



Varianten EU-lidmaatschap

29 mei 2026 | Dr. Jorrit Steehouder, Universiteit Utrecht

Samenvatting

De Russische invasie van Oekraïne heeft het debat over EU-uitbreiding fundamenteel veranderd. Waar toetreding traditioneel draaide om langdurige economische en juridische convergentie, staat nu geopolitieke verankering centraal. Daardoor groeit de steun voor vormen van gefaseerde of gedeeltelijke toetreding.

De factsheet laat zien dat deze ideeën voortbouwen op een langere traditie van 'gedifferentieerde integratie' binnen de EU, waarbij lidstaten niet allemaal in hetzelfde tempo integreren. Gedifferentieerde integratie heeft vooral betrekking op landen binnen de EU op momenten dat die 'verdieping' zoeken. Toch is het fenomeen dat ideeën van gedifferentieerde integratie nu ook richting geven aan de 'verbreding' van de Europese integratie, en dus invloed hebben op EU-uitbreiding en toetredingsprocessen, relatief nieuw.

Verskillende recente modellen proberen het klassieke 'alles-of-niets'-lidmaatschap te doorbreken: het Franse non-paper (2019) pleitte voor een strenger en omkeerbaar toetredingsproces; het CEPS¹-model voor 'gefaseerde toetreding' (2021/2023) werkt een strak stelsel van gefaseerde integratie uit met oplopende rechten en deelname aan instituties; het model voor 'geleidelijke toetreding' van het Jacques Delors Institute (2023) legt meer nadruk op vroege politieke participatie via een vorm van 'geassocieerd lidmaatschap'.

De centrale conclusie is dat gefaseerde of geleidelijke toetreding zich langzaam ontwikkelt binnen het EU-beleidsinstrumentarium, al kent het nog vele verschijningsvormen. Tegelijk blijft de fundamentele spanning bestaan tussen snelle geopolitieke integratie enerzijds en de vrees voor een permanente 'wachtkamer' zonder volledig lidmaatschap anderzijds. Aan de randen van Europa, en vooral in Oekraïne, kan dit interne Europese ongemak over de uitbreiding vooral twijfel zaaien over de intenties van de EU.

1. Inleiding

Op 21 mei 2026 pleitte de Duitse Bondskanselier Friedrich Merz bij zijn Europese collega's voor een snellere toetreding van Oekraïne tot de Europese Unie. Omdat een volwaardig EU-lidmaatschap op korte termijn voor Oekraïne niet tot de mogelijkheden behoort, stelt Merz een 'associate

¹ Centre for European Policy Studies ([CEPS](#))

membership' voor. Oekraïne kan dan, zonder stemrecht, deelnemen aan vergaderingen van de EU-leiders.

Het voorstel toont hoe verknoopt EU-uitbreiding is geraakt met geopolitieke motieven. Met een geassocieerd lidmaatschap zou Kyiv via artikel 42.7 uit het EU-verdrag aanspraak maken op militaire, economische en diplomatieke hulp van EU-lidstaten, hetgeen de positie van Kyiv in eventuele vredesonderhandelingen met Rusland kan versterken.² Het voorstel van Merz is vooral een poging om Oekraïne snel politiek bij de EU te betrekken en heeft in de ogen van Kyiv een hoog symbolisch karakter. Kyiv vreest dat het hierdoor in een voorstadium van lidmaatschap blijft hangen.³

Historisch gezien is uitbreiding een belangrijk aspect van de Europese integratie. Het leidde niet alleen tot een bredere, maar ook tot diepere samenwerking op het Europese continent. In de eerste verdragen van de voorlopers van de EU was echter niet voorzien hoe belangrijk 'uitbreiding' zou worden, waardoor nauwelijks handvatten of criteria bestonden om deze processen te sturen.⁴ Iedere fase van uitbreiding kent daarom nieuwe economische, politieke én geopolitieke uitdagingen, en ook het proces van toetreding is aan verandering onderhevig. Vaak spitsen discussies zich toe op de snelheid en vorm van toetreding, of de mate waarin variatie tussen lidstaten mag bestaan. Vooral de laatste jaren heeft dit geleid tot nieuwe voorstellen over het proces van toetreding.

Hoewel geopolitieke motieven in EU-uitbreiding niet nieuw zijn, is de manier waarop deze geopolitiek doorwerkt in het toetredingsproces wel veranderd.⁵ Immers, het geopolitieke belang van EU-uitbreiding met Oekraïense toetreding, zoals regelmatig publiekelijk door Commissievoorzitter Von der Leyen en politieke leiders uit Noord-Europa is verwoord, staat op gespannen voet met het formalistische karakter van het uitbreidingsproces en het overnemen van het 'EU-acquis'.⁶ Als reactie daarop ontstaan voorstellen voor versnelde toetreding of stapsgewijze toetreding, waarbij sommige lidmaatschapsvereisten pas worden geïmplementeerd *nadat* een land is toegetreden. Om die reden spreekt men ook van 'omgekeerde uitbreiding', waarmee bedoeld wordt dat het lidmaatschap voorafgaat aan economische en institutionele hervormingen in de nieuwe lidstaat.⁷ Sommige wetenschappers zijn er daarom ook van overtuigd dat, gezien de unieke geopolitieke omstandigheden, de toetreding van Oekraïne een nieuwe en experimentele fase in de EU-uitbreiding inleidt.⁸

In deze factsheet worden deze varianten op EU-toetreding in historisch perspectief geplaatst. Gelden ze als politieke retoriek en zijn ze daarmee vooral van symbolische waarde? Of is er sprake van de opkomst van een EU-beleidsinstrument dat past in de nieuwe geopolitieke koers van de Unie, en dat kan bogen op een diepere historische achtergrond? Het eerste deel van deze factsheet plaatst de veranderingen in het toetredingsproces in historisch perspectief, waar het tweede deel ingaat op verschillende varianten van EU-toetreding zoals die de laatste jaren geopperd zijn.

