproces dit vereist, en met de hulp van de EU. Tegelijkertijd moet de Unie intern de nodige voorbereidingen treffen en hervormingen doorvoeren. [...] Dit zal de EU sterker maken en de Europese soevereiniteit ten goede komen."[138]

Ook de EU en haar lidstaten hebben dus huiswerk. In 2024 presenteerde de ER een routekaart voor interne hervormingen en vroeg de Commissie diepgaande beleidsevaluaties op te stellen langs vier werkstromen: (1) waarden; (2) beleid; (3) begroting; en (4) bestuur (*governance*).[139] Deze beleidsevaluaties zouden eind 2025 worden gepresenteerd, maar zijn nog niet afgerond. Het kabinet zou moeten aandringen op snelle afronding en – vooruitlopend op de presentatie van de Commissievoorstellen – met *likeminded* landen ideeën ontwikkelen voor essentiële hervormingen.

De AIV doet hieronder een aantal aanbevelingen die grotendeels afkomstig zijn uit recente AIV-adviezen.[140] Deze aanbevelingen waren gedoeld op de versterking van de Unie in haar huidige vorm, maar zijn in een grotere en meer diverse Unie na uitbreiding nog relevanter en urgenter.

Bestuur (*governance*)

EU-uitbreiding vereist institutionele hervormingen om de instellingen functioneel te houden, zoals de nieuwe stemmenweging bij gekwalificeerde meerderheid, uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming, toewijzing van EP-zetels aan nieuwe lidstaten en een besluit over de omvang van de Europese Commissie. Momenteel heeft elke lidstaat een eigen commissaris, maar na uitbreiding naar 30+ lidstaten zou dit het dagelijks bestuur hinderen. Het inperken van het aantal commissarissen is al mogelijk zonder verdragswijziging.

Institutionele hervormingen lijken wellicht technisch, maar hebben direct effect hebben op de invloed van de lidstaten en leiden daardoor tot verhitte discussies. Met name de invloed van kleinere lidstaten is traditiegetrouw een heet hangijzer, omdat zij vrezen overstemd te worden door grote lidstaten. Anderzijds is het soms vanuit democratisch oogpunt lastig te verantwoorden als relatief kleine landen met weinig inwoners besluitvorming voor de hele EU kunnen blokkeren.

Ook los van de 'kleine landen' problematiek, betekent een grotere Unie met meer diversiteit een hoger risico dat het vetorecht wordt ingeroepen. Dat versterkt het bestaande probleem in de Unie, waar met name Hongarije op cruciale momenten de besluitvorming van de EU tijdelijk kon vertragen. Uitbreiding creëert hier wederom geen nieuw probleem of een nieuwe hervormingsbehoefte, maar vergroot bestaande problemen en de daarmee samenhangende hervormingsnoodzaak.

De regeringen van Albanië en Montenegro hebben aangeboden tijdelijk afstand te willen doen van het vetorecht om EU-toetreding te vergemakkelijken. Op termijn is zo'n ongelijke behandeling tussen lidstaten niet mogelijk en dient gezocht te worden naar een EU-brede oplossing. Als overgangsmaatregel kan een tijdelijke uitzondering op het vetorecht worden ingesteld voor de periode die nodig is om de EU-interne hervormingen door te voeren. Daaraan zou een *sunset*-clausule gekoppeld kunnen worden zodat hervormingen niet eindeloos worden uitgesteld.

Waarden

In een grotere en meer diverse Unie neemt het risico toe dat opvattingen over kernwaarden en gezamenlijke doelen uiteenlopen, wat het handelingsvermogen, de reputatie als waardengemeenschap en de interne samenhang van de Unie ondermijnt. Met het oog op uitbreiding circuleren er voorstellen om via toetredingsverdragen meer eisen te stellen aan nieuwe lidstaten om *backsliding* te voorkomen. De toetredingsmethodologie is hier ook op aangepast door het cluster *fundamentals* centraal te stellen in de toetredingsonderhandelingen en volledig *alignment* met het GBVB te eisen. Een aanpak uitsluitend gericht op nieuwe lidstaten doet echter tekort aan de huidige problemen en maakt ten onrechte een onderscheid tussen nieuwe en bestaande lidstaten. De AIV beveelt aan om – onafhankelijk van uitbreiding – meer werk te maken van de bescherming van deze waarden.

De AIV adviseert in haar advies 'Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat' om het huidige rechtsstaatinstrumentarium te versterken via meer politieke dialoog, hervorming van de artikel 7-procedure, meer inzet van begrotingsconditionaliteit en meer ruggensteun aan de Commissie bij inbreukprocedures.[141] Het AIV-advies 'De kracht van loyale samenwerking binnen de EU' beschrijft de politieke en juridische gereedschapskist om ondermijnend of deloyaal gedrag aan te pakken.[142] In 'Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid' pleit de AIV ervoor een *whole-of-government* aanpak van buitenlandse beïnvloeding waarin alle maatregelen van de EU *Hybrid Toolbox* op nationaal niveau worden geïmplementeerd en aansluiting wordt gezocht bij het *European Democracy Action Plan* en *Defence of Democracy*-pakket. De EU-gereedschapskist op het terrein van economische veiligheid, zoals de investeringstoets, bescherming van kritieke infrastructuur en weerbaarheid in het cyberdomein, kan ook worden toegepast in EU kandidaat-lidstaten.

