

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de
Europese Unie

Nr. 4436 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij één fiche die werd
opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Financieel pakket Montenegro

De minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

Fiche: Financieel pakket Montenegro

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Een financieel pakket voor de toetredingsonderhandelingen met Montenegro

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 juni 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 334

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52026DC0334>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft 30 juni jl. een financieel pakket gepresenteerd met daarin voorstellen voor financiële en budgettaire aspecten voor toekomstige EU-toetreding van Montenegro onder het volgend Meerjarige Financieel Kader (MFK) voor de periode 2028-2034. Dit is een gebruikelijk onderdeel van de toetredingsonderhandelingen, op een moment dat een groot deel van de onderhandelingshoofdstukken reeds onder voorbehoud gesloten zijn. De Commissie heeft hierbij haar eigen MFK-voorstellen¹ als uitgangspunt genomen. De nadere invulling van het pakket, waaronder de definitieve bedragen, is afhankelijk van de uitkomst van de MFK-onderhandelingen enerzijds en anderzijds het moment van toetreding van Montenegro. Uiteraard blijft gelden dat Montenegro voor EU-toetreding aan alle toetredingscriteria moet voldoen. Na behandeling in de Raad van het financieel pakket zal de Commissie een voorstel presenteren om hoofdstuk 33 over financiële en begrotingsbepalingen in de toetredingsonderhandelingen met Montenegro onder voorbehoud te sluiten.

Het MFK moet, conform het voorstel voor de MFK-verordening, worden aangepast op het moment van toetreding om het definitieve financiële pakket te verwerken.

Vanaf het moment van toetreding krijgt Montenegro dezelfde rechten en plichten als huidige lidstaten: het draagt volledig bij aan de EU-begroting via het eigenmiddelenbesluit en krijgt toegang tot alle EU-programma's en -fondsen. De Commissie stelt een voorlopig financieel pakket voor van circa 3,2 miljard euro (lopende prijzen) over zeven jaar, verdeeld over de vier pijlers zoals opgenomen in het Commissievoorstel voor het MFK 2028-2034: Nationale en Regionale Partnerschap Plannen ('NRPP') (2,1 miljard euro), Europees

¹ MFK 2028-2034 voorstellen Europese Commissie (2025)

https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework_en

Concurrentievermogen, welvaart en veiligheid (o.a. door deelname aan het Europees Concurrentievermogenfonds ('ECF')) (523 miljoen euro), Europa in de wereld (*Global Europe*; 'GE') (147 miljoen euro) en Administratie (442 miljoen euro).

Naar verwachting heeft Montenegro op de datum van het van toepassing worden van het nieuwe MFK nog de status van kandidaat-lidstaat. Na die datum ontvangt Montenegro als kandidaat-lidstaat tot het moment van toetreding daarom steun vanuit de MFK GE pijler. De Commissie stelt voor om na toetreding het voor Montenegro beschikbare bedrag onder het NRP-plan deels te bekostigen uit beschikbaar gestelde steun vanuit GE, wat resulteert in een lagere netto-budgettaire impact. Montenegro zal, net als andere (kandidaat-)lidstaten, werken met prestatiegerichte financiering; uitbetalingen uit zowel GE als de NRPP zijn gekoppeld aan het behalen van afgesproken mijlpalen en doelstellingen voor investeringen en hervormingen. Bij het NRP-plan stelt de Commissie een infasering voor in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) over een periode van 10 jaar, net als bij vorige toetredingen. De Commissie stelt verder voor om de HOME-fondsen² meteen ter beschikking te stellen aan Montenegro gezien het belang van voortzetting van investeringen in grensinfrastructuur en het beschermen van de interne veiligheid van de EU. Gezien het relatief beperkte absorptievermogen van Montenegro stelt de Commissie voor om de allocatie van de HOME-fondsen te beperken tot 70% van de volledige toewijzing. Voor pijler 3 over GE stelt de Commissie een verhoging voor van de pilaren met uitzondering van

de regionale pijler voor Europa, om zo een groter budget voor extern optreden te realiseren na EU-toetreding van Montenegro. De verhoging van deze pijler, evenals die van de middelen uit pijler 1 en 2, wordt bepaald op basis van het aandeel van de bevolking en het bbp van Montenegro in een EU-28, conform de werkwijze die is toegepast bij eerdere toetredingen. Voor pijler 4 is een stijging voorzien vanwege de vaste administratieve kosten die gepaard gaan met de toetreding van een nieuw land, zoals vertaalkosten.