² 'Merz's plan of 'associate EU membership' for Ukraine gets mixed reviews', 21 mei 2026, Euronews, <https://www.euronews.com/my-europe/2026/05/21/merz-plan-of-associate-eu-membership-for-ukraine-gets-mixed-reception>.

³ Jones Hayden, 'Zelenskyy rejects Merz proposal for associate EU membership', 24 mei 2026, Politico Europe, <https://www.politico.eu/article/volodymyr-zelenskyy-rejects-friedrich-merz-proposal-associate-eu-membership/>.

⁴ Piers Ludlow, 'Hard-won but vital: EU enlargement in historical perspective', https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/68372/1/Ludlow_Hard-won_but_Vital.pdf.

⁵ Acquis: het geheel aan EU-wetten en normen dat de kandidaat-lidstaat moet overnemen. Zie o.a. Jan Zielonka, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 54.

⁶ Gabriel Gavin, 'Northern Europe pushes EU to speed up Ukraine membership', 18 maart 2025, Politico Europe, <https://www.politico.eu/article/northern-europe-pushes-eu-speed-up-ukraine-membership/>.

⁷ Filip Michiels, 'Lidstaten vegen idee versnelde EU-toetreding voor Oekraïne van tafel', 6 maart 2026, Doorbraak, <https://doorbraak.be/lidstaten-vegen-idee-versnelde-eu-toetreding-voor-oekra-ne-van-tafel>.

⁸ Roman Petrov, 'Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: "Accession Through War" v "Gradual Integration"', *European Papers* 8:3 (2023) 1057-1065.

2. Uitbreiding in historisch perspectief: van economie tot geopolitiek

2.1. Historische uitbreidingen

Hoewel eenduidige verklaringen voor EU-uitbreiding vanuit zowel het oogpunt van de vragende als de aanbiedende partij niet te geven zijn, werden uitbreidingsprocessen historisch gezien sterk gedragen door economische motieven, al speelden geopolitieke overwegingen eveneens een rol.⁹ In 1973, met de toetreding van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, zagen de nieuwe lidstaten de Europese integratie als een economische kans.¹⁰ Tijdens latere uitbreiding, met Griekenland (1981) en Spanje en Portugal (1986), trad de politiek nadrukkelijker op de voorgrond, conform de wens om de jonge democratieën te consolideren.¹¹ Bij de laatste grote uitbreiding van de EU in 2004/2007 (met Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije en Roemenië) lagen zowel politieke als economische doelstellingen aan de basis van het toetredingsproces.

De nieuwe landen moesten voldoen aan de Kopenhagencriteria (1993), die betrekking hebben op fundamentele waarden als de rechtsstaat, democratie, en mensenrechten, maar ook gaan over een functionerende markteconomie, economische convergentie en het overnemen van het *acquis communautaire* (het geheel van regels en plichten van de interne markt). In principe kan ieder Europees land dat hieraan voldoet, en deze waarden onderschrijft, aanspraak maken op het lidmaatschap.¹²

In de aanloop naar hun toetreding werden de beoogde lidstaten hierop nadrukkelijk beoordeeld.¹³ Naast deze aandacht voor economische convergentie en het *acquis* lag in deze laatste uitbreiding ook een duidelijk geopolitiek doel besloten: het geleidelijk verankeren van de postcommunistische staten van Centraal- en Oost-Europa binnen de Europese politieke en economische structuren.¹⁴ Zo gebruikte de EU in aanloop naar wat de 'Eastern Enlargement' is gaan heten, het vooruitzicht van lidmaatschap om cruciale hervormingen in politiek, economie en rechtspraak door te voeren. Met financiële steunprogramma's van de EU gericht op het bewerkstelligen van sociale en economische cohesie, zoals PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies), werden de kandidaat-lidstaten geholpen met hun transitie.

De klassieke logica van het toetredingsproces schrijft dus voor dat de nadruk ligt op het harmoniseren en standaardiseren van regelgeving met betrekking tot de interne markt en het verankeren van de fundamentele democratische en rechtsstatelijke principes. Pas daarna volgt volwaardig politiek lidmaatschap van de EU-instituten (Commissie, Raad, Parlement). Onder druk van de veranderende geopolitiek in de wereld is die traditionele logica van toetreding – eerst volledige economische en juridische convergentie, daarna politieke integratie – onder druk komen te staan.

⁹ Ludlow, 'Hard-won but vital'.

¹⁰ Koen van Zon et al., *The Unfinished History of European Integration*, Second, revised edition (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2024), 99.

¹¹ Tanja Cerruti, 'The Political Criteria for Accession to the EU in the Experience of Croatia', *European Public Law* 20:4 (2014) 771-798, alhier 772-773; Van Zon et al., *The Unfinished History of European Integration*, 112.

¹² Zie o.a. Marc Maresceau, 'EU Enlargement: Origins and Practice', in: *The Cambridge History of the European Union. Volume 2: European Integration Inside-Out*, eds. Mathieu Segers en Steven van Hecke (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), 411-455.

¹³ Otto Holman, 'Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads', *Clingendael Spectator* 4 (2017), <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/eu-enlargement-at-a-crossroads/>.