Beleid

Verschillende EU-beleidsterreinen verdienen hervorming. We stippen hieronder een aantal hervormingen aan die zonder uitbreiding urgent en met uitbreiding onontbeerlijk zijn.

GBVB

In het advies 'Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat' beveelt de AIV aan om een nieuw GBVB gezamenlijk vorm te geven via meer coördinatie en leiderschap.[143] Een startschot zou kunnen zijn om tot meer gemeenschappelijke strategieën te komen om het GBVB inhoudelijk in te vullen.

Ook het vetorecht speelt een gezamenlijk GBVB parten (zie onder bestuur). De AIV adviseert om waar mogelijk over te gaan op besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (QMV).[144] Het nieuwe coalitieakkoord onderstreept dit streven. Besluitvorming via QMV kan – onder voorwaarden – worden ingevoerd zonder verdragswijziging.[145] De beperking van het vetorecht zou de besluitvorming in het GBVB ook zonder uitbreiding al kunnen faciliteren. EU-uitbreiding en de geopolitieke dynamiek, kunnen een positieve katalysator zijn voor noodzakelijke hervormingen.

Wanneer het niet mogelijk is om over te gaan op QMV, beveelt de AIV aan om via nauwere samenwerking in EU-verband of via samenwerking in kleinere kring buiten de EU verdere stappen te zetten.[146] Voorbeelden hiervan zijn defensiesamenwerking in PESCO (*Permanent Structured Cooperation*) binnen EU-verband en de Nederlandse betrokkenheid bij de *Coalition of the Willing Ukraine* buiten EU-verband. Daarnaast kan de Unie via aanpalende beleidsterreinen waar QMV geldt, zoals handelspolitiek, het GBVB schragen, zoals geïllustreerd door recente handelsverdragen met Mercosur en India.

Het GLB

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is in alle voorgaande uitbreidingen een heet hangijzer geweest. Ook zonder EU-uitbreiding zijn er goede argumenten om het gemeenschappelijk landbouwbeleid te hervormen. Het landbouwfonds beslaat ongeveer een derde van de totale EU-begroting en is vooral gericht op inkomenssteun voor agrarische bedrijven. Deze steun draagt bij aan intensivering en schaalvergroting van de landbouw, maar kan ongunstig uitpakken voor natuur, milieu en landschapswaarden. EU-uitbreiding versterkt de noodzaak voor hervorming. In veel kandidaat-lidstaten is landbouw economisch belangrijk, maar vaak niet wereldwijd concurrerend – met uitzondering van Oekraïne. De schaal en kracht van de Oekraïense landbouw dreigen het GLB echter over te belasten. Dit kan worden opgevangen met langdurige overgangstermijnen bij toetreding.

Concurrentievermogen

Ook buiten de landbouw moet de Unie haar concurrentievermogen versterken, zoals benadrukt in de rapporten van Draghi en Letta. De AIV adviseert te investeren in de verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie en het industriebeleid.[147] Het E6-initiatief is in dit opzicht een positieve ontwikkeling.[148] Investeringen in cohesie en samenhang blijven voor de Unie essentieel.[149]

Defensie

De EU moet op termijn zelfstandig zorg kunnen dragen voor effectieve afschrikking en de veiligheid van het Europese continent. Hoe groter de Unie, en daarmee de kans op een beroep op de wederzijdse bijstandsverplichting uit artikel 42.7 VEU, hoe groter de urgentie. Het risico op een confrontatie met Rusland is sinds de Koude Oorlog niet zo hoog geweest. De EU is daarop onvoldoende voorbereid. Een eventueel lidmaatschap van Oekraïne of Moldavië maakt het risico op een confrontatie met Rusland (nog) groter. Uitbreiding verhoogt de noodzaak voor EU-hervormingen. Hoe langer de grens met Rusland, hoe urgenter de versterking van de afschrikking aan de oostflank.

In het briefadvies 'Meer Europa, minder Amerika: herijking van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie' doet de AIV verschillende aanbevelingen om de Europese veiligheid, defensiesamenwerking en defensie-industrie te versterken.[150] Ook het parallel te verschijnen AIV-advies 'Garanties voor veiligheid, een vreedzame oplossing en een soeverein Oekraïne' doet daartoe nadere voorstellen.

Oekraïne biedt de EU vanuit de ervaring in een actief conflict veel kennis en expertise. Er zijn verschillende manieren om de kandidaat-lidstaten al te betrekken bij de Europese samenwerking op defensiegebied, zoals deelname aan EDIP (samenwerking tussen EU defensie-industrieën), EDA (Europese defensieagentschap), EDF (Europese defensiefonds) en gemeenschappelijke aanbestedingen van grote projecten op defensieterrein. De AIV steunt de oproep die Nederland daartoe in maart 2026 deed samen met het VK en Finland.[151] Daarnaast pleit de AIV voor een oprichting van een Europese veiligheidsraad om de besluitvorming en strategische gedachtevorming op veiligheidsterrein te bevorderen.[152] Oekraïne zou hierin, als meest ervaren strijdkracht in Europa, een volwaardige plaats verdienen.