Om toekomstige EU-toetreding mogelijk te maken zal het MFK 2028-2034 op een later moment moeten worden aangepast door verhoging van de uitgavenplafonds. De jaarlijkse bruto kosten lopen in het voorstel op van circa 380 miljoen euro in 2028 tot 500 miljoen euro in 2034. De netto financiële impact voor de huidige lidstaten wordt volgens de Commissie verder beperkt door toekomstige afdrachten van Montenegro aan de EU uit hoofde van het eigenmiddelenbesluit.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet hanteert een strikt, *fair* en betrokken EU-uitbreidingsbeleid, dat gebaseerd is op verdiensten (*merit-based*). Dit beleid is nader uiteengezet in de Kamerbrief inzake EU-uitbreiding, waarborgen en de Toekomst van Europa.³ Kandidaat-lidstaten, waaronder Montenegro, kunnen pas toetreden tot de EU wanneer ze aan alle criteria voldoen. De Kamerbrief kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2025 bevat een overzicht van ontwikkelingen in het

² HOME-fondsen zien op de uitvoering van het gemeenschappelijk migratiebeleid van de Unie, het beschermen en versterken van het Schengengebied en haar buitengrenzen, de versterking van het gemeenschappelijk EU-visumbeleid en de bescherming van de interne veiligheid van de EU

³ Kamerstuk 23987, nr. 412

toetredingsproces van Montenegro, waaronder de voortgang op hervormingen.⁴ Het kabinet zet tijdens de MFK-onderhandelingen in op het beperken van de stijging van de EU-afdrachten en modernisering van het MFK, conform de geformuleerde inzet in de meest recente MFK-brief.⁵ Het kabinet hecht er aan dat voorstellen over financiële en budgettaire bepalingen voor toetreding niet vooruitlopen op de uitkomsten van de MFK-onderhandelingen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het is volgens het kabinet begrijpelijk dat de Commissie op dit moment in de toetredingsonderhandelingen van Montenegro een eerste schets geeft van de financiële en budgettaire aspecten voor toekomstige EU-toetreding. De toetredingsonderhandelingen met Montenegro zijn immers relatief gevorderd met 18 hoofdstukken die onder voorbehoud gesloten zijn, en de start mei jl. van een ad hoc werkgroep in Brussel die het toetredingsverdrag opstelt. De onderhandelingen over het MFK 2028-2034 lopen echter nog en het is voor het kabinet van belang dat met de discussie over dit financiële pakket niet vooruitgelopen wordt op de uitkomst van de MFK-onderhandelingen. Verder geldt dat voor voortgang in het toetredingsproces leidend blijft dat Montenegro moet voldoen aan alle toetredingscriteria. Het voorstel voor een financieel pakket is daarop niet van invloed.

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel van de Commissie om na toetreding het voor Montenegro beschikbare bedrag onder het NRP-plan deels te bekostigen uit beschikbaar gestelde steun vanuit GE. Het kabinet kan zich tevens vinden in het voorstel om infasering van Montenegro in het GLB over een periode van 10 jaar plaats te laten vinden. Het kabinet hecht er wel aan te benadrukken dat bij toekomstige toetreding van andere kandidaat-lidstaten een langere of andersoortige infasering mogelijk moet zijn, afhankelijk van de omstandigheden van de kandidaat-lidstaat in kwestie. Verder staat het kabinet positief tegenover het voorstel om HOME-fondsen vanaf het moment van toetreding meteen ter beschikking te stellen aan Montenegro gezien het belang van effectief grensbeheer en de interne veiligheid van de EU, waarbij evenwel de absorptiecapaciteit van Montenegro in acht wordt genomen.