¹⁴ Zielonka, *Europe as Empire*, 54

2.2. Oekraïense toetreding als geopolitieke verschuiving

De klassieke uitbreidingslogica verschuift en er wordt steeds meer gesproken over ‘toegang vóór toetreding’.¹⁵ Toch volgt de weg naar lidmaatschap voor Oekraïne nog altijd min of meer het klassieke patroon. Ze begon formeel met de lidmaatschapsaanvraag op 28 februari 2022, kort na de Russische invasie. In juni van datzelfde jaar kende de Europese Raad Oekraïne officieel de status van kandidaat-lidstaat toe, gelijktijdig met Moldavië en Georgië. De instemming om de toetredingsonderhandelingen te starten volgde in december 2023, waarna de onderhandelingen in juni 2024 van start gingen met het ‘screeningsproces’. Oekraïne wacht nu op het moment waarop de toetredingsonderhandelingen, die zijn onderverdeeld in zes thematische clusters, écht beginnen.

Veiligheidspolitieke overwegingen voeren de boventoon, en economische argumenten worden minder vaak gehoord. Toch zijn die er ook, zo rekende het Polish Economic Institute voor dat aan Oekraïne grenzende landen, en ook de EU als geheel, in alle scenario’s van Oekraïense toetreding (snel of langzaam) economische groei kunnen verwachten.¹⁶ Toch spelen in Centraal- en Oost-Europa vooral economische zorgen over toetreding een rol: Poolse boeren zullen bijvoorbeeld fors meer concurrentie krijgen van goedkopere Oekraïense landbouwproducten.¹⁷ Oekraïne beschikt over een grote agrarische sector en zou bij volledig lidmaatschap een van de grootste ontvangers van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) worden. Dat maakt de toetreding niet alleen een geopolitiek vraagstuk, maar ook een vraagstuk van economische herverdeling binnen de EU zelf. Net als bij eerdere uitbreidingen vraagt ook Oekraïens lidmaatschap om een herziening van het interne compromis dat de EU-lidstaten met elkaar gesloten hebben.

De Oekraïense toetredingsroute laat daarmee zien hoe de EU-uitbreidingspolitiek steeds sterker verweven raakt met geopolitieke strategie. Waar economische convergentie en discussies over de economische gevolgen van uitbreiding lange tijd voorafgingen aan lidmaatschap, lijken politieke en veiligheidspolitieke belangen nu aanleiding te zijn om het toetredingsproces te versnellen en (een vorm van) politieke toetreding aan de voorkant van het proces ‘te regelen’. Dat betekent echter niet dat economische hervormingen minder belangrijk zijn geworden. Integendeel: juist de omvang van de Oekraïense economie, de noodzakelijke wederopbouw na de oorlog en de structurele hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding, rechtsstaat en bestuur zullen bepalen hoe haalbaar en duurzaam een toekomstig EU-lidmaatschap uiteindelijk is.

3. Varianten op EU-lidmaatschap: van gedifferentieerde integratie tot geassocieerd lidmaatschap

Hoewel er veel nieuwe ideeën over EU-toetreding rondgaan is het goed om te beginnen met de vaststelling dat er op dit moment geen middenweg bestaat in het EU-lidmaatschap: een staat is lid

¹⁵ Stefan Lehne, Zoran Nechev en Richard Grieson, ‘Access Before Accession: Rethinking the EU’s Gradual Integration’ (Carnegie Endowment for International Peace, 2025), <https://carnegieendowment.org/research/2025/08/access-before-accession-rethinking-the-eus-gradual-integration#footnote-ref-5>.

¹⁶ K. Pawlak, A. Sojka, en J. Strzelecki, Win-win for Ukraine and Central Europe: The Economic Implications of Ukraine’s Accession to the EU (Polish Economic Institute, 2025), https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/07/PEI_Report_Ukraine-and-EU.pdf.

¹⁷ Zie: Tinatin Akhvediani en Veronika Movchan, ‘The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy The Value Added of Ukraine’ (Tallinn: International Centre for Defence and Security, 2024), https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

van de Europese Unie of is dat niet. Bij lidmaatschap hoort politieke inspraak en vertegenwoordiging in de instituties en toegang tot EU-programma's, fondsen en begrotingen. In de politieke praktijk bestaat al wel langer het idee van een Europa van verschillende snelheden, of zoals dat in de academische literatuur heet: 'differentiated integration'.¹⁸

3.1. Gedifferentieerde integratie en 'verdieping'

Gedifferentieerde integratie is gebaseerd op het idee dat sommige landen in staat zijn tot een snellere en diepere integratie, en dat zij dus het voortouw kunnen nemen zodat andere landen later kunnen volgen. In zekere zin gaat het mechanisme terug tot de eerste beginselen van de Europese integratie aan het einde van de jaren 1940 en begin jaren 1950, waarbij West-Europese landen binnen bredere structuren van westerse (trans-Atlantische) multilaterale samenwerking, in steeds nauwer verband toenadering zochten, hetgeen uiteindelijk uitmondde in de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS).¹⁹

In de voorbije decennia refereerden Brusselse beleidsmakers vooral aan 'kopgroepen', het Europa van 'meerdere snelheden' of van 'concentrische cirkels' als het over gedifferentieerde integratie ging. Vaak werden deze termen ingezet als bezweringsformules om Europese tegenstellingen te doorbreken. Zo raakte het bijvoorbeeld aan het einde van de jaren 1990 in zwang om de Britse positie buiten de Eurozone te rechtvaardigen.²⁰