Begroting

De AIV (2025a) adviseert om de EU-begroting te verhogen vanwege de nieuwe geopolitieke realiteit en de daarmee samenhangende strategische uitdagingen op het terrein van defensie, veiligheid en strategische autonomie.[153] Deze aanbeveling is in het licht van EU-uitbreiding nog urgenter. De kosten van EU-uitbreiding *per se* zijn beperkt. Door onderzoeksinstituut Brueghel worden deze geschat op 0,13 procent van het BBP van de Unie (zie paragraaf 4.5). Ook toegang

tot EU-fondsen kan bij uitbreiding langjarig worden beperkt via overgangstermijnen. Dit is ook in eerdere uitbreidingsrondes gebeurt.

De kosten van EU-uitbreiding staan los van de bijdrage die de EU en haar lidstaten zullen moeten leveren (en nu al leveren) aan de wederopbouw van Oekraïne. Nederland heeft sinds het begin van de oorlog zo'n 21 mld. euro gecommitteerd aan Oekraïne, waarvan 14 mld. aan militaire en 6 mld. aan niet-militaire steun.[154] EU-lidmaatschap geeft meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen hoe het geld wordt besteed. EU-lidmaatschap geeft ook een meer voorspelbare en zekere basis om private financiering – naast publiek geld – aan te trekken voor de wederopbouw. Per saldo zullen de kosten – zeker op langere termijn – naar verwachting minder groot zijn met EU-lidmaatschap.

Een ruimere EU-begroting kan worden gerealiseerd via een hogere eigen bijdrage of, waar nodig, nieuwe inkomensbronnen zoals gemeenschappelijke schulden. Daarnaast is een flexibeler begroting nodig, bijvoorbeeld door een kortere begrotingstermijn, met meer nadruk op grensoverschrijdende publieke goederen, zoals defensie.

Draagvlak

Het draagvlak onder de EU-bevolking bepaalt mede het vermogen om nieuwe lidstaten op te nemen. De Commissie erkent dit in haar jaarlijkse uitbreidingsrapport en biedt aan om de lidstaten bij te staan in de publieke dialoog om draagvlak en democratische legitimatie van het EU-uitbreidingsproces zeker te stellen.[155]

In Nederland is het debat over EU-uitbreiding nog beperkt: regering, parlement en het maatschappelijk middenveld hebben hierin een rol te spelen. Belangrijke lessen uit eerdere uitbreidingen – zoals op het terrein van vrij verkeer van personen, ongelijke verdeling van kosten en baten van uitbreiding, begroting, landbouw, draagvlak, *backsliding* en besluitvorming – en het overbruggen van de mentale afstand met Oost-Europa vragen aandacht. Nieuwe uitdagingen zijn veiligheidsgaranties voor de EU en Oekraïne, waarover de AIV parallel een nieuw briefadvies uitbrengt. En het vraagstuk van de vele Oekraïense vluchtelingen die momenteel onder de richtlijn tijdelijke bescherming in Nederland verblijven. Nederland zou deze vluchtelingen beter moeten voorbereiden op terugkeer via technische opleidingen.

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.

- Wees helder over de kansen en risico's van EU-uitbreiding. De mentale afstand tussen Oost en West is nog steeds tastbaar. Er leeft een duidelijke scepsis rondom EU-uitbreiding; bestaande twijfels en voorbehouden dienen te worden geadresseerd. Burgers willen niet met een *fait accompli* worden geconfronteerd.
- Denk – naarmate het aantal lidstaten in de Unie in de jaren na 2030 oploopt naar 35 – na over manieren om de toenemende diversiteit onder lidstaten te accommoderen via verschillende snelheden, vormen en invulling van lidmaatschap met het oog op de EU-absorptiecapaciteit. Bespreek dit in de Raad.

- Maak werk van een gemeenschappelijk gedragen buitenlandsbeleid, bijvoorbeeld via meerderheidsbesluitvorming en een gezamenlijke strategische visie. Bij gebrek aan een gemeenschappelijke lijn, zoek mogelijkheden voor samenwerkingsverbanden in kleinere kring zoals *enhanced cooperation* (binnen de EU) of *coalitions of the willing* (buiten de EU), zonder aansluiting bij de EU uit het oog te verliezen.
- Versterk de borging van kernwaarden door het rechtsstaatinstrumentarium te versterken. Voeg in de nieuwe generatie toetredingsverdragen een intentieverklaring toe met een concreet tijdspad voor EU-brede hervormingen. Neem extra waarborgen op om *backsliding* te voorkomen totdat EU-brede hervormingen zijn doorgevoerd.
- Verhoog het effectieve afschrikkingsvermogen van de Unie en geef invulling aan de wederzijdse bijstandsverplichting uit art. 42.7 VEU. De noodzaak hiertoe bestaat nu al, maar wordt in het licht van uitbreiding urgenter. Betrek Oekraïne, met de meest ervaren strijdkracht op het Europese continent, bij de strategische besluitvorming op veiligheidsterrein, bijvoorbeeld in een op te richten Europese veiligheidsraad. Zoek aansluiting in de kandidaat-lidstaten bij defensiesamenwerking, zoals bij gemeenschappelijke aanbestedingen en binnen de defensie-industrie.
- Gebruik de politieke en juridische gereedschapskist om deloyale samenwerking en ondermijnend gedrag aan te pakken.
- Versterk de democratische processen door buitenlandse inmenging tegen te gaan en de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Betrek kandidaat-lidstaten hier zo vroeg mogelijk bij.
- Zorg voor een voldoende begroting om nieuwe lidstaten op te nemen, strategische uitdagingen aan te kunnen en de verwachtingen van EU-burgers waar te maken.
- Hervorm institutionele kwesties rondom besluitvorming, stemweging, het college van commissarissen en de zetelverdeling in het Europees Parlement om EU-uitbreiding mogelijk te maken. Deze hebben direct consequenties voor de Nederlandse invloed op de Brusselse besluitvorming.
- Breng specifieke kansen en risico's per regio en sector in kaart. Bepaal tijdig welke overgangsmaatregelen voor Nederland nodig zijn om negatieve effecten van uitbreiding te beperken. Rapporteer regelmatig – ook na uitbreiding – over de mate waarin de risico's zich voordoen en wat er aan gedaan wordt om negatieve effecten tegen te gaan. Dat is nodig om het publieke en politieke draagvlak voor EU-uitbreiding en -samenwerking te versterken.

