



EUROPESE
COMMISSIE

Straatsburg, 6.10.2026
COM(2026) 705 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Vorbereiden op een grotere Unie

{SWD(2026) 705 final}

Vorbereiden op een grotere Unie

I. De Unie vorbereiden op uitbreiding

Uitbreiding maakt Europa sterker. Uitbreiding is een langetermijninvestering in de vrede, veiligheid, welvaart en mondiale positie van Europa. Hiermee worden het politieke en economische gewicht van de Unie, haar vermogen om haar belangen te behartigen en haar vermogen om haar waarden uit te dragen vergroot.

Als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de bredere bedreigingen voor de Europese veiligheid, is uitbreiding een geopolitieke noodzaak geworden. Europa heeft een direct en onmiddellijk belang bij de toetreding van de uitbreidingslanden tot de Unie. Een democratischer, stabielere en grotere Europa levert ook duidelijke voordelen op voor onze burgers. Door de rechtsstaat, de democratie en de welvaart over ons hele continent uit te breiden, kan de uitbreiding de eengemaakte markt versterken, nieuwe kansen voor handel en investeringen creëren en de economische groei ondersteunen door een groter aantal consumenten en meer innovatie. Voor Europeanen betekent dit meer banen, meer zakelijke kansen, een beter verbonden infrastructuur en sterkere toeleveringsketens. De uitbreiding zou ook wederzijds kansen bieden om de voorzieningszekerheid, vervoersverbindingen en milieubescherming te versterken.

Het toetredingsproces blijft strikt op verdiensten gebaseerd en vereist voortdurende vooruitgang bij de uitvoering van de hervormingen die nodig zijn voor het lidmaatschap. Tegelijkertijd moet de Unie haar eigen voorbereidingen voortzetten en de geleidelijke integratie verder uitbouwen, zodat burgers en bedrijven al vóór de toetreding concrete voordelen ondervinden.

In haar toespraak over de Staat van de Unie in 2023 riep voorzitter Von der Leyen de Unie op om even vastberaden te zijn als de kandidaat-lidstaten en kondigde zij pretoetredingsbeleidsevaluaties aan¹. In de Verklaring van Granada van datzelfde jaar werden de parallelle verantwoordelijkheden vastgelegd: enerzijds die van de uitbreidingslanden om hun hervormingen voort te zetten, en anderzijds die van de Unie om de nodige interne voorbereidingen te treffen². De Unie moet er ook voor zorgen dat haar beleid, instellingen en financiering klaar zijn voor de uitbreiding. Er moet sprake zijn van voortgang in beide processen, zodat de Unie en de toekomstige lidstaten klaar zijn voor toetreding.

In haar mededeling van maart 2024 heeft de Commissie dat beginsel vertaald in een werkprogramma dat vier gebieden bestrijkt: waarden, beleid, begroting en governance³. In juni 2024 heeft de Europese Raad een routekaart aangenomen voor toekomstige werkzaamheden op het gebied van interne hervormingen en de Commissie verzocht om diepgaande beleidsevaluaties met daarin operationele elementen op die vier gebieden te presenteren⁴. In de politieke beleidslijnen voor 2024-2029 heeft de Commissie zich ertoe verbonden voorstellen

¹ Von der Leyen, U., *Toespraak over de Staat van de Unie 2023 — “Answering the Call of History”* (Gehoor geven aan de roep van de geschiedenis), Straatsburg, 13 september 2023.

² Europese Raad, Verklaring van Granada, 6 oktober 2023.

³ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties, 2024 (COM(2024) 146 final).

⁴ Europese Raad, bijeenkomst van de Europese Raad (27 juni 2024), conclusies, EUCO 15/24, 27 juni 2024.

te doen om de Unie slagvaardiger te maken⁵. Tegelijkertijd heeft het Europees Parlement zijn standpunt uiteengezet in zijn voorstellen uit 2023 voor een hervorming van het Verdrag en in zijn verslag en resolutie uit 2025 over de institutionele gevolgen van de uitbreidingsonderhandelingen⁶.

Deze mededeling geeft gevolg aan het mandaat van de Europese Raad, bouwt voort op het standpunt van het Parlement en bevat een uiteenzetting van de beleidslijnen en voorgestelde maatregelen die uit de evaluaties naar voren zijn gekomen.

Deze voorgestelde maatregelen bereiden de governance, het beleid en de begroting van de Unie voor op de uitbreiding en versterken de bescherming van haar waarden en de rechtsstaat.

Een verbeterde geleidelijke integratie ondersteunt de voorbereidingen van kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap door middel van eerdere deelname aan bepaalde beleidsterreinen van de Unie, mits aan de voorwaarden wordt voldaan, waardoor de administratieve capaciteit wordt versterkt en burgers en bedrijven al vóór de toetreding concrete voordelen worden geboden. Deze inspanningen maken deel uit van een breder aanpassingsproces, aangezien het EU-beleid zich blijft ontwikkelen als reactie op nieuwe uitdagingen en een veranderende geopolitieke context. Het vooruitzicht op toekomstige uitbreidingen vormt een integraal onderdeel van deze voortdurende bezinning op het beleid van de Unie en de toekomstige ontwikkeling daarvan.

In de routekaarten voor de landen die het verst gevorderd zijn in de onderhandelingen zullen duidelijke prioriteiten worden vastgelegd, met tijdschema's en te behalen resultaten, om de meest gevorderde kandidaat-lidstaten te helpen de nodige hervormingen door te voeren en richting te geven aan de werkzaamheden in de Raad. Deze duidelijkheid zal ons helpen om het momentum voor de uitbreiding te benutten en ons voor te bereiden op een sterkere Unie.

De waarborgen in toetredingsverdragen moeten ervoor zorgen dat de tijdens de toetredingsonderhandelingen aangegane verbintenissen blijvend worden nagekomen en moeten voorzien in gerichte corrigerende maatregelen wanneer ernstige tekortkomingen het goed functioneren van de Unie dreigen te ondermijnen. Samen zorgen deze elementen voor een koppeling tussen de interne voorbereidingen van de Unie en de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op weg naar het lidmaatschap.

II. De pretoetredingsbeleidsevaluaties

De Commissie heeft het volledige scala aan beleidsterreinen van de Unie onder de loep genomen, evenals de gebieden waarop de uitbreiding van invloed zou kunnen zijn op de opzet, de uitvoering of de financiering van het beleid. Uit de beleidsevaluaties blijkt dat de Unie

⁵ Von der Leyen, U., “De keuze van Europa — Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2024-2029”, 18 juli 2024.

⁶ Europees Parlement, Resolutie van 22 november 2023 over ontwerpen van het Europees Parlement tot herziening van de Verdragen, 2022 (2022/2051(INL)) en Resolutie van 22 oktober 2025 over de institutionele gevolgen van de EU-uitbreidingsonderhandelingen (2025/2041(INI)).

ruimte heeft voor een groter aantal lidstaten door middel van gerichte aanpassingen binnen het bestaande Verdragskader en de toetredingsverdragen.

In het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie worden de diepgaande sectorale analyse en de hervormingsrichtsnoeren uiteengezet⁷. De beoordeling loopt niet vooruit op het tijdstip of de volgorde van toekomstige toetredingen, die zullen afhangen van de vooruitgang die elk land boekt bij het voldoen aan de toetredingsvoorwaarden en van de ratificatie van het toetredingsverdrag door alle verdragsluitende staten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke voorschriften. In de beoordeling wordt een onderscheid gemaakt tussen de aanpassingen die nodig zijn in het kader van de uitbreiding en de lopende hervormingen waarin al rekening wordt gehouden met het vooruitzicht van een grotere Unie. De Commissie zal bij de ontwikkeling van beleid rekening blijven houden met aspecten die verband houden met de uitbreiding en zal bestaande kaders waar nodig aanpassen. Een groter aantal lidstaten brengt specifieke vereisten met zich mee wanneer dit leidt tot wijzigingen in beleidsdoelstellingen of toewijzingen, een toename van het aantal gereguleerde entiteiten, uitbreiding van gemeenschappelijke netwerken en informatiesystemen of aanzienlijke investeringsbehoeften.

Voor alle beleidsterreinen geldt dat bestuurlijke capaciteit en uitvoering de meest terugkerende vereisten zijn, zowel binnen de EU als in de uitbreidingslanden. Vaardigheden, regelgevings- en toezichtscapaciteit, interoperabele systemen en samenwerking tussen overheidsinstanties moeten en zullen vóór de toetreding worden versterkt. In de evaluaties wordt ook gewezen op de voordelen van een versterkte, geleidelijke integratie tijdens het toetredingsproces, onder meer voor de bestuurlijke capaciteit van toekomstige lidstaten.

Gezien de geopolitieke context is het van cruciaal belang dat de EU haar governance aanpast en haar besluitvorming sneller en doeltreffender maakt. Door optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de Verdragen bieden, zal de Unie haar slagvaardigheid vergroten, zich voorbereiden op toekomstige lidstaten en zich in het algemeen klaar maken voor de toekomst.

1. Governance

Het Verdrag van Lissabon was ontworpen om de werking van een uitgebreide Unie te verbeteren en om ruimte te bieden voor verdere uitbreidingen. Het bevatte een uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en de gewone wetgevingsprocedure, zorgde voor de invoering van de regel van dubbele meerderheid in de Raad, stelde het maximum en de beginselen voor de samenstelling van het Europees Parlement vast en bevatte regels voor de samenstelling van de Commissie. Het voorzag ook in mechanismen waarmee de besluitvorming verder kan worden aangepast, waaronder overbruggingsclausules, en maakte het gemakkelijker om gebruik te maken van nauwere samenwerking.

Deze bepalingen bieden de Unie een brede basis voor de voorbereiding op toekomstige uitbreidingen. De Commissie staat achter wijzigingen in het Verdrag waar dat nodig is. Tegelijkertijd moet de Unie ten volle gebruikmaken van de mogelijkheden die de bestaande

⁷ SWD(2026) 705.

Verdragen bieden om haar slagvaardigheid te versterken en zich voor te bereiden op toekomstige uitbreidingen⁸.

Uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid

Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen is op grond van de Verdragen al de algemene regel, maar op een aantal belangrijke beleidsterreinen blijft eenparigheid van stemmen van toepassing.

Op grond van overbruggingsclausules kunnen de Europese Raad of de Raad, met inachtneming van de voorwaarden in de Verdragen, de eenparigheid van stemmen vervangen door besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of een bijzondere wetgevingsprocedure vervangen door de gewone wetgevingsprocedure. Voor de inwerkingtreding ervan is eenparigheid van stemmen vereist en, in bepaalde gevallen, de instemming van het Europees Parlement en de nationale parlementen. Toch bieden ze de meest directe weg naar een doeltreffendere besluitvorming binnen het bestaande Verdragskader.

Zoals uiteengezet in eerdere mededelingen, zal de Commissie het gebruik ervan blijven bepleiten op gebieden zoals beperkende maatregelen (sancties), mensenrechten en civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid; maatregelen tegen belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking; fiscale maatregelen op het gebied van energiebeleid, en sociale bescherming⁹.