Het idee dat er verschillen mogen zijn tussen lidstaten in de mate waarin zij Europese regelgeving overnemen kwam nadrukkelijker op de agenda met het rapport van de Belgische premier Leo Tindemans in 1975, waarin hij onderscheid maakte tussen de 'zwakkere' en 'sterkere' lidstaten. De zwakkere lidstaten waren niet in staat om – bijvoorbeeld vanwege hun concurrentiepositie – de noodzakelijke stappen naar een Economische en Monetaire Unie (EMU) te zetten en stonden daarbij hun 'sterkere' buurlanden in de weg. Door een Europa van twee snelheden toe te staan zouden de sterkere landen hun integratie kunnen verdiepen; de achtergebleven landen kunnen later volgen.²¹

Gedifferentieerde integratie, inmiddels een ingeburgerd concept, bestaat dus vooral voor de landen die al EU-lid zijn en zoeken naar vormen om de Europese integratie te 'verdiepen'. Differentiatie biedt landen die (nog) niet klaar zijn voor een dergelijke verdieping mogelijkheid hun deelname uit te stellen, of er helemaal van af te zien. Een voorbeeld is de Deense 'opt-out' voor de Eurozone. Andere landen die nog niet de Euro hebben ingevoerd, zoals Zweden, Polen, Tsjechië, Hongarije en Roemenië, zijn daartoe wel formeel verplicht, maar een harde deadline ontbreekt. Binnen de EU werken sommige landen dus nauwer samen dan anderen. Critici noemen dit ook wel *Europe à la carte*, waarin landen alleen meedoen aan beleidsdomeinen waar zij het meeste belang bij hebben. In een eulardiagram (figuur 1) is dit het best inzichtelijk te maken: niet alle EU-landen behoren tot de Schengenzone of de Eurozone en binnen de EU werken sommige landen in kleinere verbanden nauwer samen (Benelux, Visegrád).²²

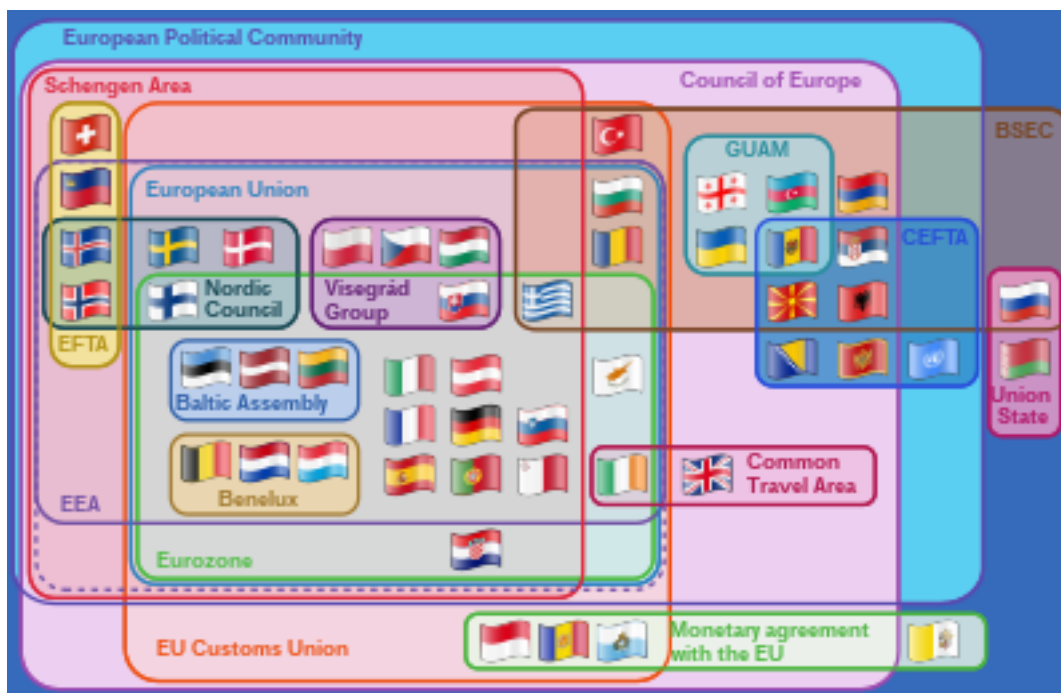
¹⁸ Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen en Berthold Rittberger, 'The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation', *Journal of European Public Policy* 22:6 (2015) 764-782.

¹⁹ De historicus Kiran Patel beschrijft ook het begin van de Europese integratie als een proces van steeds verdergaande regionalisering, waarbij de landen die met elkaar verder kunnen (en willen) uiteindelijk de stichters zijn van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1952, zie Kiran Patel, *Project Europe: Myths and Realities of European Integration* (Cambridge; New York, NY: Cambridge University Press, 2020), 16.

²⁰ Helene Favier, 'Une Europe à deux vitesses?', 10 juli 2012, Europe1, <https://www.europe1.fr/politique/Une-Europe-a-deux-vitesses-374276>.

²¹ 'European Union Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council', 1975, Archive of European Integration, Pittsburgh University, https://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf.

²² Guy Verhofstad maakt dit ook goed inzichtelijk in zijn boek *De ziekte van Europa (en de herontdekking van het ideaal)* (Amsterdam: 2015), 355-364.



Figuur 1: Eulerdiagram European Unie. Bron: Wikimedia commons.²³

3.2. Gedifferentieerde integratie en ‘verbreding’

Nieuw is het idee dat gedifferentieerde integratie ook bestaat voor landen die nog helemaal niet tot de selecte groep EU-landen behoren, en dat differentiatie dus ook betrekking kan hebben op het ‘verbreden’ in plaats van alleen het ‘verdiepen’ van de Europese integratie. Het laatste decennium ontstonden vooral in de denktankwereld, maar ook bij de grote lidstaten Frankrijk en Duitsland, plannen om de zwart-witteenstelling tussen ‘lid’ en ‘geen lid’ te doorbreken. In eerste instantie was dat voornamelijk in reactie op de vastgelopen toetredingsprocessen van de landen op de Westelijke Balkan: Kroatië, Albanië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro en Noord-Macedonië. Formeel werd dit traject in gang gezet in 2003, na de Europese top van Thessaloniki, maar tot op heden is alleen Kroatië EU-lid. Albanië, Montenegro en Servië zitten nog in de onderhandelingsfase, en met Noord-Macedonië en Bosnië-Herzegovina werden deze pas in respectievelijk 2022 en 2024 geopend.