Eindnoten

Via de digitale versie van dit advies kunt u de bronnen raadplegen. Ga hiervoor naar: www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl

[1] AIV (2026) Europese garanties voor de veiligheid van Oekraïne (publicatie voorzien in juli 2026).
[2] C. Strunz and E. Nilsson-Julien (2025) Zelensky says our future is in the European Union, Euronews
[3] U. von der Leyen (2024) Europe's Choice: Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029
[4] R. Treisman (2022) Ukraine wants to join the EU. Here's how that would work, NPR
[5] R. Treisman (2022) Ukraine wants to join the EU. Here's how that would work, NPR
[6] Reuters (2022) Presidents of 8 EU states call for immediate talks on Ukrainian membership
[7] AIV (2024) Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid
[8] The White House (november 2025) National Security Strategy of the United States of America
[9] L. Jäkel (2026) Norway's pro-EU voices sens their moment, POLITICO
[10] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[11] T. Sadée (2025) Oud-topdiplomaat Tom de Bruijn voorziet 'permanent conflict met Rusland' als EU blijft uitbreiden, NRC
[12] Europese Raad (2023) Verklaring van Granada
[13] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2025) Adviesaanvraag EU uitbreiding geleidelijke integratie
[14] L. Tindemans (2002) 23 Rapport over Europese Unie, De memoires, Leo Tindemans - DBNL en Tindemans Report on European Union | PDF | European Council | European Union, DBNL, p. 307
[15] S. Vakulina (2026) Ukraine needs full not symbolic membership in the EU, Zelensky says, Euronews
[16] AFP (2026) Europe may need Ukraine more than vice versa: Finnish president, msn.com
[17] M. Emerson, M. Lazarević, M. Blockmans, S. Subotić, S. (mei 2022) en Mihajlović, M. Blockmans, S. Subotić, S. Emerson, M. (augustus 2023) Template 2.0 for Staged Accession to the EU
[18] G. Fortuna Back to the drawing board for Ukraine's EU hopes, POLITICO
[19] L. Litra Political accession first: A new pact for Ukraine to join the EU, European Council on Foreign Relations
[20] ECOS (2026) Outcome of the meetings of EU leaders, 23 24 April 2026, *European Parliament*
[21] O. Kovalchuck (2026) FT: Germany and France consider ''symbolic'' EU membership for Ukraine, European Pravda
[22] G. Gavin en N. Vinocur (2026) EU plans 'pre-entry' perks for Ukraine as fast-track membership hopes dim, Politico
[23] E. Rama en A. Vucic (2026) Serbien und Albanien: Ein realistischer Weg in die EU, *Frankfurter Allgemeine*
[24] P. van Esuwege en R. Petrov (2026) *Towards an "Associated Membership" Status for Ukraine?* www.verfassungsblog.de
[25] A. K"olliker (2006) *Flexibility and European Unification: The Logic of Differentiated Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield publishers
[26] Dit overzicht is in belangrijke mate gebaseerd op A. Lazowski (2024) *Permanent Derogations and Transitional Arrangements for New Member States: Accession Condictiones Sine Quibus Non in in D. Fromage (ed.), Re-) defining Membership: Differentiation in and outside the European Union, Oxford University Press* 2024, p. 133-163
[27] Zie bijvoorbeeld artikel 4 van de Act concerning the conditions of accession van de *big bang*-landen.
[28] *European Central Bank (2025)* Convergence Report, June 2025
[29] Voor het GBVB gelden bijzondere voorwaarden. Voor gebieden van exclusieve bevoegdheid is geen nauwere samenwerking mogelijk.
[30] Europese Unie (2026) Besluit (EU) 2026/258 van de Raad van 29 januari 2026 houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan met betrekking tot het opzetten van een lening voor Oekraïne
[31] P. van Elsuwege en R. Petrov (2026) *Towards an "Associate Membership" Status for Ukraine?* Verfassungsblog.de
[32] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[33] W. Peer (2022) Zelenski vraagt toelating EU na opmerkingen Von der Leyen: 'Ik ben er zeker van dat we dat verdienen', Het Parool
[34] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[35] Voor een uitgebreidere beschouwing op de situatie in Turkije wordt verwezen naar AIV (2022) De geopolitieke rol van Turkije: trends en toekomstscenario's
[36] M. Emerson, S. Aydin, J. De Clerck-Sachsse and G. Noutcheva (2006) *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?* CEPS Policy Brief No. 113,
[37] We noemen hier de belangrijkste processtappen. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar: *The EU accession process - Step-by-step - Enlargement and Eastern Neighbourhood*

[38] European Commission (2025) *2025 Communication on EU enlargement policy (COM(2025) 690 final*