De Verdragen bieden meer flexibiliteit op gebieden waar eenparigheid van stemmen geldt. In het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kunnen de lidstaten bijvoorbeeld kiezen voor constructieve onthouding in plaats van een besluit te blokkeren. In artikel 31, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) wordt op zijn beurt onder bepaalde omstandigheden stemming bij gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad toegestaan, onder meer voor initiatieven die zijn gebaseerd op een besluit van de Europese Raad waarin de strategische belangen en doelstellingen van de Unie worden vastgesteld, en voor besluiten ter uitvoering van een besluit van de Raad waarin een actie of standpunt van de Unie wordt vastgesteld. Door ten volle gebruik te maken van deze bepalingen, met inachtneming van de in de Verdragen vastgelegde voorwaarden, zou de Unie sneller en doeltreffender kunnen optreden, onder meer op het gebied van sancties en civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

Een ruimer gebruik van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zou gepaard kunnen gaan met passende waarborgen voor essentiële nationale belangen. Het

⁸ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie — “Van visie tot concrete actie”, 2022 (COM(2022) 404) en Mededeling van de Commissie betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties, 2024 (COM(2024) 146).

⁹ Zie de mededelingen “Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU” (COM(2018) 647); “Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU” (COM(2019) 8); “Naar een efficiëntere en meer democratische besluitvorming voor het energie- en klimaatbeleid van de EU” (COM(2019) 177), en “Efficiënter besluitvorming op het gebied van sociaal beleid: identificatie van gebieden waar kan worden overgestapt op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid” (COM(2019) 186).

juridische en politieke kader van de Unie biedt reeds mechanismen die een doeltreffendere besluitvorming combineren met eerbiediging van nationale gevoeligheden:

- **noodrembepalingen** stellen een lidstaat in staat een aangelegenheid waarover met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd, voor te leggen aan de Europese Raad wanneer hij van mening is dat wezenlijke nationale belangen op het spel staan, op de gebieden waarop de Verdragen in een dergelijke mogelijkheid voorzien¹⁰;
- **het compromis van Ioannina** vereist dat de Raad de besprekingen moet voortzetten en naar een bevredigende oplossing moet zoeken wanneer meerdere lidstaten zich tegen een besluit verzetten, zonder dat dit een vetorecht inhoudt.

Deze mechanismen kunnen de besluitvorming doeltreffender maken, met inachtneming van de wezenlijke nationale belangen van de lidstaten. De Commissie staat klaar om met het Europees Parlement en de Raad in overleg te treden over passende en evenredige waarborgen ter begeleiding van de inwerkingtreding van overbruggingsclausules, waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke beleidsterrein en de essentiële nationale belangen die hiermee gemoeid zijn.

Optimaliseren van de huidige werkwijzen

Afgezien van de formele stemregels streeft de Raad vaak naar consensus, zelfs wanneer besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen van toepassing is. Consensus kan het politieke draagvlak weliswaar versterken, maar kan ook leiden tot uitstel van maatregelen.

De Commissie verzoekt de Raad dan ook om, waar de Verdragen daarin voorzien, meer gebruik te maken van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Duidelijkere tijdschema's, vroegtijdigere signalering van openstaande kwesties en tijdige doorverwijzing naar ministers zouden het bereiken van overeenstemming moeten vergemakkelijken en ervoor zorgen dat besluiten zonder onnodige vertraging kunnen worden genomen. De Commissie verzoekt de Raad te overwegen deze doelstellingen in zijn werkwijzen tot uiting te brengen, met volledige inachtneming van zijn institutionele autonomie.

Deze overwegingen zijn met name van belang bij het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten. Het gebruik van gemengde overeenkomsten, die zowel door de lidstaten moeten worden geratificeerd als door de Unie moeten worden gesloten, kan het proces complexer en langduriger maken. Wanneer een overeenkomst uitsluitend door de Unie kan worden gesloten, moet onnodig gebruik van een gemengde overeenkomst worden vermeden, met volledige inachtneming van de bevoegdheidsverdeling krachtens de Verdragen. Er moeten passende regelingen worden getroffen om de betrokkenheid van de lidstaten te waarborgen, onder meer bij de werkzaamheden van de krachtens de overeenkomst opgerichte organen. Evenzo zou de Raad, wanneer hij door de Commissie voorgestelde niet-bindende overeenkomsten met derde landen of internationale organisaties goedkeurt, stemming met gekwalificeerde meerderheid als standaardbesluitvormingsregel toe moeten passen. De huidige

¹⁰ Zie artikel 48 VWEU, artikel 82, lid 3, VWEU en artikel 83, lid 3, VWEU.

praktijk van de Raad om consensus te eisen, belemmert onnodig het vermogen van de EU om snel en doeltreffend op te treden op het internationale toneel.

Hetzelfde probleem doet zich voor bij toetredingsonderhandelingen. Krachtens artikel 49 VEU besluit de Raad met eenparigheid van stemmen over toetredingsverzoeken. In de praktijk en binnen de huidige onderhandelingskaders besluit de Raad ook met eenparigheid van stemmen wanneer het gaat om tussentijdse besluiten. De Commissie beveelt de Raad aan om in te stemmen met het gebruik van stemming met gekwalificeerde meerderheid voor het openen van onderhandelingsclusters en andere tussentijdse besluiten in het kader van de toetredingsonderhandelingen. Voor toetreding blijft een unaniem besluit van de Raad vereist, na raadpleging van de Commissie en met instemming van het Europees Parlement, alsmede ratificatie van het toetredingsverdrag door alle verdragsluitende staten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke voorschriften.

Vooruitgang door middel van nauwere samenwerking

Wanneer de doelstellingen van een beleidsterrein van de Unie niet binnen een redelijke termijn door de Unie als geheel kunnen worden verwezenlijkt, voorzien de Verdragen in een ander middel om deze doelstellingen te bevorderen: nauwere samenwerking.

Nauwere samenwerking stelt een groep van ten minste negen lidstaten in staat om op een specifiek beleidsterrein nauwer samen te werken, met inachtneming van de in de Verdragen vastgestelde voorwaarden¹¹.

Nauwere samenwerking heeft haar waarde al bewezen. Zo maakte nauwere samenwerking met name de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie en de steunlening aan Oekraïne voor de periode 2026-2027 mogelijk. Uit deze voorbeelden blijkt dat gedifferentieerde integratie kan bijdragen aan het verwezenlijken van gemeenschappelijke Europese doelstellingen binnen het institutionele kader van de Unie. Het Europees Openbaar Ministerie laat ook zien dat succesvolle samenwerking op termijn meer lidstaten kan aantrekken.

Op basis van deze ervaring zal de Commissie de in behandeling zijnde voorstellen evalueren om na te gaan op welke punten nauwere samenwerking zou kunnen bijdragen aan het doorbreken van een hardnekkige impasse, zonder dat dit ten koste gaat van de verwezenlijking van de doelstellingen van de betreffende voorstellen. Bij de evaluatie zal worden nagegaan of aan de voorwaarden van het Verdrag is voldaan en of de potentiële deelnemers er klaar voor zijn.

De instellingen voorbereiden op een grotere Unie

Voor doeltreffende governance is het ook nodig dat instellingen geschikt blijven voor hun doel. De Verdragen en toekomstige toetredingsverdragen bieden het kader voor de integratie van nieuwe lidstaten en het doorvoeren van de nodige aanpassingen.

Voor de Commissie voorzien de Verdragen in een college dat bestaat uit twee derde van het aantal lidstaten, op basis van een strikt gelijkmatige roulatie, tenzij de Europese Raad anders

¹¹ Het mechanisme wordt beschreven in artikel 20, lid 2, VEU en de artikelen 326 tot en met 334 VWEU.

besluit. De Europese Raad heeft tot nu toe één vertegenwoordiger per lidstaat behouden¹² en de Commissie heeft zich hieraan aangepast, met name door de invoering van de functie van uitvoerend vicevoorzitter. Beide modellen hebben hun voordelen. Een kleiner college maakt een bredere portefeuille en een eenvoudiger coördinatie mogelijk. Het huidige model verschaft het college kennis uit de eerste hand over de politieke, economische en bestuurlijke realiteit in de hele Unie. De in het Verdrag vastgelegde standaardoplossing van een kleiner college blijft beschikbaar naarmate de Unie groeit.

De Verdragen beperken het aantal leden van het Europees Parlement tot 750, plus de voorzitter, en schrijven degressieve evenredigheid voor. De samenstelling van het Europees Parlement voor de zittingsperiode 2024-2029 biedt enige ruimte om vertegenwoordigers van nieuwe lidstaten binnen het in het Verdrag vastgelegde maximum op te nemen. Voor verdere uitbreidingen zal echter een herziening van de zetelverdeling nodig zijn. Het Parlement zal een evenwicht moeten vinden tussen de vertegenwoordiging en zijn vermogen om doeltreffend te functioneren. Het is belast met het doen van voorstellen voor de toekomstige samenstelling ervan, waarbij de definitieve beslissing met eenparigheid van stemmen door de Europese Raad wordt genomen¹³.

Voor de Europese Raad en de Raad geldt geen vergelijkbare numerieke bovengrens: elke lidstaat behoudt zijn zetel. Een groter ledenaantal stelt echter hogere eisen wat betreft de samenstelling van de Raad en de voorbereidende organen. De werkwijzen, de coördinatie en de operationele capaciteit zullen hieraan moeten worden aangepast.

De Commissie zal samenwerken met het Europees Parlement en de Raad om vast te stellen welke besluiten vóór elke toetreding moeten worden genomen. Deze werkzaamheden zullen erop gericht zijn een evenwicht te vinden tussen een doeltreffende werking en een passende vertegenwoordiging van de burgers en de lidstaten, met inachtneming van de verantwoordelijkheden en de procedurele autonomie van elke instelling.

Deze voorbereidingen zullen zich uitstrekken tot de praktische capaciteit om binnen een grotere Unie te functioneren. Personeelsbezetting en werving, vertaal- en tolkwerkzaamheden, juridische revisie, beveiligde digitale systemen en vergaderfaciliteiten vereisen allemaal een goede planning. De agentschappen van de Unie moeten over de nodige deskundigheid en operationele capaciteit beschikken om samen te werken met andere nationale autoriteiten, terwijl de delegaties van de Unie zullen moeten voorzien in extra behoeften op het gebied van

¹² Besluit (EU) 2024/2997 van de Europese Raad van 28 november 2024 tot benoeming van de Commissie. Op grond van artikel 17, lid 5, VEU is in het besluit van de Europese Raad van 2013 (Besluit 2013/272/EU) bepaald dat het aantal leden van de Europese Commissie gelijk is aan het aantal EU-lidstaten. In artikel 2 is bepaald dat de Europese Raad het besluit zal herzien voordat een van deze twee mijlpalen plaatsvindt, afhankelijk van welke het eerst plaatsvindt: 1) de benoeming van de volgende Commissie: Besluit 2013/272/EU werd in 2019 (Besluit 2019/1989) en in 2024 (Besluit 2024/2997) verlengd, waarbij de verhouding van 1 op 1 tussen de leden werd gehandhaafd, of 2) de toetreding van de dertigste lidstaat (als een nieuw land tot de EU toetreedt en het totale aantal lidstaten daarmee op dertig komt, is de Europese Raad wettelijk verplicht het besluit te herzien voordat de eerste Commissie na die uitbreiding aantreedt).