Met de sinds 2022 voortdurende oorlog in Oekraïne komen deze ideeën in een stroomversnelling. Hoewel er veel varianten van deze plannen in omloop zijn, ligt hier de nadruk vooral op die van ‘gefaseerde’ en ‘geleidelijke’ toetreding, en het idee van een Europe van meerdere snelheden. Alle vinden hun oorsprong in het idee om gedifferentieerde integratie te verbinden aan EU-uitbreiding, ofwel ‘verbreding’.

3.3. Frans non-paper: Reforming the European Union accession process (2019)²⁴

In 2019 circuleerde een Frans *non-paper*, waarin werd gesteld dat het toetredingsproces geloofwaardiger, strenger en vooral ‘omkeerbaar’ moest worden. Frankrijk stelde een gefaseerd proces van toetreding voor, waarin verschillende beleidsclusters centraal staan. Met het openen van de toetredingsonderhandelingen per cluster zou dan een stapsgewijze toegang tot meer EU-programma’s en financiering volgen. In reactie op het democratisch verval in landen als Polen en Hongarije stelde Frankrijk dat stappen echter ook omkeerbaar moesten zijn. Het Franse voorstel

²³ https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Euler%27s_diagram_-_European_integrations_2023.png.

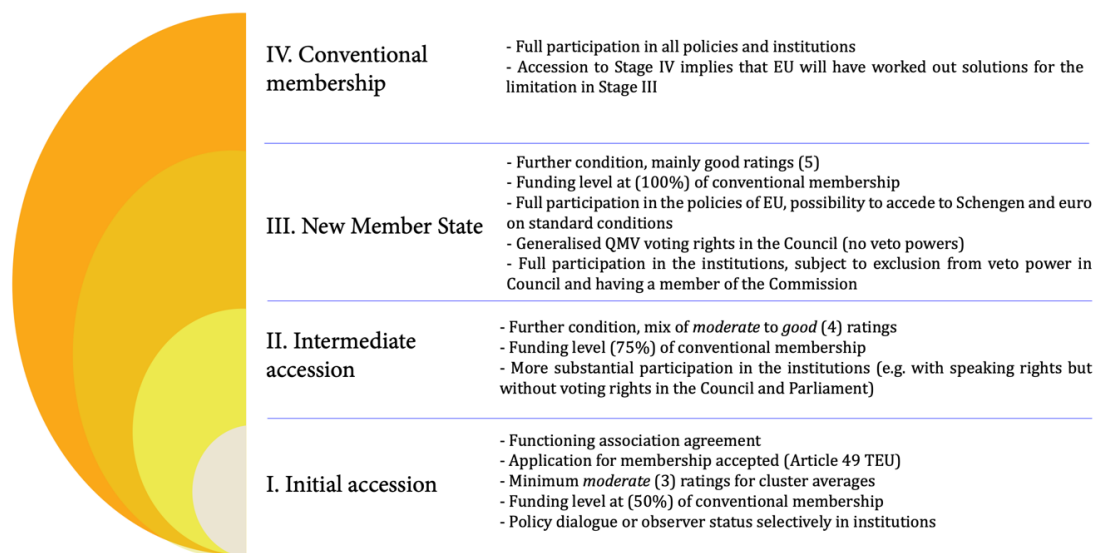
²⁴ ‘Non-Paper: Reforming the European Union accession process’, 19 november 2019, via Politico Europe, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>

moet dus vooral worden gezien als een poging het stroperig toetredingsproces te stroomlijnen en om de kernwaarden van de EU een centrale plaats te geven. Politiek lidmaatschap en invloed in de EU-instituties bleven het sluitstuk. Uiteindelijk was het Franse non-paper van invloed op de hervormde toetredingsstrategie van de Europese Commissie die in 2020 werd gepresenteerd.²⁵ Daarin werden zes clusters gepresenteerd waarlangs toetredingsonderhandelingen verlopen: 'fundamentele waarden'; 'interne markt'; 'competitiviteit en inclusieve groei'; 'groene agenda en duurzame verbondenheid'; 'grondstoffen, landbouw en cohesie'; en 'externe relaties'. Deze clusters zijn vervolgens weer onderverdeeld in verschillende dossiers (zie bijlage 1).

3.4. Staged Accession (CEPS, 2021)²⁶

In 2021 werkte het Brusselse Centre for European Policy Studies (CEPS) een model voor 'gefaseerde toetreding' uit. In dit voorstel krijgen landen stapsgewijs toegang tot de interne markt, EU-programma's en besluitvormingsprocessen. Het is een poging om het idee van gedifferentieerde integratie toe te passen op EU-uitbreiding. De auteurs van het voorstel stellen dat de voortgang in de onderhandelingen over de verschillende clusters uit het hervormde EU-toetredingsproces van 2020 moet worden gekwalificeerd (op een schaal van 0-5). Afhankelijk van deze rating bereiken lidstaten een verschillend niveau van lidmaatschap, variërend van 'initial accession' (een rating van 3), naar 'intermediate accession' (een rating van 4), 'new member state' (een rating van 5) en 'conventional member state'.