[39] *Ukraine Facility - Enlargement and Eastern Neighbourhood*

[40] *Energy Community Homepage*

[41] De Europese Commissie noemt de volgende doelen voor het EU-uitbreidingsbeleid: (1) Bevordering van vrede en stabiliteit in regio's nabij de Europese grenzen; (2) Verhoging van de levenskwaliteit van mensen door integratie en grensoverschrijdende samenwerking; (3) Vergroting van welvaart en kansen voor Europese bedrijven en burgers; en (4) Richting geven, steunen en monitoren van veranderingen in landen die willen toetreden tot de Europese Unie in lijn met EU-waarden, wetten en standaarden. Zie: EU enlargement - European Commission

[42] Europese Unie (2023) Verordening (EU) 2023/2675 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 betreffende de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen

[43] D. Freeman, G. Meijerink en R. Teulings (2022) Handelsbaten van de EU en de interne markt, CBP notitie

[44] Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2022) Geen tweederangsburgers

[45] European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2025) Annual report on intra-EU labour mobility – 2024 edition, Publications Office of the European Union

[46] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat

[47] De Sovjet-Unie, en de toetredingslanden die op dat moment als zelfstandige staat bestonden, traden in het kader van de Helsinki-akkoorden in 1973 toe tot de OVSE. De overige kandidaat-lidstaten traden kort na de val van de Muur bij de vorming van een zelfstandige staat toe tot deze organisatie.

[48] De indicator maakt deel uit van de *World Governance Indicator (WGI)*, samengesteld op basis van bestaande gegevens van meer dan dertig denktanks, internationale organisaties en NGOs.

[49] *European Council (2004)* Enlargement: facts and figures, *Consilium*

[50] Elf EU-lidstaten (Bulgarije, Estland, Kroatië, Tsjechië, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië) deden hieraan mee, naast vijf van de huidige EU kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië). Sinds 2019 is ook Griekenland aangesloten.

[51] *European Commission (2006), Decision establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime en European Commission (2006), Decision establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime.*

[52] A. Dimitrova (2015) The effectiveness and limitations of political integration in Central and Easter European Member States: lessons from Bulgaria and Romania, MAXCAP Working Paper nr. 10

[53] *European Union, Directorate-General for Communication (januari 2015)* Flash Eurobarometer 406

[54] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat

[55] European Commission (oktober 2024) - Press release: Commission approves Reform Agendas of Albania, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia, paving way for payments under the Reform and Growth Facility

[56] Naast vrij verkeer van werknemers en diensten, zijn ook op andere terreinen overgangsmaatregelen, vrijwarings-maatregelen of (tijdelijke) uitzonderingen overeen gekomen. Lazowski (2024) geeft een uitputtend overzicht.

[57] Deze zeven jaar waren verdeeld in een initiële periode van drie jaar die kon worden ingeroepen door de bestaande EU-lidstaten, die automatisch kon worden verlengd met nogmaals drie jaar. Als er een risico was op verstoring van de arbeidsmarkt, kon – met deze limitering en met notificatie aan de Commissie – nogmaals worden ingezet op een verlenging van maximaal twee jaar. Lidstaten die in eerste instantie afzagen van overgangstermijnen, konden gedurende de eerste zeven jaar op basis van economische noodzaak alsnog vrijwaringsmaatregelen nemen om de instroom van werknemers te beperken. Deze overgangsmaatregelen golden voor de Centraal- en Oost-Europese nieuwe lidstaten. Cyprus en Malta werden, in verband met hun omvang, uitgesloten.

[58] Een uitgebreid overzicht van de publieke en politieke discussie in met name het VK wordt gegeven in A. Fihel, A. Janicka, P. Kaczmarczyk and J. Nestrorowicz (2015) *Free movement of workers and transitional arrangements; lessons from the 2004 and 2007 enlargements, Centre of Migration Research University of Warsaw. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14000&langId=en*

[59] Ook kwamen er beperkingen op kapitaalstromen naar nieuwe EU-lidstaten uit angst dat veel land en onroerend goed zou worden opgekocht door de rijkere EU-landen. Er kwam ook een overgangstermijn voor de implementatie van bepaalde milieuwetgeving.

[60] *European Commission (2025) Annual report on intra-EU labour mobility – 2024 edition, Publications Office of the European Union*

[61] NBBU (2024) Werken met arbeidsmigranten in de Nederlandse uitzendbranche

[62] Bedyński, W. (2024) *Between the Assumed Ends and the Required Means: How Did Brexit Impact on the Life Strategies of Poles in the UK?* Uit: *Central and Eastern European Migration Review*, Vol. 13, No. 2, 2024, pp. 143-160

[63] Algemene Rekenkamer (2020) Focus op de nettobetalingspositie van Nederland

[64] Eupinions (2026) *Public Attitudes and Member-State Dynamics in Ukraine's EU Accession Process*

[65] Hoewel we in dit advies vooral kijken naar de *big bang*-uitbreiding, heeft institutievorming ook in voorgaande uitbreidingsrondes een belangrijke rol gespeeld, zoals bij de toetreding van Portugal en Spanje die mede in het teken stond van de bestendiging van de nieuw opgerichte democratieën na het eind van de dictaturen in deze landen. De ervaringen in die ronde zijn op dit punt positiever.

[66] Een ad-hoc werkgroep is inmiddels gestart om een opzet voor de nieuwe toetredingsverdragen uit te werken: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16933-2025-INIT/en/pdf.