Er zijn enkele voorstellen in de mededeling waar het kabinet kritisch over is. Dat is het geval voor de voorgestelde ophoging van pijler 3 (*Global Europe*). Dit leidt tot hogere uitgaven die volgens het kabinet niet noodzakelijk zijn en niet specifiek afhankelijk zijn van de toetreding van Montenegro. Het is volgens het kabinet niet nodig om een groter budget voor extern optreden te realiseren in geval van uitbreiding van de EU met Montenegro. Verder ziet het kabinet onvoldoende onderbouwing voor de voorgestelde stijging van de middelen voor administratie (pijler 4) en zet het kabinet in op een stijging die in verhouding staat tot de administratieve impact van uitbreiding met Montenegro.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal er brede steun zijn in de Raad voor de voorgestelde structuur met daarin een overheveling van fondsen onder pijler 3 (*Global Europe*) naar pijler 1 (Nationale en Regionale Partnerschap Plannen) bij EU-toetreding van Montenegro. Een groep lidstaten benadrukt dat het financieel pakket niet vooruit kan lopen op de uitkomst van de MFK-onderhandelingen. Er zijn echter ook lidstaten die de Commissie al met Montenegro willen laten onderhandelen over

⁴ Kamerstuk 23987, nr. 398

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 4357

financiële en budgettaire bepalingen voor EU-toetreding. Verschillende lidstaten plaatsen vraagtekens bij het voorstel van de Commissie om pijler 3 te verhogen na toetreding van Montenegro, net als bij de relatief hoge geraamde kosten voor pijler 4 (Administratie). In deze fase is geen formele rol weggelegd voor het Europees Parlement.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op de financiële en budgettaire aspecten van toekomstige toetreding van Montenegro onder het volgende MFK. De bevoegdheid om financiële regels vast te stellen die de procedure bepalen voor de opstelling en uitvoering van de EU-begroting kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden uitgeoefend.⁶

b) Subsidiariteit

De bevoegdheid van de EU om de financiële regels van de EU begroting vast te stellen (artikel 322, lid 1, sub a, VWEU) is een bevoegdheid die, gezien zijn aard, enkel door de EU kan worden uitgeoefend. Daarmee is de subsidiariteitstoets niet van toepassing.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief met kanttekening. De mededeling heeft tot doel om de financiële en budgettaire aspecten van toekomstige toetreding van Montenegro te schetsen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het schetst hoe dit binnen de structuur van een volgende MFK zou kunnen plaatsvinden. Echter meent het kabinet dat het voorstel verder gaat dan noodzakelijk om deze doelstelling te bereiken, omdat het ook voorstellen bevat die niet direct toezien op de benodigde financiële middelen voor toekomstige toetreding van Montenegro, zoals de voorgestelde ophoging van *Global Europe*.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. In het geval van besluitvorming over middelen na 2027 moet de Nederlandse inzet passen binnen de overkoepelende inzet voor de MFK-onderhandelingen. De precieze verdeling van middelen na 2027 is afhankelijk van het toekomstige akkoord over de financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft betrekking op de financiële en budgettaire aspecten van toekomstige EU-toetreding van Montenegro. Daarmee zijn er geen directe gevolgen voor regeldruk en concurrentiekracht. Wel zal er naar verwachting een relatief beperkt concurrentie-effect uitgaan van toekomstige deelname van Montenegro aan het GLB en pijler 2 (concurrentievermogen, welvaart en veiligheid) en de hierbij behorende fondsen en programma's. Het voorstel om Montenegro meteen HOME-fondsen te laten ontvangen draagt bij aan de interne veiligheid van de EU. Met de toekomstige Europese integratie van Montenegro versterkt de EU haar rol in de regio en daarmee haar geopolitieke positie.

⁶ Dit volgt uit het arrest van het EU-Hof in de zaak C-157/21 (Hongarije/Europees Parlement en Raad).