Gekoppeld aan deze verschillende lagen in toetreding loopt de mate waarin nieuwe lidstaten mogen meedoen aan de EU-begroting op van 50% naar 100%. Ook de invloed in de instituties groeit geleidelijk mee, van deelname aan beleidsdialogen, naar spreekrecht binnen de instituties, uitmondend in stemrecht en het vetorecht (in de laatste fase). Het CEPS-voorstel voor 'gefaseerde toetreding' stelt functionele economische integratie vóór formeel politiek lidmaatschap. Het model is vooral bedoeld om lidstaten controle over het proces te geven en potentiële nieuwe landen perspectief te bieden.



Figuur 2: Het 'gefaseerde toetreding'-model. Bron: CEPS.

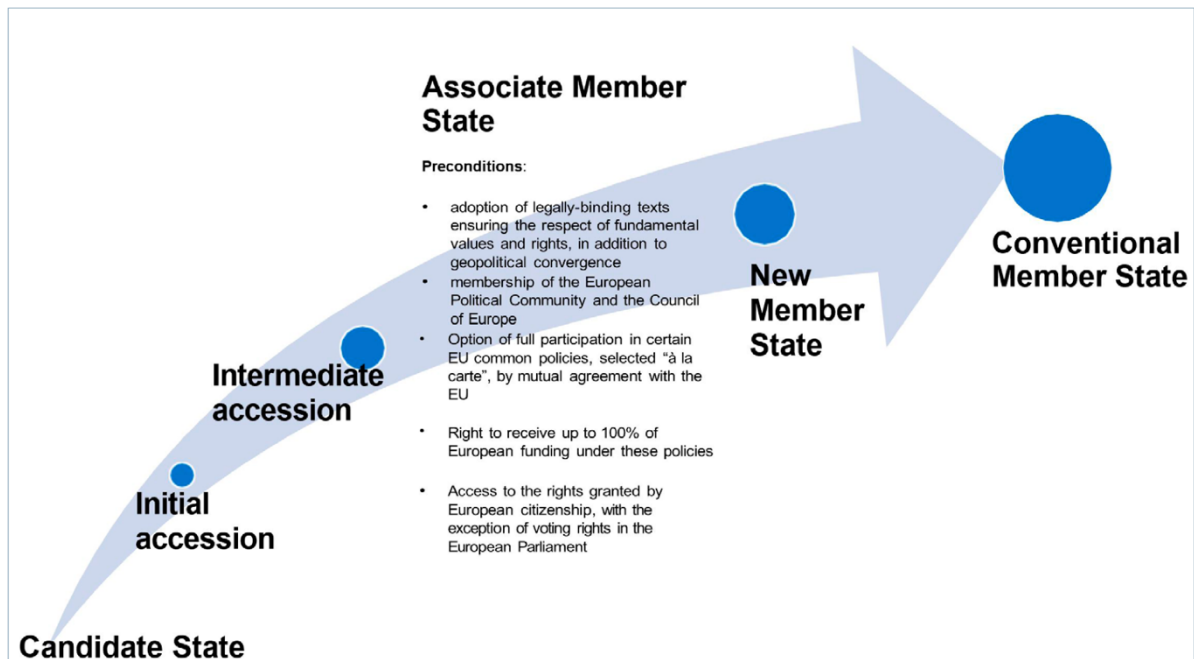
²⁵ EC, 'A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process - Commission lays out its proposals', 5 februari 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_181/IP_20_181_EN.pdf; EC, 'EU accession proces. Step by step', 2022, https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf.

²⁶ Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić, 'A Template for Staged Accession to the EU' (Brussel: Centre for European Policy Studies, 2021), <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>.

3.5. Gradual Accession (Jacques Delors Institute, 2023)²⁷

In mei 2023 verscheen een ander model onder de noemer 'geleidelijke toetreding', ditmaal van het Jacques Delors Institute. Toetreding werd hierin, net als in het voorstel van het CEPS, gezien als een proces waarin rechten en verplichtingen van toetredende landen continue oplopen. Het belangrijkste verschil is de introductie van een 'geassocieerd lidmaatschap', waarmee het instituut pleit voor een 'politieker' toetredingsproces, waar kandidaat-lidstaten eerder in het proces toegang krijgen tot instituties en eerder mogen meepraten (maar zonder stemrecht).

Een dergelijk proces zou zorgen voor meer publieke zichtbaarheid en draagvlak, en voor socialisering tussen de lidstaten en beoogd lidstaten. Hoewel dit voorstel veel meer inspeelt op de geopolitieke noodzaak van toetreding, door een minder strak gefaseerd model met meer nadruk op snelle geopolitieke verankering en politieke zichtbaarheid, bestaat ook het risico dat het 'geassocieerde lidmaatschap' een alternatief wordt voor volwaardig EU-lidmaatschap. Het voorstel van Merz van mei 2026 deelt karakters trekken met het model van het Delors Instituut.



Figuur 3: Geleidelijk lidmaatschap met geassocieerd lidmaatschap als tussenstadium. Bron: Jacques Delors Institute.