[67] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat

[68] *European Commission (oktober 2024) Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries*

[69] *European Commission* (oktober 2024) *Albania 2024 Enlargement Package Factsheet*

[70] *Friedrich Ebert Stiftung (2024)* Albanian Security barometer - national survey

[71] OECD (2024) *Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Albania, Competitiveness and Private Sector Development, OECD Publishing, Paris*

[72] *World Trade Organisation (2023) Trade profiles 2023*

[73] *Friedrich Ebert Stiftung* (2024) *Albanian Security barometer - national survey*

[74] *European Commission (2025) Attitudes towards EU enlargement* Special Eurobarometer 564

[75] Zie W. Zweers (2026) *Serbia on a Sharpening Geopolitical Edge Between Russia and the European Union | Clingendael* voor een uitgebreide beschrijving van de Servische positie t.a.v. Rusland en de EU

[76] *Kosovar Center for Security Studies* (2022) *Public perception of Serbian Foreign Policy in the midst of the war in Ukraine*

[77] In 2021 escaleerde de crisis rond kentekens: Servië bracht het leger in staat van paraatheid en dreigde met interventie. In 2023 volgde een nieuwe golf van instabiliteit tijdens de lokale verkiezingen in het noorden. Kosovaarse Serviërs dienden massaal hun ontslag in de publieke sector in wat leidde tot een boycot van de verkiezingen. Hierdoor wonnen kandidaten uit de Albanees-Kosovaarse minderheid, die vervolgens bestuurlijke functies kregen in een overwegend Servische regio. Dit leidde tot rellen. NAVO-vredestroepen van KFOR werden ingezet, waarbij meer dan 30 militairen gewond raakten. Later dat jaar vielen Servisch gesteunde paramilitaire groepen een Kosovaarse politie-eenheid aan, waarbij één agent en drie aanvallers omkwamen. In 2024 volgde een aanval op kritieke waterinfrastructuur in Kosovo; Pristina en Belgrado beschuldigen elkaar.

[78] *Friedrich Ebert Stiftung* (2025) *Security Radar 2025: Europe – Lost in Geopolitics*

[79] J. Witteman, P. Romao, G. Planakis en H. Skhno (2025) Economische evaluatie van EU-uitbreidnig met de Westelijke Balkan en het uitbreidingstrio, Stichting Economisch Onderzoek, https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2025/09/2025-74-Economische-evaluatie-van-EU-Uitbreiding.pdf

[80] SEO (2025) Turkije blijft hier buiten beschouwing omdat het toetredingsproces is bevroren

[81] OECD (2025), *Economic Convergence Scoreboard for the Western Balkans 2025, OECD Publishing*, Paris

[82] ECIPE (2025) *Unlocking the Western Balkans: Why Serbia Holds the Geopolitical Key |*

[83] Zie Müller, Strack en Vulovic (2025) *The EU's Raw Materials Diplomacy: Serbia as a Test Case - Stiftung Wissenschaft und Politik* voor een uitgebreidere beschouwingen Toch geen lithium uit Servië: Europees 'strategisch project' gaat niet door | de Volkskrant

[84] Business AM (2025) Servië verlengt gascontract met Rusland met drie maanden

[85] Freedom House (2026) *Serbia: Country Profile*

[86] S. Starcevic and G. Gavin (2026) *EU poised to slash up to €1.5B in funding to Serbia over democracy fears*. Politico

[87] Reuters (2025) Ukraine would join EU by 2027 under draft peace proposal, FT reports

[88] B. Ullen, (2026) Zelensky: duidelijke datum EU-toetreding noodzakelijk, DNB-baas Sleijpen will Oekraïne in de EU, NRC

[89] G. Gavin, S. Stacevic, N. Vinocur en M. Sapio (2026) *EU forges ahead with membership for Ukraine and Moldova after Orbán's exit*, Politico

[90] Red (2026) *Koalitionsausschuss: Merz: Keine Chance für schnellen EU-Beitritt der Ukraine, Stuttgarter Zeitung*

[91] M.G. Jones (2026) *Ukraine's call to join EU in 2027 forces major re-think of enlargement rules*, MSN

[92] C. Méheut (2026) Russia Nears Capture of Key Ukrainian Towns After Year of Grinding Assaults, The New York Times

[93] S.G. Jones and R. McCabe (2026) Russia's Grinding War in Ukraine: Massive Losses and Tiny Gains for a Declining Power, CSIS Brief

[94] UHCHR (2026) Ukraine: Protection of civilians in armed conflict – December 2025 update

[95] *Ukraine's losses in the war*

[96] Red (2025) *Russia's latest big Ukraine offensive gains next to nothing, again*, The Economist

[97] E.U. Ochab (2025) *War Crimes Trials in Ukraine And The Pursuit Of Justice As The War Continues*, Forbes

[98] ICC (2023) *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*

[99] Federal Foreign Office (2020) *Working together to stop illegal arms trade in the Western Balkans*

[100] Op initiatief van de VN werd in 2004 – kort voor EU-toetreding – een referendum gehouden over een VN vredesplan dat het eiland in een Grieks Cypriotisch en Turks deel zou verdelen. Dit referendum werd door de Grieks Cypriotische bevolking verworpen. De bevolking van het Turkse deel stemde wel in.