¹³ De huidige praktijk is dat het aantal zetels per lidstaat (en dus het totale aantal EP-leden per zittingsperiode) voorafgaand aan elke verkiezing van het Europees Parlement wordt vastgesteld. Op verzoek van de Europese Raad werkt het Parlement momenteel aan een verslag over een permanent systeem voor de verdeling van de zetels (zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-758177_NL.pdf).

coördinatie en externe vertegenwoordiging. De Commissie zal deze voorbereidingen coördineren in overleg met de andere instellingen en organen.

Het bredere onderzoek van de Commissie naar haar interne werking in het kader van de lopende grootschalige evaluatie zal ook bijdragen aan de voorbereiding op de uitbreiding.

Volgende stappen

De Commissie zal:

- systematisch beleidsinitiatieven in kaart brengen waarbij overbruggingsclausules moeten worden geactiveerd, en dienovereenkomstig aanbevelingen doen aan de Raad;
- het gebruik van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aanmoedigen waar de Verdragen dat toestaan;
- de ingediende voorstellen beoordelen en het gebruik van nauwere samenwerking aanmoedigen wanneer aan de beleidsdoelstellingen en wettelijke voorwaarden is voldaan;
- samen met het Europees Parlement en de Raad werken aan de institutionele en operationele aanpassingen die nodig zijn voor toekomstige toetredingen.

2. Waarden en de rechtsstaat

Eerbiediging van de rechtsstaat, de grondrechten en de democratie zijn voorwaarden voor het lidmaatschap en vormen de basis voor het functioneren van de Unie¹⁴. Deze grondbeginselen moeten in elke lidstaat doeltreffend worden beschermd om wederzijds vertrouwen, justitiële samenwerking en een deugdelijk beheer van de middelen van de Unie te waarborgen. Onafhankelijke rechtspraak en doeltreffende rechtsmiddelen waarborgen bovendien de rechten van burgers en geven bedrijven het vertrouwen dat in de gehele eengemaakte markt dezelfde regels worden toegepast.

Om deze bescherming te waarborgen, moet het toetredingsproces meer inhouden dan alleen afstemming van de wetgeving. Instellingen moeten in de praktijk doeltreffend functioneren en hervormingen moeten blijvend zijn. Monitoring, stimuleringsmaatregelen en handhaving moeten daarom een doorlopend kader vormen dat verder reikt dan de toetreding. Dit is een verantwoordelijkheid die door de huidige en toekomstige lidstaten gezamenlijk wordt gedragen: de Unie moet haar instrumenten doeltreffend toepassen, terwijl de kandidaat-lidstaten vóór de toetreding een blijvende staat van dienst op het gebied van hervormingen moeten opbouwen.

Waarborgen van de rechtsstaat vóór en na de toetreding

Deze eis komt tot uiting in het cluster fundamentele kwesties, dat als eerste van start gaat, als laatste wordt afgesloten en het algemene tempo van de onderhandelingen bepaalt¹⁵. De uitbreidingslanden moeten met name functionerende democratische instellingen en

¹⁴ Artikelen 2 en 49 VEU.

¹⁵ Het cluster fundamentele kwesties omvat de kernwaarden en -beginselen waarop de EU is gegrondvest. Het omvat het EU-acquis met betrekking tot de rechtsstaat en de grondrechten, het functioneren van democratische instellingen, de hervorming van het openbaar bestuur en economische criteria.

onafhankelijke en doeltreffende rechtsstelsels opzetten, corruptie voorkomen en vervolgen, de grondrechten, waaronder non-discriminatie, gendergelijkheid en de rechten van personen die tot minderheden behoren, handhaven, de vrijheid en het pluralisme van de media beschermen en zorgen voor doeltreffende controlemechanismen. Bovendien wordt in de in 2020 herziene uitbreidingsmethode vereist dat corruptiebestrijding moet worden geïntegreerd door middel van een sterke nadruk in de relevante onderhandelingshoofdstukken¹⁶. Wetgevende en institutionele hervormingen moeten tot geloofwaardige resultaten leiden.

In de jaarlijkse uitbreidingsverslagen wordt de vooruitgang van deze hervormingen beoordeeld, evenals de mate waarin aan de toetredingsvoorwaarden is voldaan. De verslagen over de toestand van de rechtsstaat vullen die beoordeling aan door bepaalde kandidaat-lidstaten op basis van objectieve en op verdiensten gebaseerde criteria in dezelfde preventieve cyclus te betrekken als de lidstaten. Voortbouwend op de deelname van Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië zal de Commissie geleidelijk aan ook andere kandidaat-lidstaten betrekken, zodra deze daar klaar voor zijn.

De aanbevelingen in het uitbreidingspakket moeten als leidraad dienen voor de steun van de Unie en de geleidelijke integratie. Financiële bijstand en toegang tot bepaalde voordelen moeten gekoppeld blijven aan meetbare vooruitgang, met name via doelgerichte financieringsinstrumenten¹⁷. In het kader van de follow-up zullen de nog uit te voeren hervormingen en de verantwoordelijke autoriteiten in kaart worden gebracht, zal technische bijstand worden gericht op de vastgestelde tekortkomingen bij de uitvoering en zullen de resultaten in de volgende rapportagecyclus worden geëvalueerd. Stimuleringsmaatregelen moeten een afspiegeling zijn van aantoonbare vooruitgang, waaronder de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid van de betrokken instellingen. Deze aanpak is al toegepast in het kader van de huidige doelgerichte faciliteiten voor Oekraïne, de Westelijke Balkan en Moldavië. Voor het volgende meerjarig financieel kader blijven de doelgerichte plannen het belangrijkste uitvoeringsinstrument voor de uitbreidingspartners, waarbij betalingen worden gekoppeld aan de doorvoering van hervormingen (onder meer op het gebied van de rechtsstaat en corruptiebestrijding) en investeringen, en, zodra zij lidstaat worden, ook in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van de plannen voor nationaal en regionaal partnerschap.

Het Europees Openbaar Ministerie (EOM) maakt nu deel uit van het acquis. Dit houdt in dat ook nieuwe lidstaten vanaf de datum van hun toetreding daadwerkelijk aan de werkzaamheden van het EOM moeten deelnemen. De Commissie zal de vorderingen van de landen bij de juridische en operationele voorbereidingen die tijdens de onderhandelingen nodig zijn,

¹⁶ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie — “Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan”, 2020 (COM(2020) 57 final).

¹⁷ De huidige en toekomstige financiële instrumenten zijn onder meer: Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne; Verordening (EU) 2024/1449 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan; Verordening (EU) 2025/535 van het Europees Parlement en de Raad van 18 maart 2025 tot oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Republiek Moldavië; Verordening (EU) 2021/1529 van het Europees Parlement en de Raad van 15 september 2021 tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III); Verordening (EU) 2021/947 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juni 2021 tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld, tot wijziging en intrekking van Besluit nr. 466/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU) 2017/1601 en Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad.

beoordelen en waar mogelijk ondersteunen. Het gaat hierbij met name om voorbereidende stappen voor de benoeming van de Europees aanklager en de gedelegeerde Europese aanklagers, alsmede om de nodige afstemming van nationale strafrechtelijke voorschriften en procedures, zodat het Europees Openbaar Ministerie zijn bevoegdheden op het grondgebied van de nieuwe lidstaat daadwerkelijk kan uitoefenen.

Na de toetreding zal het volledige instrumentarium van de Unie op het gebied van de rechtsstaat worden ingezet om ervoor te zorgen dat hieraan wordt voldaan, waarbij de situatie op het gebied van de rechtsstaat in alle lidstaten in het kader van het verslag over de toestand van de rechtsstaat wordt gemonitord, inclusief aanbevelingen om waar nodig verdere hervormingen te sturen.

Om uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat het hoofd te bieden, omvatten de beschikbare juridische instrumenten onder meer inbreukprocedures, begrotingsvoorwaarden, stimuleringsmaatregelen en waarborgen, met name in het kader van het meerjarig financieel kader en artikel 7 VEU. De basis voor snellere en efficiëntere procedures is het vroegtijdig signaleren van problemen op het gebied van de rechtsstaat. Dit is de kern van het verslag over de toestand van de rechtsstaat, waarin een cyclus voor samenwerking met en ondersteuning van de lidstaten wordt vastgelegd. De Commissie zal gebruik blijven maken van gegevens uit de monitoring in het kader van het verslag over de toestand van de rechtsstaat, de opvolging van de uitvoering van haar aanbevelingen, alsook inbreukprocedures en beoordelingen van risico's voor de begroting van de Unie, om hardnekkige inbreuken in een vroeger stadium op te sporen. Zij zal blijven nagaan wat de gepaste reactie is in het kader van de desbetreffende instrumenten, in overeenstemming met de respectieve wettelijke vereisten daarvan, en ervoor zorgen dat de toepassing ervan samenhangend is en elkaar aanvult.

Artikel 7 heeft betrekking op een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de waarden van artikel 2 VEU en biedt de Unie, wanneer een ernstige en voortdurende schending wordt vastgesteld, de mogelijkheid om de uit het lidmaatschap voortvloeiende rechten, met inbegrip van de stemrechten in de Raad, op te schorten. Artikel 7 moet zijn centrale rol behouden bij de aanpak van de ernstigste schendingen. De hoge procedurele drempels, met name de vereisten van een vier vijfde meerderheid en eenparigheid van stemmen, en het ontbreken van vaste termijnen kunnen echter tijdige maatregelen en de doeltreffendheid van dit instrument belemmeren om in realtime op te treden tegen ernstige schendingen van de waarden van artikel 2. Samen met het Parlement en de Raad zou kunnen worden onderzocht hoe de procedures op grond van artikel 7 doeltreffender kunnen worden afgehandeld, met inbegrip van eventuele termijnen. Dergelijke kwesties zouden kunnen worden vastgelegd in interinstitutionele afspraken in het kader van de bestaande Verdragen. In haar overleg met de Raad over de procedures op grond van artikel 7 zal de Commissie ernaar streven dat openstaande punten vaker aan de orde komen en dat er een duidelijker vervolg wordt gegeven aan de hoorzittingen. De in deel IV voorgestelde toetredingswaarborgen zouden aanvullende, tijdelijke instrumenten bieden.

Eerbiediging van de grondrechten

Door de uitbreiding wordt de bescherming van het Handvest van de grondrechten uitgebreid tot nieuwe lidstaten. De uitbreidingslanden moeten zich daarom vóór de toetreding

voorbereiden op de daadwerkelijke toepassing ervan. Dit vereist dat rechtbanken en andere relevante onafhankelijke autoriteiten de bescherming van hun bevoegdheden krijgen, evenals de bevoegdheden en middelen die nodig zijn om deze regels te handhaven. In dit verband moeten de uitbreidingslanden in staat zijn om de in het Handvest van de grondrechten vastgelegde grondrechten daadwerkelijk te waarborgen, waaronder non-discriminatie, gendergelijkheid en de rechten van personen die tot minderheden behoren. Vanaf de toetreding moeten zij ook voldoen aan de algemene verplichting dat alle lidstaten de naleving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten waarborgen en de waarden van artikel 2 VEU moeten eerbiedigen bij de uitvoering van de EU-begroting.