3.6. Staged Accession 2.0 (CEPS, 2023)²⁸

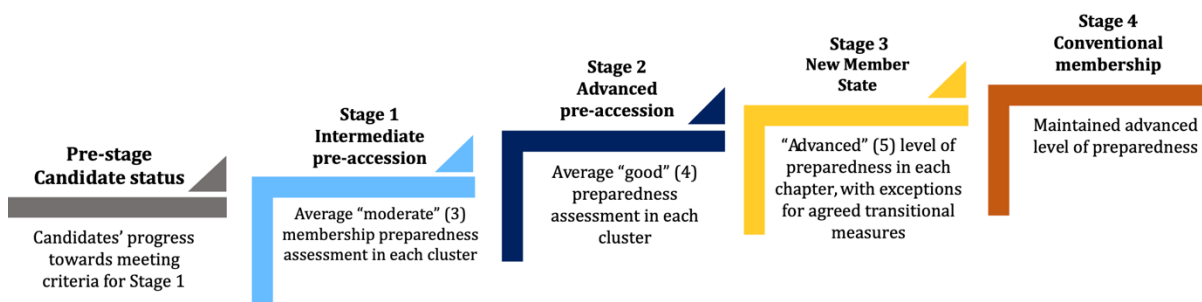
Het eerste model voor 'gefaseerde toetreding' was voornamelijk toegesneden op de situatie in de Westelijke Balkan en werd in 2023 verfijnd, na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne. De kritiek op het voorstel uit 2021 was vierledig en spitste zich toe op 1) de juridische haalbaarheid, 2) de zorg voor het ontstaan van tweederangslidstaten, 3) zorgen over toenemende institutionele complexiteit en 4) het risico op het ontstaan van een permanente 'wachtkamer'.²⁹

²⁷ Lukáš Macek, 'Advocating gradual accession to the European Union' (Jacques Delors Institute, mei 2023), https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP290_Adhesion-graduelle_Macek_EN.pdf.

²⁸ Milena Mihajlović, Steven Blockmans, Strahinja Subotić en Michael Emerson, 'Template 2.0 for Staged Accession to the EU' (Brussel: Centre for European Policy Studies, 2021), <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/08/Template-2.0-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>.

²⁹ Strahinja Subotić en Milena Lazarević, 'The Model of Staged Accession to the European Union: Addressing the Four Key Concerns' (Think for Europe Network, 2022), <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/01/The-model-of-staged-accession-Addressing-the-four-key-EU-concerns.pdf>.

In het 'gefaseerde toetreding'-model 2.0, pogen de auteurs deze zorgen weg te nemen. Zo is het voorstel gedetailleerder over de verschillende stadia van lidmaatschap en de rechten en plichten die erbij horen, en is een andere invulling gegeven aan de mate van toegang tot EU-budgetten en invloed in instituties. In de kern blijft het idee van geleidelijke toetreding hetzelfde. Volgens de auteurs is het model in de nieuwe geopolitieke context het meest realistische voorstel om zowel geopolitieke verankering te combineren met gecontroleerde institutionele integratie.



Figuur 4: Het 'gefaseerde toetreding'-model 2.0. Bron: CEPS.

3.7. Multi-speed Europe (Frankrijk en Duitsland, 2023)³⁰

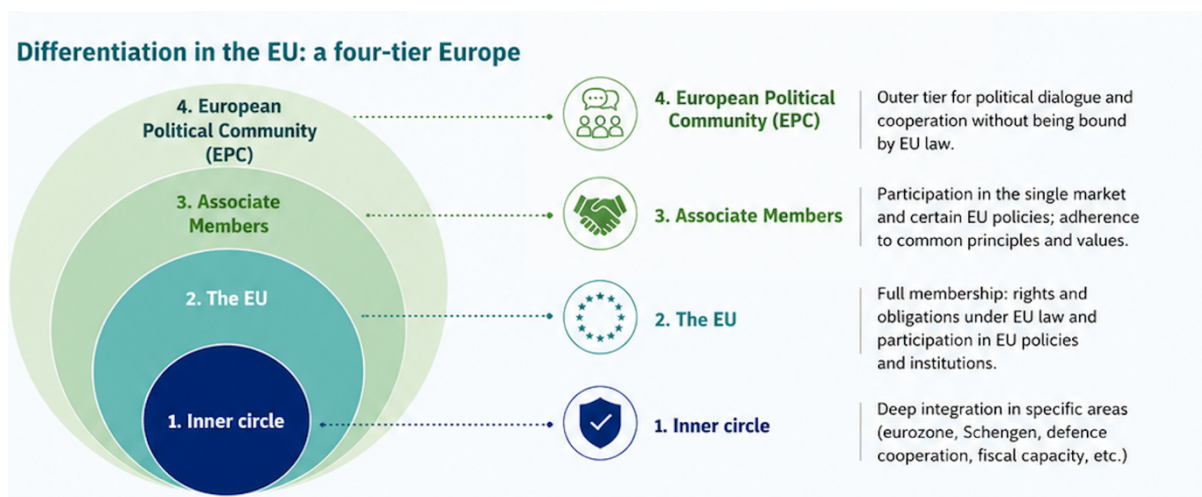
Kort na het 'gefaseerde integratie'-model 2.0 pleitte Emmanuel Macron eind augustus 2023 voor een 'multi-speed Europe'. In feite liep Macron vooruit de op de toetreding van nieuwe landen en de uitbreiding van de EU tot meer dan dertig lidstaten. Macron vreest institutionele verlamming en vastgelopen besluitvorming. Hoewel dit voorstel niet direct betrekking heeft op het toetredingsproces, past het wel bij de ideeën die circuleren over geleidelijke toetreding. Macron wil zich anticiperend op uitbreiding vooral richten op interne hervorming van besluitvorming, met daarbij een grote rol van de Europese Raad en meer Qualitative Majority Voting (QMV). Ook moet het mogelijk zijn om binnen de EU coalities te smeden op bepaalde beleidsterreinen, en daarbij zelfs niet-EU-lidstaten te betrekken.³¹