[101] M. van Delft (2026) Rusland bemoeit zich online nadrukkelijk met Hongaarse verkiezingen, nu.nl

[102] Tijdens de NAVO-top in Boekarest in 2008 is Oekraïne NAVO-lidmaatschap in het vooruitzicht gesteld, maar het is in het licht van de opstelling van de huidige VS-regering niet evident dat dit op korte of middellange termijn zal worden gerealiseerd.

[103] UNDP (2025) Updated damage assessment finds $524 billion needed for recovery in Ukraine over next decade

[104] *World Bank Group (2026) Military expenditure (% of GDP) - Ukraine | Data*

[105] S. Wheaton, G. Fortuna, K. Carlson en G. Sorgi (2026) Document reveals EU-US pitch for $800B postwar Ukraine 'prosperity' plan, Politico

[106] European Commission (2025) Commission Staff Working Document : Ukraine 2025 Report SWD(2025) 759 Final

[107] European Commission (2025) Joint Statement between Commissioner Kos and Deputy Prime Minister of Ukraine Kachka

[108] World Justice Project (2026) WJP Rule of Law Index | Global Insights

[109] Commissie Meijers (2025) Voorstellen voor wijzigingen van het EU-Verdrag oor de Commissie Meijers

[110] A. Albaladejo Román (2024) Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration European Parliament Research Service

[111] A. Albaladejo Román (2024) Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration European Parliament Research Service

[112] Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen

[113] Zie ook M. Kozak (2020) The Ukraine's population is lower than previously believed, Obserwator Finansowy: Ekonomia

[114] VoxCheck Team (2025) FALSE: The same number of Ukrainians live in Russia as in Ukraine, VoxUkraine

[115] Z. Darvas, M. Dabrowski, H. Grabbe, L. Léry Moffat, A. Sapir en G. Zachmann (2024) Ukraine's path to European Union membership and its long-term implications, Brueghel Policy Brief 05/2024

[116] Financial Times (2023) EU estimates Ukraine entitled to € 186 bn after accession

[117] M. Emerson (2023) The potential impact of Ukrainian accession on the EU's budget – and the importance of control valves, ICDS Policy Paper september 2023

[118] A. Albaladejo Román (2024) Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration European Parliament Research Service

[119] Rijksoverheid (2025) Nederlandse steun aan Oekraïne 2022-2025

[120] EU Neighbours east (2025) Most Ukrainians see good relations with EU and would vote for accession, poll finds
[121] M. Chance en N.P. Walsh (2025) The 28-point peace proposal for Ukraine, annotated, CNN
[122] Zie ook R. Cuperus en S. Hollander (2024) Beyond the EU enlargement paradox, Clingendael Report Maart 2024
[123] T. de Bruijn (2024) Hoogmoed en Onmacht, Geopolitiek en de Europese Unie, Prometheus Amsterdam, p.101.
[124] Het is mogelijk om scenario's uit te werken om de risico's inzichtelijk te maken. Een voorbeeld van een dergelijk scenario in de context van de oorlog in Oekraïne is C. Masala (2025) Wenn Russland gewinnt. Ein Szenario. Verlag C.H. Beck. Hiertoe ontbrak het de AIV binnen de scope van dit advies aan tijd en capaciteit.
[125] M. Chance en N.P. Walsh (2025) The 28-point peace proposal for Ukraine, annotated, CNN
[126] N. Vinocur en J. Barigazzi (2026) EU to game out bloc's mutual assistance clause in case of attack, POLITICO
[127] AIV (2026) Europese garanties voor de veiligheid van Oekraïne (publicatie voorzien in juli 2026)
[128] RTL Nieuws (2026) Moldavische president voorstander van hereniging met Roemenië, RTL Nieuws
[129] NOS Nieuws (2014) Transnistrië wil aansluiting Rusland, NOS Nieuws
[130] A. Tanas (2025) Moldova complains of unacceptable intrusion of Russian drone, Reuters
[131] Редакция сайта ТАСС (2023) Лавров заявил, что на роль "новой Украины" рассматривают Молдавию
[132] EWB (2025) Kos: Montenegro could join the EU 2028, Albania in 2029, European Western Balkans
[133] European Commission (2025) 2025 Communication on EU Enlargement Policy
[134] Aangezien de toetreding van Turkije en Georgië de facto zijn bevroren, blijven deze in dit advies buiten beschouwing (zie ook Hoofdstuk 1).
[135] J. Monnet (1976) Mémoires, Fayard, Parijs 1976.
[136] EEAS (2025) Belgrade-Pristina Dialogue
[137] M. Trevisan (2026) Serbians pushed out as China takes over a mining empire, POLITICO
[138] Europese Raad (2023) Verklaring van Granada
[139] Europese Commissie (2024) Mededeling betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties COM/2024/146
[140] Voor een uitgebreide bespreking van de onderliggende problematiek wordt verwezen naar de eerdere AIV-adviezen.
[141] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[142] AIV (2025c) De kracht van loyale samenwerking binnen de EU
[143] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[144] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[145] Bijvoorbeeld door gebruik te maken van passerelleclausules. Via deze clausules (ook wel: overbruggingsclausules) kan de besluitvormingsprocedure in de EU op deelterreinen worden aangepast ten opzichte van de in de verdragen voorziene procedure. Ook is het mogelijk op basis van een mandaat van de Europese Raad of op voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger over te gaan op gekwalificeerde meerderheid.
[146] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[147] AIV (2023) De euro op het wereldtoneel: de internationale rol van de munt van de EU in geostrategisch perspectief en AIV (2022c) Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU. 147 De Telegraaf (2026) De zes grootste EU-economieën, inclusief Nederland, willen gezamenlijke waakhond kapitaalmarkt
[148] De Telegraaf (2026) De zes grootste EU-economieën, inclusief Nederland, willen gezamenlijke waakhond kapitaalmarkt
[149] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[150] AIV (2025b) Meer Europa, minder Amerika - herijking van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie
[151] HM Treasury en The Rt Hon Rachel Reeves MP (2026) Joint statement from Finland, the Netherlands, and the United Kingdom on joint defence financing and procurement, gov.uk
[152] AIV (2020) Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen
AIV (2022a) Keuzes voor de krijgsmacht
AIV(2022b) De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok
AIV (2024) Oekraïne – standvastigheid, weerbaarheid en perspectief
AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
AIV (2025b) Meer Europa, minder Amerika - herijking van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie
[153] AIV (2025a) Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat
[154] Rijksoverheid (2025) Nederlandse steun aan Oekraïne 2022-2025
[155] *European Commission (2025)* 2025 Communication on EU Enlargement Policy