De Commissie zal de samenwerking tussen de autoriteiten van de uitbreidingslanden, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de relevante netwerken van de Unie versterken. De monitoring en de technische bijstand zullen zich richten op de praktische handhaving van de grondrechten, waaronder gelijkheid en non-discriminatie, gegevensbescherming en de rechten van personen in kwetsbare situaties. In artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is voorgeschreven dat de Raad met eenparigheid van stemmen maatregelen ter bestrijding van discriminatie moet vaststellen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

De Commissie zal nagaan of het beroep op de algemene overbruggingsclausule in artikel 48, lid 7, VEU de besluitvorming op dit gebied zou kunnen vergemakkelijken en de bescherming van gelijkheid en non-discriminatie zou kunnen versterken, en zal waar nodig aanbevelingen doen. De waarborgen in de voorstellen voor het meerjarig financieel kader, met name de horizontale randvoorwaarde van het Handvest in het kader van de verordening betreffende plannen voor nationaal en regionaal partnerschap, zijn belangrijke instrumenten om ervoor te zorgen dat het Handvest van de grondrechten wordt nageleefd.

Versterking van de democratische weerbaarheid

De hervormingen moeten ook de weerbaarheid versterken tegen bedreigingen waarmee zowel de lidstaten als de uitbreidingslanden worden geconfronteerd. Buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, cyberaanvallen en druk op onafhankelijke media en het maatschappelijk middenveld kennen geen grenzen. Kwetsbaarheden in de uitbreidingslanden kunnen al vóór de toetreding gevolgen hebben voor de Unie.

Om deze gemeenschappelijke bedreigingen aan te pakken, betreft de Commissie de uitbreidingslanden bij de uitvoering van het Europees schild voor de democratie en bij de werkzaamheden van het Europees Centrum voor democratische veerkracht¹⁸. Deze samenwerking, waar nodig in samenwerking met de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter, heeft betrekking op de integriteit van verkiezingen, buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, transparantie van politieke reclame, mediavrijheid, de bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers, de civiele ruimte, mediageletterdheid en ondersteuning van onafhankelijke feitencontrole, en burgerparticipatie. Deze samenwerking helpt autoriteiten en onafhankelijke actoren om bedreigingen te signaleren, informatie uit te

¹⁸ Gezamenlijk mededeling van de Europese Commissie, “Europees schild voor de democratie: zorgen voor sterke en veerkrachtige democratieën”, 2025 (JOIN(2025) 791 final).

wisselen en hun paraatheid en reactievermogen te verbeteren, terwijl de vrijheid van meningsuiting wordt beschermd. Hervormingen die de democratische weerbaarheid waarborgen, moeten deel uitmaken van de monitoring van de toetreding en als leidraad dienen voor technische en financiële bijstand. Nauwe samenwerking vóór de toetreding zal de collectieve weerbaarheid van de Unie versterken.

Volgende stappen

De Commissie zal:

- het verslag over de toestand van de rechtsstaat uitbreiden naar andere uitbreidingslanden zodra deze daar klaar voor zijn;
- het uitbreidingspakket gebruiken om nog door te voeren hervormingen in kaart te brengen, technische bijstand gericht in te zetten en de uitvoering ervan in de volgende rapportagecyclus te beoordelen;
- de samenwerking met de uitbreidingslanden op het gebied van de praktische handhaving van de grondrechten intensiveren; bijstand richten op de onafhankelijkheid en de capaciteit van handhavingsinstanties en op de toegang tot doeltreffende rechtsmiddelen;
- de praktische samenwerking met de uitbreidingslanden in het kader van het Europees schild voor de democratie blijven bevorderen, onder meer in het kader van het Europees Centrum voor democratische veerkracht, met name op het gebied van dreigingsanalyse, informatie-uitwisseling, steun voor onafhankelijke media en andere gebieden van wederzijds belang;
- de vooruitgang van de landen beoordelen en ondersteunen, in nauwe samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie, met betrekking tot de wetgeving en de operationele capaciteit die nodig zijn voor een doeltreffende deelname aan het EOM vanaf de toetreding;
- overleg voeren met het Europees Parlement en de Raad over de procedures op grond van artikel 7 VEU.

3. Beleid

Met betrouwbare en doeltreffende instanties en eerbiediging van gemeenschappelijke regels kan de uitbreiding de impact van het beleid van de Unie versterken door middel van schaalvergroting. Een grotere eengemaakte markt, betere toegang tot kritieke grondstoffen zoals zeldzame aardmetalen, en versterkte industriële capaciteiten bieden kansen voor handel, investeringen en groei. Sterkere energie-, vervoers- en digitale netwerken verminderen de afhankelijkheid en vergroten de veiligheid. Een bredere samenwerking op het gebied van justitie, politie en civiele bescherming zorgt voor een betere aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en crises. De capaciteiten van toekomstige lidstaten kunnen het externe optreden en de defensiegereedheid van de Unie versterken.

Om deze voordelen te realiseren, zijn een doeltreffende uitvoering van gemeenschappelijke regels en grensoverschrijdende samenwerking, voldoende bestuurlijke capaciteit en gerichte investeringen nodig. Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een gedetailleerde analyse van de kansen en uitdagingen die voortvloeien uit de uitbreiding, de

daaruit voortvloeiende beleidslacunes en de mogelijkheden voor beleidsaanpassing. De belangrijkste conclusies per sector komen hieronder aan bod.

- **Vrijheid, veiligheid en recht.** Door de uitbreiding zouden de buitengrenzen van de Unie worden verlengd en zou de samenwerking op justitieel en wetshandhavingsgebied worden uitgebreid. Dit vereist operationele samenwerking op het gebied van veiligheid en migratiebeheer, doeltreffende voorbereidingen met betrekking tot grensbeheer en asiel- en migratiesystemen, en betrouwbare deelname aan gemeenschappelijke informatiesystemen. De gereedheid moet in de praktijk worden getoetst en gepaard gaan met doeltreffend gerechtelijk toezicht en waarborgen op het gebied van gegevensbescherming en grondrechten.
- **Eengemaakte markt.** Een grotere markt zou meer mogelijkheden voor handel en investeringen bieden. Deze voordelen hangen af van een uniforme toepassing van het acquis, vergelijkbare beschermingsniveaus en een doeltreffende handhaving, met inbegrip van markttoezicht, douane, concurrentie en staatssteun, volksgezondheid, consumentenbescherming en productveiligheid. Voorafgaand aan volledige deelname zullen de overheidsinstanties en regelgevende instanties van de kandidaat-lidstaten moeten aantonen dat zij over volledige en doeltreffende handhavingscapaciteit beschikken. Indien van toepassing zouden, net als bij eerdere uitbreidingsronden, overgangsmaatregelen kunnen worden overwogen die van toepassing zijn op het vrije verkeer van werknemers en die een geleidelijke openstelling van de EU-arbeidsmarkten na de toetreding mogelijk maken.
- **Concurrentievermogen en inclusieve groei.** Uitbreiding zou de industriële en innovatieve basis van de Unie versterken en haar aanbod aan vaardigheden verbreden. Een nauwere integratie kan, in combinatie met de nodige investeringen en prioritering, strategische industriële sectoren, Europese waardeketens, samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie en het EU-beleid inzake onderwijs en vaardigheden, cyberbeveiliging en de digitale sector versterken. Dit vereist volledige afstemming op de aanpak van de Unie op het gebied van economische veiligheid en een versterking van de investerings- en bestuurlijke capaciteit die nodig is om op doeltreffende wijze aan dit beleid deel te nemen. De integratie in de douane-unie brengt specifieke uitdagingen op het gebied van uitvoering en investeringen met zich mee en vereist daarom een proactieve aanpak in de aanloop naar de toetreding.
- **Een koolstofvrije economie en duurzame connectiviteit.** Een sterkere, grotere EU betekent een grotere inzet voor het koolstofvrij maken van onze economie en voor een transitie naar schone energie die de voorzieningszekerheid waarborgt, terwijl natuurlijke hulpbronnen worden beschermd en de circulaire economie wordt gestimuleerd. Dit zou het leiderschap van de EU op het gebied van decarbonisatie, schone industrieën en schone technologie een impuls geven. Door energie- en vervoersnetwerken te integreren, zou de toelevering worden gediversifieerd, zouden grensoverschrijdende verbindingen worden verbeterd en zou de veerkracht worden versterkt. Dit vereist aanzienlijke investeringen in energiediversificatie, operationele systemen, interconnecties en corridors, onderling afgestemde markt- en technische regels en samenwerking tussen regelgevende instanties,

netbeheerders en naburige lidstaten. Ook de instrumenten voor planning, toezicht en uitvoering moeten worden aangepast, zodat de uitbreiding gedurende het gehele toetredingsproces bijdraagt aan de energie-, klimaat- en milieudoelstellingen van de Unie. De uitbreidingslanden moeten er stapsgewijs naar streven om de doelstellingen en normen van de EU op deze drie beleidsterreinen te verwezenlijken.

- **Cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling, voedsel en visserij.** Uitbreiding zou zowel de ontwikkelingskansen als de ongelijkheden binnen de Unie vergroten. De investeringen moeten convergentie, connectiviteit en structurele hervormingen ondersteunen, waarbij de toewijzingen in overeenstemming moeten zijn met het overeengekomen kader voor de begroting van de Unie. Nationale, regionale en lokale autoriteiten moeten over de capaciteit beschikken om EU-middelen doeltreffend te beheren, te controleren en in te zetten. Toekomstige lidstaten zouden bovendien een aanzienlijke bijdrage leveren aan de landbouwproductie en het potentieel van de Unie op het gebied van voedselzekerheid versterken, maar tegelijkertijd de druk op de markten vergroten en inkomenssteun nodig hebben. Bij de voorbereiding moet worden gewaarborgd dat de normen op het gebied van voedselveiligheid, dier- en plantengezondheid en dierenwelzijn, alsmede de normen inzake het in de handel brengen en milieunormen volledig worden nageleefd. Ze moeten ook de capaciteit versterken om landbouwsteun te beheren en crises te beheersen. Ook het visserij- en maritiem beleid vereist een doeltreffende uitvoering van gemeenschappelijke regels en voldoende administratieve en controlecapaciteit. Gezien de omvang, de structuur en de zeer hoge productiviteit van de landbouwsector, in Oekraïne is het gerechtvaardigd om gerichte regelingen te onderzoeken die de financiële steun en de markttoegang voor gevoelige landbouwproducten aanzienlijk zouden beperken, en tegelijkertijd Oekraïne zouden ondersteunen bij het herwinnen van de toegang tot zijn traditionele uitvoermarkten in derde landen.
- **Buitenlandse betrekkingen, veiligheid en defensie.** Toekomstige lidstaten zouden het externe optreden, de defensie en de veiligheid van de Unie meer geopolitiek gewicht geven en, in sommige gevallen, aanzienlijke operationele ervaring en industriële capaciteit toevoegen. Dit houdt in dat zij volledig en voortdurend in overeenstemming moeten zijn met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van sancties. Op dit gebied is de afstemming tussen bepaalde uitbreidingslanden nog steeds onvoldoende. De voorbereidingen zullen de vaardigheden van de kandidaten koppelen aan samenwerking in de defensie-industrie, militaire mobiliteit en gezamenlijke inspanningen op het gebied van cyber- en hybride dreigingen.
- **Administratief beleid.** Een sterke administratieve samenwerking en grotere capaciteit, waaronder een degelijk fraudebestrijdingskader, zijn van essentieel belang voor een doeltreffende uitvoering van de EU-regels. Aanhoudende inspanningen op het gebied van vereenvoudiging, interoperabele IT-systemen en instrumenten voor pretoetredingssteun en coördinatie zouden de uitbreidingslanden moeten helpen zich voor te bereiden op de toetreding.