Dit idee sluit aan bij Macrons pleidooi voor een Europese Politieke Gemeenschap (EPG), een manier om de kandidaat-lidstaten geopolitiek nauwer aan de EU te verknopen. Het voorstel van Macron blijft institutioneel vaag en weerspiegelt vooral zorgen over de bestuurbaarheid van de EU en de positie van de EU in de wereld. Een Frans-Duitse 'Groep van Twaalf', publiceerde in september een verder uitgewerkt voorstel voor een 'four tier Europe' (zie figuur 5) waarin de voorstellen van Macron nader waren uitgewerkt. Zo zou er een 'Inner Circle' zijn van lidstaten die al het EU-beleid omarmen en zowel aan Schengen deelnemen als de Euro hebben. De tweede laag is de EU, de groep landen van de interne markt. De derde laag is een groep niet-EU-landen, die wel nauw verweven zijn met de interne markt. En de vierde laag is Macrons EPG, een groep aan Europa grenzende staten die op veiligheidspolitiek gebied met Europa samenwerkt. Met een dergelijk model zou uitbreiding mogelijk moeten zijn zonder direct tot de 'Inner Circle' toe te treden.³² Zo ontstaat als het ware een Europa van 'concentrische cirkels'.

³⁰ 'Macron says EU should consider evolving to "multi-speed" union if it wants to enlarge', 28 augustus 2023, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.com/2023/08/28/macron-says-eu-should-consider-evolving-to-multi-speed-union-if-it-wants-to-enlarge/>.

³¹ Milan Nič, Sébastien Maillard, Wouter Zweers, Dimitar Bechev en Nikola Xaviereff, 'Europe's Next Enlargement: What Berlin, Paris, and The Hague Really Think' (DGAP Policy Brief, maart 2026), https://dgap.org/system/files/article_pdfs/DGAP%20Policy%20Brief_No-6_March-2026_9pp.pdf.

³² Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, 'Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century', 18 september 2023, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>



Figuur 5: het Frans-Duitse 'four tier Europe'. Bron: rapport 'Group of Twelve', opmaak met AI-tool.

4. Conclusie

Waar gedifferentieerde integratie voorheen voornamelijk betrekking had op het verdiepen van de Europese integratie, raakt zij inmiddels ook het terrein van EU-uitbreiding. Hoewel deze scheiding tussen 'verdieping' en 'verbreding' in deze factsheet is gehandhaafd, is ze kunstmatig: met verbreding van de Europese integratie staat onherroepelijk ook het vraagstuk van een verdieping van die integratie centraal.

Het idee van geleidelijke toetreding heeft zich de laatste jaren ontwikkeld richting een serieus beleidsinstrument. Vooral sinds de Russische invasie van Oekraïne bestaat brede consensus dat het klassieke 'alles-of-niets'-toetredingsmodel te traag en politiek onvoldoende geloofwaardig is. Elementen van 'geleidelijke toetreding', zoals gefaseerde toegang tot EU-programma's vóór volledig lidmaatschap, zijn inmiddels doorgedrongen tot de politieke realiteit. Oekraïne doet mee aan EU-studie- en onderzoeksprogramma's als Erasmus+ en Horizon Europa, Oekraïense bedrijven kunnen via de Connecting Europe Facility financiering krijgen voor gemeenschappelijke projecten, het Single Market Programme (SMP) biedt bedrijven kansen om aan te sluiten bij de interne markt van de EU, en sinds 1 januari 2026 is EU-roaming mogelijk in Oekraïne. Ook de ruimte voor vrije handel op de interne markt is voor Oekraïne sinds 2014 enorm toegenomen.³³

De Oekraïense vervlechting met de interne markt van de EU gaat in hoog tempo. Toch bestaat er, ondanks historische gegroeide variaties in EU-lidmaatschap en verschillende vormen van toetreding, nog geen officieel EU-model voor gedeeltelijk lidmaatschap of gedeeltelijke toetreding. Lidstaten verschillen sterk van mening over hoever tussenvormen mogen gaan, vooral waar het gaat om stemrecht, begrotingsmiddelen en institutionele participatie. De algemene richting van het debat wijst echter naar meer gefaseerde integratie, zeker voor Oekraïne, Moldavië en de Westelijke Balkan. Gefaseerde toetreding wordt ingegeven door een sterke geopolitieke urgentie, maar moet als serieus EU-beleidsinstrumentarium nog van de grond komen. De ingrediënten hiervoor liggen er.

Het risico van een permanente wachtkamer of een permanent alternatief voor volwaardig lidmaatschap blijft echter bestaan. Dat is voor sommige minder uitbreidingsgezinde Europese

³³ Europese Commissie, webpagina 'De weg van Oekraïne naar toetreding tot de EU', https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_nl?utm_source=chatgpt.com#toenadering-van-oekraïne-tot-de-eu [geraadpleegd 28 mei 2026].

hoofdsteden misschien acceptabel, als met een politieke geste van ‘geassocieerd lidmaatschap’ Europa’s geopolitieke situatie is geholpen. Tegelijk schuilt daarin precies het probleem. Voor landen die willen toetreden, zoals Oekraïne, is een ‘EU light’-lidmaatschap onvoldoende, en zij zien in het ‘geleidelijke toetreding’-model een manier om hun een volwaardig lidmaatschap te onthouden of dat op de lange baan te schuiven.³⁴

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO, UMCNL (universitair medische centra), de Vereniging Hogescholen en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).



Disclaimer

De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO, UMCNL, UNL en VH bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.

³⁴ Tom Vennink, 'Zelensky wil niet gedeeltelijk EU-lid worden en hoopt op sterke Europese vredesonderhandelaar', 23 mei 2026, de Volkskrant, <https://www.volkskrant.nl/buitenland/zelensky-wil-niet-gedeeltelijk-eu-lid-worden-en-hoopt-op-sterke-europese-vredesonderhandelaar~b30b8857/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.