Bijlage I: Lijst van geraadpleegde personen

Veronica Anghel
Assistant Professor, Robert Schuman Center of Advanced Studies
Steven Blockmans
Senior Fellow, Centre for European Policy Studies
Fjoralba Caka
Universitair docent EU recht en interne markt, mededingingsrecht en EU beleid, Universiteit van Tirana
Bob Deen
Hoofd afdeling veiligheid, Instituut Clingendael
Alle Dorhout
Ambassadeur van Nederland in Kyyiv, Oekraïne
Jelena Dzankic
Part-time Hoogleraar, *Co-Director of GlobalCIT Observatory, European University Institute*
Steven Everts
Directeur, *EU Institute for Security Studies*
Ellen Hoeijenbos
Vakbondsbestuurder, FNV Bouwen & Wonen
Taras Kachka
Deputy Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration Ukraine
Ivanna Klympush-Tsintsadze
Former Deputy Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration (2016-2019) in Ukraine
Gert Jan Koopman
Directeur-Generaal *European Neighbourhood & Enlargement Negotiations* (ENEST), Europese Commissie
Ger Koopmans
Voorzitter, LTO Nederland
Andriy Kostin
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Ukraine to the Kingdom of the Netherlands
Artur Kuko
Ambassador of the Republic of Albania to the Kingdom of the Netherlands
Dmytro Kuleba
Voormalig Minister van Buitenlandse Zaken Oekraïne
Tesseltje de Lange
Hoogleraar Europees migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen
Adam Lazowski
Hoogleraar EU recht, Universiteit van Westminster
Katarína Mathernová
EU-Ambassadeur in Oekraïne
Gerdien Meijerink
Programmaleider Internationale Analyse, Centraal Planbureau
Ivan Nagornyak
Advisor to the Deputy Prime Minister for European and Euro-Atlantic integration of Ukraine
Yevhen Perebyinis
Deputy Minister of Foreign Affairs Ukraine
Winand Quadvlieg
Hoofd van de permanente delegatie van VNO-NCW en MKB-Nederland bij *BUSINESSEUROPE* en *SMEunited*.
Josje den Ridder
Wetenschappelijk medewerker, Sociaal en Cultureel Planbureau
Frank Schimmelfenning
Hoogleraar Europese politiek, *Swiss Federal Institute of Technology*
Konstatin Sommer
Wetenschappelijk medewerker, Centraal Planbureau
Dušan Vukić
First Counsellor and Charge d'Affaires a.i. of the Embassy of the Republic of Serbia in the Kingdom of the Netherlands
Wouter Zweers
Research Fellow, Instituut Clingendael

Bijlage II: Lijst met begrippen en afkortingen

ACER	European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika
CEP	Centre for European Policy
CEPS	Centre for European Policy Studies
CPB	Centraal Planbureau
EBRD	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EDA	European Defence Agency
EDF	European Defence Fund
EDIP	European Defence Industry Programme
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EMU	Europese Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EPG	Europese Politieke Gemeenschap
ER	Europese Raad
EU	Europese Unie
EUFOR	European Union Force
EULEX	European Rule of Law Mission
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
ISAF	International Security Assistance Force
ISR	Intelligence, Surveillance en Reconnaissance
KFOR	Kosovo Force
MATRA	Maatschappelijk Transformatie programma
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MoU	Memorandum of Understanding
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NBBU	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLAF	Office Européen de la Lutte Antifraude
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PISA	Programme for International Student Assessment
PPS	Purchasing Power Standard
QMV	Qualified Majority Voting
SAFE	Security Action for Europe
SEA	Single European Act
SEPA	Single European Payment Area

SEO	Stichting voor Economisch Onderzoek
SPAK	Specialised Structure for Anti-Corruption and Organised Crime
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WGI	World Governance Indicator
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
WTO	Wereldhandelsorganisatie

Foto's: ANP

Redactie: AIV
Design: Public Cinema

Adviesraad Internationale Vraagstukken

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
adviesraadinternationalevraagstukken.nl
aiv@minbuza.nl

Bij de totstandkoming van dit advies is voor specifieke ondersteunende taken gebruikgemaakt van een Europees Large Language Model (LLM) als hulpmiddel. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud en formulering van het advies ligt volledig bij de raad.