Volgende stappen

De Commissie zal:

- naarmate de toetredingsonderhandelingen vorderen, in kaart blijven brengen welke wetsaanpassingen, administratieve voorbereidingen en investeringen op elk beleidsterrein nodig zijn, waarbij zij zich baseert op de evaluaties en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie;
- samenwerken met nationale overheden, regelgevende instanties en agentschappen van de Unie om de handavingscapaciteit te beoordelen en de deelname aan gemeenschappelijke informatiesystemen vóór de toetreding te testen;
- landspecifieke steun- en overgangsregelingen opzetten wanneer uit de onderhandelingen blijkt dat daar behoefte aan is, onder meer op het gebied van landbouw, het vrije verkeer van werknemers en diensten, en deelname aan gemeenschappelijke stelsels (en het doel, de looptijd en de voorwaarden voor herziening van die regelingen vastleggen);
- op een passend moment, de beoogde regelingen voor Oekraïne op het gebied van landbouw opnemen in de ontwerpen van gemeenschappelijke standpunten met betrekking tot cluster 5: hulpbronnen, landbouw en cohesie.

4. Begroting

De begroting moet voorzien in de beleidsaanpassingen en investeringen die in de evaluaties zijn vastgesteld. De begroting van de Unie moet hervormingen en convergentie vóór de toetreding ondersteunen, ruimte bieden aan nieuwe lidstaten zonder de prioriteiten van de EU te verstoren, en de financiële belangen van de Unie te allen tijde beschermen. De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een modern meerjarig financieel kader voor de periode 2028-2034¹⁹ om de Unie te helpen haar prioriteiten te verwezenlijken, met name onze voorbereidingen op toekomstige uitbreiding van de Unie. Het volgende meerjarig financieel kader vormt het belangrijkste antwoord op de begrotingskwesties die in de mededeling van maart 2024 aan de orde zijn gesteld²⁰. Het Europa in de wereld-instrument zal in het kader van het volgende meerjarig financieel kader de financiering van het externe optreden van de EU dekken²¹, en ondersteuning bieden om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten te helpen vooruitgang te boeken op dit gebied. Het volgende meerjarig financieel kader biedt ook steun in het kader van plannen voor nationaal en regionaal partnerschap²² en andere

¹⁹ Europese Commissie, Voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2028-2034, 2025 (COM(2025) 571).

²⁰ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties, 2024 (COM(2024) 146 final).

²¹ Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument “Europa in de wereld” (COM(2025) 551 final).

²² Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en platteland, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034 en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 en Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 final).

programma's, zoals het Europees Fonds voor concurrentievermogen²³, waarvan nieuwe lidstaten gebruik zullen kunnen maken.

De EU-begroting bevat ook een mechanisme voor de herziening van het meerjarig financieel kader in het geval van toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie²⁴. De belangrijkste gevolgen zullen waarschijnlijk betrekking hebben op de uitgaven voor landbouw, binnenlandse zaken en het cohesiebeleid, alsook op de bijdragen van de nieuwe lidstaten aan de begroting van de Unie, rekening houdend met eventuele overgangsregelingen of andere afspraken die tijdens de toetredingsonderhandelingen zijn overeengekomen.

Voorbereiding van de financiering met het oog op het lidmaatschap

De voorbereidingen voor deze financieringsregelingen gaan al vóór de toetreding van start. De steun van de Unie helpt kandidaat-lidstaten bij het doorvoeren van hervormingen, het versterken van hun bestuurlijke capaciteit en het verkleinen van economische, sociale en territoriale ongelijkheden. Het bereidt hen ook voor op de toepassing van het EU-beleid en het beheer van EU-middelen na de toetreding. In de groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië en in de faciliteit voor Oekraïne wordt financiële steun al gekoppeld aan overeengekomen hervormingen en investeringen. Uitbetalingen zijn afhankelijk van het voldoen aan bepaalde voorwaarden. Hiermee wordt vooruitgang beloond en worden middelen ingezet voor hervormingen die de convergentie en de voorbereiding op de toetreding bevorderen.

Voortbouwend op deze ervaring zal het voorgestelde Europa in de wereld-instrument de steun aan kandidaat-lidstaten in een samenhangender en flexibeler kader plaatsen. Het zal subsidies, leningen, begrotingsgaranties en technische bijstand combineren. De steun zal worden afgestemd op de behoeften van elk land, de voortgang van het toetredingsproces en de strategische belangen van de Unie. Leningen en garanties kunnen het effect van de begroting van de Unie versterken en bijdragen aan het aantrekken van verdere publieke en particuliere investeringen.

In doelgerichte plannen moet deze steun worden gekoppeld aan hervormingen en investeringen. Ze moeten de uitbreidingslanden ook voorbereiden op de systemen voor planning, beheer en controle die voor de lidstaten gelden. Tegelijkertijd zullen de uitbreidingslanden geleidelijk gaan deelnemen aan het uitgavenbeleid van de Unie, zodat een plotselinge omschakeling op het moment van toetreding wordt voorkomen.

Opstellen van financiële pakketten voor toetreding

Wanneer de afronding van de onderhandelingen in zicht komt, zal de Commissie de financieringstransitie vastleggen in een financieel pakket dat is afgestemd op het toetredingsschema van elk land. Dergelijke financiële pakketten zouden volgens dezelfde aanpak worden opgezet.

²³ Europese Commissie, Voorstel voor een verordening tot oprichting van het Europees Fonds voor concurrentievermogen (COM(2025) 555 final).

²⁴ Artikel 11 van het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2028-2034 (COM(2025) 571 final).

De Commissie heeft op 30 juni 2026 het financiële pakket voor Montenegro gepresenteerd, waarmee deze aanpak voor het eerst in de praktijk werd gebracht²⁵. Vóór de toetreding zal elk kandidaat-land een Europa in de wereld-plan opstellen, waarbij rekening wordt gehouden met de vereisten van de voorgestelde plannen voor nationaal en regionaal partnerschap. Bij toetreding zullen nieuwe lidstaten volledig worden geïntegreerd in het kader van een plan voor nationaal en regionaal partnerschap. Op het moment van toetreding zou het Europa in de wereld-plan als niet-toegewezen onderdeel deel gaan uitmaken van het plan voor nationaal en regionaal partnerschap, en zullen er extra middelen worden toegevoegd voor het cohesiebeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, binnenlandse zaken en Interreg. Dit zou de continuïteit van de uitvoering van belangrijke hervormingen en investeringen waarborgen, uitvoeringsachterstanden op een cruciaal moment in het toetredingsproces van Montenegro voorkomen en Montenegro in staat stellen ten volle deel te nemen aan de begroting van de Unie. Door extra vastleggingskredieten toe te wijzen, zou worden voorkomen dat de voor de huidige lidstaten voorziene financiering wordt verlaagd, en de overdracht van middelen die in het kader van Europa in de wereld al voor Montenegro beschikbaar zijn, zou de kosten gedeeltelijk compenseren.

Dit eerste pakket illustreert de methode om financiële gevolgen in kaart te brengen en hiermee rekening te houden naarmate de onderhandelingen vorderen. Dit loopt noch vooruit op het tijdstip van toetreding, noch op de uitkomst van het meerjarig financieel kader en de toetredingsonderhandelingen, noch op de mogelijke financiële pakketten voor andere kandidaat-lidstaten op een later tijdstip. Het geeft een raming van de toewijzingen aan de nieuwe lidstaat en beschrijft de overgang van pretoetredingssteun naar opname in de interne programma's van de Unie. Daarnaast worden de financiële gevolgen voor het meerjarig financieel kader in kaart gebracht en wordt ingegaan op de eigen middelen, de administratieve uitgaven en eventuele tijdelijke compensatieregelingen of andere financiële afspraken, zoals de geleidelijke invoering van steun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en fondsen van binnenlandse zaken. De overeengekomen toetredingsvoorwaarden zullen de basis vormen voor het voorstel van de Commissie om het meerjarig financieel kader te herzien wanneer de toetreding plaatsvindt, indien nodig.

Bescherming van de middelen van de Unie

De overgang van externe naar interne financiering van de Unie vereist dat de uitbreidingslanden in staat zijn om de middelen van de Unie op een doeltreffende en verantwoorde wijze te beheren. Ze moeten zorgen voor een deugdelijk beheer van de overheidsfinanciën, transparante aanbestedingen, doeltreffende interne controle en onafhankelijke audits. Ze moeten tevens in staat zijn om fraude, corruptie en andere onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen, onregelmatige uitgaven terug te vorderen en doeltreffend samen te werken met de Commissie, het Europees Openbaar Ministerie, het Europees Bureau voor fraudebestrijding en andere actoren op het gebied van fraudebestrijding. Dit alles moet vóór de toetreding worden getest en aangetoond.

²⁵ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie — “Een financieel pakket voor de toetredingsonderhandelingen met Montenegro”, 2026 (COM(2026) 334 final).

Steun in het kader van de doelgerichte plannen moet afhankelijk blijven van de vooruitgang van de hervormingen en de verbetering van de nationale financiële controleprocessen. Betalingen moeten worden opgeschort of verlaagd wanneer niet aan de voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer. Technische bijstand moet gericht zijn op het aanpakken van de zwakke punten die tijdens de monitoring van de toetreding zijn vastgesteld en op het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit van het land.

Na de toetreding zullen deze controles worden ondersteund door de instrumenten van de Unie ter bescherming van de begroting, binnen hun respectieve toepassingsgebieden. Het Financieel Reglement en de programmaspecifieke voorschriften hebben betrekking op controles, opschortingen van betalingen, financiële correcties en terugvorderingen. Via inbreukprocedures wordt opgetreden tegen gevallen waarin het Unierecht niet wordt nageleefd. Het algemeen conditionaliteitsregime heeft betrekking op schendingen van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor de begroting van de Unie of die een ernstig risico daarop vormen.

Volgende stappen

De Commissie zal:

- in het kader van het voorgestelde Europa in de wereld-instrument, doelgerichte landenplannen opstellen waarin toetredingshervormingen en investeringen worden gekoppeld aan de uitbetaling van middelen, met bijzondere nadruk op vooruitgang op het gebied van de fundamentele aspecten;
- de onderhandelingen over het financiële pakket voor Montenegro voortzetten en andere landspecifieke pakketten voorleggen naarmate andere toetredingsonderhandelingen hun afronding naderen; een overzicht geven van de vastleggingskredieten, de financieringstransities en de daaruit voortvloeiende wijzigingen in het meerjarig financieel kader;
- de uitbreidingslanden ondersteunen bij het versterken van hun capaciteit om EU-middelen te beheren, eigen middelen te innen, fraude, corruptie en andere onregelmatigheden op te sporen, te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen, en ten onrechte uitgegeven bedragen terug te vorderen, door middel van technische bijstand, controles en monitoring van de toetreding.

III. Bevordering van geleidelijke integratie

Het beleid van de Unie is onder de loep genomen om vooruit te lopen op een groter aantal lidstaten, en kandidaten die aan de toepasselijke voorwaarden voldoen, zouden op een voor beide partijen voordelige manier eerder moeten deelnemen aan activiteiten op gebieden van gemeenschappelijk belang. Een geleidelijke integratie ondersteunt de uitvoering van het EU-acquis en de economische en sociale convergentie tijdens de toetredingsvoorbereidingen, terwijl burgers en bedrijven tegelijkertijd geleidelijk kunnen profiteren van een nauwere

integratie met de Unie. Het vervangt het toetredingsproces niet, maar vormt een aanvulling daarop en versterkt het, en moet zo worden opgezet dat het bijdraagt aan vooruitgang op de toetredingsagenda als geheel. Het draagt ook bij aan de opbouw van bestuurlijke capaciteit en wederzijds vertrouwen, helpt bij de voorbereiding op het lidmaatschap, en blijft tegelijkertijd voorwaardelijk en omkeerbaar.

1. Een samenhangende, strategische en voorspelbare aanpak

De in 2020 herziene uitbreidingsmethode vormt de basis voor deze aanpak²⁶. De methode maakte de weg vrij voor een nauwere integratie op bepaalde beleidsterreinen van de Unie, de eengemaakte markt en programma's van de Unie, waardoor concrete voordelen en verplichtingen van het lidmaatschap al vóór de toetreding duidelijk werden.

Om deze mogelijkheden nog beter te benutten, moet een eerdere deelname worden georganiseerd via een samenhangend, op verdiensten gebaseerd en omkeerbaar kader. Toetreding moet afhankelijk worden gesteld van de vooruitgang bij de toetredingsvoorbereidingen, de mate van gereedheid op de betreffende beleidsterreinen en de strategische afstemming op de Unie. Kandidaat-lidstaten die op een bepaald beleidsterrein een vergelijkbaar voorbereidingsniveau laten zien, zouden toegang moeten hebben tot vergelijkbare mogelijkheden. De hervormingsprioriteiten van de kandidaten moeten worden bepaald aan de hand van transparante toelatingsvoorwaarden.

Een gemeenschappelijk kader moet flexibel genoeg zijn om ruimte te bieden aan verschillende manieren van participatie. Welk traject het meest geschikt is, hangt af van het voorbereidingsniveau van elke kandidaat-lidstaat, en van de sectoren waarin een eerdere deelname de grootste wederzijdse voordelen zou opleveren. Ook het toepasselijke wettelijke kader speelt een rol. De diepe en brede vrijhandelsruimten met Oekraïne en Moldavië bieden mogelijkheden die verschillen van die welke beschikbaar zijn in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met de Westelijke Balkan.

Welk traject ook wordt gekozen, een verdere integratie vereist een voortdurende afstemming op de waarden, het acquis en de strategische belangen van zowel de EU als haar lidstaten. De toegang tot integratiemogelijkheden en de voortzetting daarvan moeten gebaseerd zijn op eerbiediging van de waarden en beginselen van de EU en op volledige aansluiting bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de uitvoering van sancties. Dit blijft een essentiële voorwaarde voor het lidmaatschap. Deelname moet gepaard gaan met de mogelijkheid om de desbetreffende verplichtingen af te dwingen en moet worden ondersteund door mechanismen die de autonomie en de uniforme uitleg van het EU-recht waarborgen.

Op basis van de bevindingen van de beleidsevaluaties zal de Commissie een overzicht opstellen van de bestaande instrumenten voor geleidelijke integratie op alle beleidsterreinen en uitbreidingslanden, en mogelijkheden voor geleidelijke integratie in specifieke sectoren in kaart brengen. Hiervoor kunnen wetgevingsaanpassingen of administratieve maatregelen nodig

²⁶ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie — “Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan”, 2020 (COM(2020) 57 final).

zijn, en dit hangt uiteindelijk af van de beslissingen van de uitbreidingslanden om het Unierecht vóór de toetreding aan te passen en uit te voeren.

2. Prioriteiten voor verdergaande integratie voorafgaand aan de toetreding

Eengemaakte markt, concurrentievermogen en economische veiligheid

De eengemaakte markt is de belangrijkste prioriteit voor economische convergentie. Een eerdere integratie zou kansen bieden voor bedrijven in de Unie, de Europese waardeketens versterken en strategische afhankelijkheden verminderen. De Commissie zal nagaan op welke gebieden de afstemming van de regelgeving, onder meer op het sociale acquis, en de handhaving capaciteit een verdergaande deelname aan onderzoek, innovatie en industriële samenwerking, en daarmee een bredere markttoegang, mogelijk maken. Er moet voorrang worden gegeven aan mogelijkheden die de toetredingsvoorbereidingen bevorderen en tegemoetkomen aan gezamenlijke economische en strategische behoeften, onder meer op basis van bestaande overeenkomsten voor een nauwere economische integratie in de eengemaakte markt.

Overeenkomsten inzake conformiteitsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten zouden bijvoorbeeld verder moeten worden uitgewerkt op die gebieden waar de vereiste afstemming is bereikt.

Het kader moet ook ruimte bieden aan opkomende strategische sectoren zoals halfgeleiders, kwantumtechnologieën, biotechnologie, artificiële intelligentie en ruimtevaart. Deelname hangt af van de regels van elk programma en, indien van toepassing, van de veiligheidsvoorschriften.

Naarmate de industriële en marktintegratie verder toeneemt, moet deelname aan gevoelige sectoren gepaard gaan met afstemming op het acquis op het gebied van screening van investeringen, controle op de uitvoer, de uitvoering van sancties en de bescherming van gevoelige technologieën. Bij de beoordeling van de toegang moet rekening worden gehouden met strategische afstemming, kritieke afhankelijkheden en het vermogen om risico's voor de infrastructuur en toeleveringsketens te beheersen. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, moet de mate van deelname worden aangepast overeenkomstig het toepasselijke instrument.

Energie-, vervoers- en digitale connectiviteit

Een verdergaande economische integratie hangt ook af van de verbindingen op het gebied van energie, vervoer en digitale infrastructuur, waardoor Europese netwerken in een grotere Unie efficiënt kunnen functioneren. De geleidelijke aansluiting op de TEN-T- en TEN-E-netwerken moet worden ondersteund door investeringen in grensoverschrijdende verbindingen en samenwerking tussen regelgevende instanties, netbeheerders en naburige lidstaten. De prioriteiten zijn het waarborgen van een meer gediversifieerde energievoorziening, veerkrachtige vervoersroutes en een veilige, interoperabele digitale infrastructuur²⁷.

²⁷ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie over het REPowerEU-plan, 2022 (COM(2022) 230).

Voor vervoersverbindingen is dezelfde combinatie van investeringen en operationele samenwerking nodig, ondersteund door gemeenschappelijke technische normen en efficiëntere grensoverschrijdende procedures. De uitbreidingslanden en de aangrenzende lidstaten moeten knelpunten in kaart brengen en gezamenlijk de nodige verbeteringen op het gebied van infrastructuur en administratie voorbereiden. Dit zal ertoe bijdragen dat investeringen in een bepaald deel van een corridor de betrouwbaarheid van de route als geheel verbeteren.

De betrouwbaarheid van deze netwerken hangt ook af van een veilige digitale infrastructuur en cyberbeveiliging.

Veiligheid, defensie en weerbaarheid

Om kritieke netwerken te beschermen en op veelvoorkomende bedreigingen te reageren, is ook vóór de toetreding nauwere samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie nodig. Tot de prioriteiten behoren samenwerking op het gebied van de defensie-industrie, militaire mobiliteit, cyberbeveiliging en de aanpak van hybride dreigingen, evenals bijdragen aan missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, waar van toepassing. De deelname moet blijf geven van een blijvende strategische afstemming en het vermogen om aan de desbetreffende verplichtingen te voldoen.

Op het gebied van industriële samenwerking op defensiegebied bieden het instrument “Optreden voor de veiligheid van Europa”²⁸ en het programma voor de Europese defensie-industrie²⁹ mogelijkheden voor gezamenlijke aanbestedingen en nauwere industriële samenwerking, onder meer met Oekraïne, overeenkomstig hun respectieve deelname- en subsidiabiliteitsregels. Andere mogelijkheden met Oekraïne zouden onder meer kunnen bestaan uit het voortbouwen op de aansluiting van Oekraïne bij het Europees Defensiefonds ter ondersteuning van innovaties in de defensie-industrie, evenals gezamenlijke Europese defensieprojecten van gemeenschappelijk belang (EDPGB’s) om de technologische en industriële basis van de EU op defensiegebied te versterken.

Voordelen voor burgers en bedrijven

Een nauwere integratie moet ook tastbare voordelen opleveren in het dagelijks leven van Europese burgers en voor bedrijven.

De ervaringen met bestaande EU-programma’s tonen de meerwaarde aan van het dichter bij elkaar brengen van mensen en het bevorderen van geleidelijke integratie, met name via Creatief Europa, Horizon Europa en Erasmus+.

Ook op het gebied van betalingen en roaming blijkt hoe het voldoen aan gemeenschappelijke voorschriften dergelijke voordelen kan opleveren via de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA) en roaming tegen thuishetief.

²⁸ Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument “Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) door middel van versterking van de Europese defensie-industrie”.

²⁹ Verordening (EU) 2025/2643 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2025 tot vaststelling van het programma voor de Europese defensie-industrie en van een kader van maatregelen ter waarborging van de tijdige beschikbaarheid en levering van defensieproducten.

Albanië, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië zijn begonnen met deelname aan SEPA-regelingen, waardoor efficiëntere grensoverschrijdende betalingen in euro's via deelnemende aanbieders mogelijk worden.

Oekraïne en Moldavië zijn op 1 januari 2026 toegetreden tot het initiatief Roaming tegen thuistarief, waardoor de voorwaarden voor binnenlandse roaming zijn uitgebreid naar hun burgers en reizigers uit de Unie.

De machtiging die de Raad in juni 2026 heeft verleend voor onderhandelingen over de uitbreiding van roaming tegen thuistarief naar de Westelijke Balkan vormt een basis voor verdere vooruitgang. De Commissie zal de nodige overeenkomsten sluiten en voorbereidingen treffen, waarbij deelname afhankelijk is van de gereedheid van de regelgeving en operationele uitvoering.

Naast betalingen en communicatie zullen de erkenning van kwalificaties en opleidingen en mobiliteitsprogramma's de mogelijkheden op het gebied van werk, studie en onderzoek vergroten, terwijl samenwerking op het gebied van gezondheidszorg en civiele bescherming de crisisparaatheid zal verbeteren. De Commissie zal de voorbereidingen voor verdere integratie en duidelijke voorlichting aan burgers en bedrijven ondersteunen.

3. Geleidelijke associatie bij de instellingen en werkstructuren van de Unie

Om deze voordelen te realiseren, is nauwere administratieve samenwerking nodig. De deelname moet daarom geleidelijk worden uitgebreid van het beleid en de programma's van de Unie naar de organen van de Unie. Dit zal de overheden van de kandidaat-lidstaten helpen bij het opbouwen van capaciteit en de instellingen en agentschappen van de Unie in staat stellen de samenwerking met toekomstige leden te testen.

De herziene uitbreidingsmethode voorziet reeds in deelname van waarnemers uit kandidaat-lidstaten aan belangrijke bijeenkomsten van de Unie. Voortbouwend op deze aanpak moet de deelname, mits aan de voorwaarden wordt voldaan, worden uitgebreid tot agentschappen, netwerken en operationele structuren van de Unie op gebieden waarop de kandidaat-lidstaat de nodige afstemming en uitvoeringscapaciteit heeft bereikt. Vóór de toetreding zouden waarnemers bijdragen aan de beleidsvoorbereiding en de operationele samenwerking, zonder deel te nemen aan de besluitvorming van de Unie. Door een uitgebreidere deelname van waarnemers aan deskundigengroepen en activiteiten van agentschappen zouden de overheden van kandidaat-lidstaten vertrouwd moeten raken met de werkwijzen van de Unie en zou hun vermogen om het beleid van de Unie toe te passen moeten worden versterkt³⁰.

De Commissie stelt voor om, na afloop van de laatste Intergouvernementele Conferentie waarmee de toetredingsonderhandelingen worden afgerond en vóór de ondertekening van het toetredingsverdrag, passende regelingen inzake voorlichting, raadpleging en waarneming in te voeren. Zij zal met de Europese Raad en de Raad samenwerken om passende regelingen te treffen voor hun vergaderingen en voorbereidende instanties. Deze fase moet het toetredende land in staat stellen de ontwikkelingen op het gebied van het beleid van de Unie te volgen, zijn

³⁰ Zo is het EUIPO, met steun uit de EU-begroting, onlangs begonnen samen te werken met bureaus voor intellectuele eigendom van enkele uitbreidingspartners en hen ondersteuning te bieden bij de afstemming op het acquis, capaciteitsopbouw en de handhaving van het EU-acquis op het gebied van intellectuele eigendom.

standpunten voor te bereiden en bij de toetreding zijn institutionele verantwoordelijkheden op zich te nemen, met inachtneming van de institutionele autonomie en de vertrouwelijkheid.

Na de ondertekening moet de betrokkenheid verder worden verdiept. Op grond van zijn Reglement kan het Europees Parlement het parlement van een toetredende staat verzoeken waarnemers aan te wijzen. De Commissie zal de gestructureerde politieke deelname aan relevante activiteiten van de Commissie onderzoeken, met volledige inachtneming van de Verdragen, de institutionele autonomie van de Commissie en het collegialiteitsbeginsel. Als de kandidaat-lidstaten in dit stadium ook aan de wetgeving inzake de eengemaakte markt voldoen, zouden de voorbereidingen voltooid zijn. Er moet daarom worden nagedacht over de vraag hoe kandidaat-lidstaten in deze situatie al zouden kunnen deelnemen aan relevante onderdelen van de eengemaakte markt.

Eerdere uitbreidingen bieden ervaring die bij deze voorbereidingen van pas komt. In 2004 werden, na de toetreding, commissarissen uit de nieuwe lidstaten gekoppeld aan zittende commissarissen, zonder dat zij een eigen portefeuille hadden, totdat de nieuwe Commissie aantrad. Deelname voorafgaand aan de toetreding kan echter geen lidmaatschap van het college of beslissingsbevoegdheid inhouden.

4. Geleidelijke integratie in de praktijk brengen

De Commissie zal jaarlijkse dialogen over geleidelijke integratie opstarten met uitbreidingspartners die vooruitgang boeken met toetredingsgerelateerde hervormingen. Bij elke dialoog zal de deelname aan mechanismen voor geleidelijke integratie worden geëvalueerd en zullen verdere mogelijkheden in kaart worden gebracht. Tijdens de opvolging zullen de nog openstaande vereisten, de verantwoordelijke autoriteiten en de technische of financiële ondersteuning die nodig is voor de volgende fase worden gespecificeerd. In de daaropvolgende dialogen zal worden bekeken in hoeverre aan deze stappen is voldaan.

Een specifiek deel van de steun in het kader van het voorgestelde Europa in de wereld-instrument zou bestemd moeten zijn voor de financiering van de behoeften op het gebied van geleidelijke integratie die via de dialogen zijn vastgesteld. Het zou de investeringen, de administratieve capaciteit, de uitvoering van regelgeving en de informatiesystemen ondersteunen die nodig zijn voor een doeltreffende deelname aan het beleid en de programma's van de Unie. In de nationale plannen moeten deze behoeften worden vastgesteld en moet de financiering worden afgestemd op de hervormingen en operationele voorbereidingen waarvan de deelname afhangt.

Financiering en eerdere deelname moeten gepaard gaan met voortdurende naleving. In elke maatregel voor geleidelijke integratie moeten het relevante acquis, de voorwaarden voor deelname en de monitoringsregelingen worden gespecificeerd. De deelname moet gepaard gaan met voortdurende afstemming op het zich ontwikkelende acquis, doeltreffende controles en samenwerking met de organen van de Unie.

Indien niet aan deze verplichtingen wordt voldaan, moet de deelname omkeerbaar blijven. De toegang moet worden opgeschort of ingetrokken wanneer dat gerechtvaardigd is. Corrigerende maatregelen moeten evenredig zijn en beperkt blijven tot het betreffende beleidsterrein wanneer de tekortkoming sectorspecifiek is. Een grotere achteruitgang op het gebied van

fundamentele kwesties of strategische afstemming kan een uitgebreidere reactie op grond van de toepasselijke instrumenten rechtvaardigen. De voorwaarden voor opschorting en herstel moeten vooraf worden vastgelegd. In de beslissingen moet de schending worden vastgesteld, moet de reikwijdte van eventuele beperkingen worden toegelicht en moeten de corrigerende maatregelen worden gespecificeerd die nodig zijn om de deelname te herstellen.

Volgende stappen

De Commissie zal:

- een overzicht opstellen en een samenhangende, strategische en voorspelbare aanpak voor geleidelijke integratie voorleggen ter raadpleging aan de lidstaten;
- jaarlijkse dialogen over geleidelijke integratie opstarten met uitbreidingspartners die vooruitgang boeken met toetredingsgerelateerde hervormingen; afspraken maken over de opvolging van openstaande vereisten, verdere mogelijkheden, de verantwoordelijke autoriteiten en de ondersteuning die nodig is voor de uitvoering;
- de deelname aan programma's, agentschappen, deskundigengroepen en operationele structuren van de Unie uitbreiden in overeenstemming met de vooruitgang van het toetredingsproces; de taken en administratieve voorbereidingen in kaart brengen die nodig zijn voor een doeltreffende deelname, met inachtneming van de geldende regels;
- samenwerken met het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad om na afloop van de laatste Intergouvernementele Conferentie passende regelingen op het gebied van voorlichting, raadpleging en waarneming vast te stellen, en de verdere institutionele deelname na ondertekening van het toetredingsverdrag te onderzoeken;
- in de nationale plannen in het kader van het voorgestelde Europa in de wereld-instrument aangeven welke investeringen, capaciteit en systemen nodig zijn voor een geleidelijke integratie;
- de uitbreidingslanden betrekken bij het uitwerken van nieuwe maatregelen ter bescherming van de EU-markt.

IV. Waarborgen in toekomstige toetredingsverdragen

De staat van dienst op het gebied van naleving die tijdens het onderhandelingsproces is opgebouwd, moet na de toetreding worden voortgezet. Het lidmaatschap brengt meer rechten en verantwoordelijkheden met zich mee. Zoals uit de evaluaties blijkt, is de uitgebreide Unie afhankelijk van een doeltreffende uitvoering van gemeenschappelijke regels. Het toetredingsproces zorgt ervoor dat de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten duurzaam worden nageleefd; de waarborgen in het toetredingsverdrag bieden een middel om op te treden tegen ernstige tekortkomingen bij het voortzetten van die naleving na de toetreding. Deze waarborgen moeten een aanvulling vormen op de algemene instrumenten van de Unie door tijdelijke en gerichte herstelmaatregelen te bieden.

1. Doel en algemene beginselen

Zoals aangekondigd in de mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2025³¹, moeten toekomstige toetredingsverdragen strengere waarborgen bevatten tegen ernstige achteruitgang ten opzichte van de tijdens de onderhandelingen aangegane verbintenissen, met name op het gebied van de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten. De Commissie stelt een gemeenschappelijk kader voor deze waarborgen voor.

Binnen dit kader moeten de waarborgen duidelijke voorwaarden voor activering en vastgestelde toepassingstermijnen hebben. Besluiten moeten naar behoren worden gemotiveerd en gebaseerd zijn op objectief en degelijk bewijsmateriaal. Maatregelen moeten aan rechterlijke toetsing en regelmatige evaluatie worden onderworpen, en moeten worden gewijzigd of opgeheven wanneer de omstandigheden die de maatregelen rechtvaardigen, niet langer van toepassing zijn.

Vrijwaringsmaatregelen moeten in verhouding staan tot de aard, de ernst en de gevolgen van de geconstateerde tekortkomingen en mogen niet verder gaan dan wat nodig is om deze aan te pakken. Maatregelen moeten in de regel gericht zijn op de betrokken sector. Wanneer er sprake is van systemische tekortkomingen, kan een bredere aanpak gerechtvaardigd zijn in het kader van de desbetreffende vrijwaringsclausule. Bij de reikwijdte en toepassing ervan, moet een evenwicht worden gevonden tussen het beschermen van de werking van de Unie en het behoud van de rechten die uit het lidmaatschap voortvloeien.

2. Sectorale waarborgen en monitoring vóór de toetreding

In toekomstige toetredingsverdragen moeten de drie beleidswaarborgen worden gehandhaafd die bij eerdere uitbreidingen zijn ontwikkeld:

- de economische vrijwaringsclausule voor ernstige moeilijkheden die een economische sector of een geografisch gebied treffen;
- de vrijwaringsclausule voor de interne markt voor ernstige verstoringen van de werking van de interne markt, bedreigingen voor de financiële belangen van de Unie of een dreigend risico daarop, veroorzaakt door het niet nakomen van toezeggingen die tijdens de toetredingsonderhandelingen zijn gedaan;
- de vrijwaringsclausule op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in geval van ernstige tekortkomingen, of een dreigend risico daarop, bij de omzetting of uitvoering van het onder de clausule vallende acquis, met inbegrip van justitiële samenwerking en wederzijdse erkenning.

Deze waarborgen zijn per definitie tijdelijk. In eerdere toetredingsverdragen was bepaald dat ze gedurende drie jaar na de toetreding beschikbaar zouden blijven. Toekomstige verdragen zouden deze termijn aanzienlijk moeten verlengen, zodat er voldoende tijd is om een betrouwbare staat van dienst op het gebied van de uitvoering op te bouwen. Het verdrag moet

³¹ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2025 (COM(2025) 690 final).

tevens de mogelijkheid bieden om die activeringsperiode onder welbepaalde voorwaarden te verlengen, op basis van een beoordeling door de Commissie.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de periode waarin een vrijwaringsclausule kan worden ingeroepen en de looptijd van de maatregelen die op grond van die clausule worden genomen. Maatregelen die vóór het verstrijken van de activeringsperiode zijn vastgesteld, kunnen daarna alleen van kracht blijven zolang de omstandigheden die deze maatregelen rechtvaardigen, blijven bestaan. Ze moeten regelmatig worden geëvalueerd en, overeenkomstig de in het toetredingsverdrag vastgelegde voorwaarden, worden gewijzigd of ingetrokken.

Om de toepassing van deze waarborgen te ondersteunen, zal de Commissie vanaf de afronding van de onderhandelingen tot aan de toetreding beoordelen of de toezeggingen worden nagekomen en gehandhaafd. Zij zal regelmatig verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad.

Toetredingsverdragen zouden in de toekomst ook een algemene monitoringclausule moeten bevatten voor de periode tussen de ondertekening en de toetreding. Bij deze monitoring in de aanloop naar de toetreding moet onder meer gebruik worden gemaakt van de monitoringstabellen en -verslagen van de Commissie, en dit tot aan de toetreding. Door middel van monitoring moeten tekortkomingen in een vroeg stadium worden opgespoord en moeten de benodigde corrigerende maatregelen worden vastgesteld. Wanneer er ernstige punten van zorg aan de orde komen, moet de Raad, op voorstel van de Commissie, passende maatregelen kunnen vaststellen die specifiek op die toezeggingen zijn gericht. Het toetredingsverdrag moet het mogelijk maken dat vóór de toetreding passende maatregelen worden vastgesteld en dat deze, indien nodig, vanaf de eerste dag van het lidmaatschap van kracht worden.

Indien uit de monitoring blijkt dat er sprake is van achteruitgang vóór de eerste dag van het lidmaatschap en gerichte maatregelen ontoereikend zouden zijn, zou een clausule inzake uitstel als laatste redmiddel kunnen dienen. Hierdoor zou de toetreding op basis van een beoordeling door de Commissie kunnen worden uitgesteld. In de clausule moeten objectieve criteria worden gehanteerd en moet een evenredige uitstelperiode worden vastgesteld. De regelingen voor de besluitvorming moeten nog worden uitgewerkt. De Commissie zou de nog bestaande tekortkomingen in die periode opnieuw beoordelen.

3. Institutionele vrijwaringsclausule

Inbreuken die het functioneren van de instellingen of de verplichtingen van de lidstaten aantasten, vereisen bescherming die verder gaat dan sectorale waarborgen. Dit zou kunnen worden aangepakt door middel van een tijdelijke institutionele vrijwaringsclausule, waarmee ernstige schendingen van de waarden van artikel 2 VEU en van het beginsel van loyale samenwerking zouden worden aangepakt. Bovendien zullen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en van het Handvest van de grondrechten die van invloed zijn op de besteding van EU-middelen, worden aangepakt via de horizontale voorwaarden die zijn vastgelegd in het kader van de plannen voor nationaal en regionaal partnerschap, die de kandidaat-lidstaten vanaf de eerste dag van hun toetreding tot de Unie zullen uitvoeren. Bovendien blijft de conditionaliteitsverordening van toepassing op de gehele EU-begroting.

De reactie op dergelijke inbreuken moet in verhouding staan tot de aard, de ernst en de gevolgen ervan, en kan in bijzonder ernstige gevallen zelfs leiden tot opschorting van het stemrecht in de Raad. Maatregelen moeten waar mogelijk gericht zijn op het betreffende beleid; systemische tekortkomingen zouden een bredere reactie kunnen rechtvaardigen.

Maatregelen zouden worden genomen naar aanleiding van een voorstel van de Commissie of een met redenen omkleed verzoek van de lidstaten. Ze zouden als aangenomen worden beschouwd, tenzij de Raad ze binnen een bepaalde termijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zou verwerpen.

De clausule zou gedurende 15 jaar na de toetreding van toepassing zijn. Eventuele maatregelen zouden onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing en aan regelmatige evaluatie door de Raad. Maatregelen moeten regelmatig worden geëvalueerd en moeten worden aangepast of ingetrokken zodra de problemen die aanleiding gaven tot het nemen ervan, zijn verholpen.

De vrijwaringsmaatregel zou een aanvulling vormen op artikel 7 VEU, en dit artikel niet vervangen. Het zou een tijdelijk, toetredingsspecifiek mechanisme bieden voor uitzonderlijke situaties tijdens de eerste jaren na de toetreding. Artikel 7 zou zijn centrale rol behouden bij de bescherming van de waarden van de Unie. De toepassing van de vrijwaringsmaatregel moet worden afgestemd op andere procedures, zodat de reactie doeltreffend is en de gecombineerde maatregelen evenredig blijven.

4. Aanvullende regelingen

Voor de volledige toepassing van het Schengenacquis is een afzonderlijk besluit van de Raad vereist, zodra is vastgesteld dat aan de nodige voorwaarden is voldaan. De Commissie stelt voor om expliciet rekening te houden met de voorwaarden inzake de rechtsstaat die van belang zijn voor het wederzijds vertrouwen, waaronder de werking van het rechtstelsel, maatregelen ter bestrijding van corruptie, politieoptreden en grensbeheer. Deze voorwaarden moeten worden beoordeeld in het kader van de uitvoering van het Schengenacquis via de daarvoor geldende evaluatie- en besluitvormingsprocedures.

Een andere mogelijkheid betreft de uitoefening van besluitvormingsrechten tijdens de eerste jaren van het lidmaatschap. Een nieuwe lidstaat zou zich ertoe verbinden om zich gedurende een beperkte periode niet te verzetten tegen besluiten van de Raad en de Europese Raad betreffende toekomstige uitbreidingen en met betrekking tot bilaterale geschillen. Bilaterale kwesties die geen verband houden met de toetredingscriteria moeten via passende bilaterale of internationale mechanismen worden aangepakt. Deze toezegging zou worden vastgelegd in een verklaring bij het toetredingsverdrag.

Uit de onderhandelingen kan ook blijken dat er overgangsregelingen nodig zijn op het gebied van het vrije verkeer van werknemers en diensten, landbouw, gevoelige producten, financiering en deelname aan gemeenschappelijke systemen en netwerken. Deze regelingen moeten de vastgestelde risico's aanpakken en evenredig en tijdelijk van aard zijn, en waar nodig aan een evaluatie worden onderworpen. Indien objectieve omstandigheden dit rechtvaardigen en het kandidaat-land hiermee instemt, kan in een toetredingsverdrag ook worden voorzien in specifieke regelingen, zoals sectorspecifieke vrijwaringsclausules, die verder reiken dan de

standaardovergangperiode, onder meer op het gebied van de landbouw, en die aan een regelmatige evaluatie worden onderworpen.

Om deze afspraken in de onderhandelingen te betrekken, zal de Commissie voorstellen indienen voor de standpunten van de Unie in het kader van hoofdstuk 34 over instellingen, hoofdstuk 35 over overige vraagstukken, hoofdstuk 33 over financiële en budgettaire bepalingen en, waar van toepassing, de desbetreffende sectorale hoofdstukken. De voorstellen zullen de nodige Verdragsbepalingen, bijlagen en toezeggingen bevatten, te beginnen met de toetredingsregelingen voor Montenegro.

Volgende stappen

De Commissie zal:

- waar nodig, vrijwaringsclausules voorstellen in toetredingsverdragen;
- voorstellen indienen voor standpunten van de Unie in het kader van de hoofdstukken 34 en 35, met inbegrip van ontwerpbeoordelingen voor het verdrag inzake de bovengenoemde waarborgen;
- deze aanpak eerst toepassen op de toetredingsregelingen van Montenegro.

V. Van voorbereiding naar uitvoering

In deze mededeling en de pretoetredingsevaluaties worden manieren uiteengezet om de langetermijnambities van de Unie te verwezenlijken en worden belangrijke vraagstukken behandeld die verband houden met haar prioriteiten en beleid, alsook met haar vermogen om op te treden in een grotere Unie. Zij geven aan welke soorten veranderingen en hervormingen de EU zou moeten overwegen om haar beleid en governancekader toekomstbestendig te maken en de wederzijdse voordelen van de uitbreiding te benutten.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad om binnen hun bevoegdheden de institutionele voorbereidingen en beleidsmaatregelen voort te zetten. Zij zal samenwerken met de lidstaten en de uitbreidingslanden om deze voorbereidingen te koppelen aan de vooruitgang van de onderhandelingen, de geleidelijke integratie op strategische gebieden van wederzijds belang uit te breiden en de waarborgen vast te stellen die in de toetredingsverdragen moeten worden overeengekomen.

Om burgers en belanghebbenden bij deze voorbereidingen te betrekken, zal de Commissie, onder meer via het netwerk van delegaties van de Unie, dialogen organiseren met burgers, bedrijven, sociale partners en het maatschappelijk middenveld in de huidige en toekomstige lidstaten over de wederzijdse voordelen van de uitbreiding, de benodigde aanpassingen en de bijbehorende waarborgen.

Voortbouwend op de ervaringen met eerdere uitbreidingen zal de Commissie in de mededeling over de uitbreiding voor 2026 indicatieve routekaarten voorstellen die een pad uitstippelen voor de volgende stappen in het toetredingsproces van de landen die het verst gevorderd zijn in de onderhandelingen, namelijk Montenegro, Albanië, Moldavië en Oekraïne, op voorwaarde dat zij het tempo van de hervormingen aanhouden.

Deze routekaarten lopen niet vooruit op de uitkomst of het tempo van de onderhandelingen, maar zullen zowel voor de kandidaat-lidstaten als voor de Raad een houvast bieden bij de onderhandelingen. Op basis van de herziene uitbreidingsmethode, die voor meer voorspelbaarheid zorgt, zullen dergelijke routekaarten een betere prioritering, fasering en monitoring van het proces mogelijk maken. In overeenstemming met het beginsel van eigen verdiensten zal het tempo van de toetredingsonderhandelingen blijven afhangen van de vooruitgang die de onderhandelende landen boeken bij het doorvoeren en voltooien van de hervormingen die nodig zijn om aan de voorwaarden voor EU-lidmaatschap te voldoen.

Het toetredingsproces blijft streng en op verdiensten gebaseerd, waarbij deelname, voordelen en verplichtingen gekoppeld zijn aan de verwezenlijking van hervormingen, de uitvoeringscapaciteit en de strategische afstemming. “Streng” en “op verdiensten gebaseerd” betekent echter niet dat de resultaten voor Europeanen traag op gang zouden moeten komen. Burgers en bedrijven, zowel uit de lidstaten als uit de uitbreidingslanden, moeten in elke fase van het proces de concrete voordelen van Europa kunnen ervaren.