
Vergaderjaar 2025-2026

23 987 Uitbreiding van de Europese Unie

AB **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2025

Hierbij stuur ik u de appreciatie van het kabinet op het uitbreidingspakket dat de Europese Commissie op 4 november jl. presenteerde.

De minister van Buitenlandse Zaken,

D.M. van Weel

Samenvatting

Een sterk en eensgezind Europa is essentieel voor de economische en veiligheidsbelangen van de EU en haar lidstaten, waaronder Nederland. Uitbreiding van de EU kan hieraan een bijdrage leveren, zoals de toetreding van nieuwe lidstaten de afgelopen decennia ook heeft laten zien. Nieuwe lidstaten moeten wel klaar zijn voor toetreding en de EU helpen met het bieden van concrete oplossingen: uitbreiding moet de Unie versterken, niet verzwakken. Het kabinet zet daarom in op kwalitatief hoogwaardige uitbreiding. Zo houdt Nederland bij EU-uitbreiding streng vast aan de eisen voor lidmaatschap, inclusief de Kopenhagen-criteria. Er worden geen concessies gedaan aan deze criteria. Hervormingen op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat zijn belangrijk en waar mogelijk ondersteunt Nederland kandidaat-lidstaten daarbij. Kandidaat-lidstaten doorlopen het toetredingsproces op eigen tempo en merites, op basis van hervormingen. De integriteit van de interne markt dient daarbij te worden geborgd, onder meer door adequate naleving, toezicht en handhaving van het EU-acquis op alle beleidsterreinen. Ook aansluiting bij het EU Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), inclusief bij de sancties tegen Rusland, blijft een belangrijke voorwaarde.

Sinds de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne worden nadrukkelijker geopolitieke argumenten genoemd voor EU-uitbreiding. Het kabinet onderkent deze geopolitieke dimensie van uitbreiding, zonder echter afbreuk te doen aan de vereisten die aan EU-toetreding worden gesteld. Een benadering die merites en rechtsstaathervormingen centraal stelt, staat niet op gespannen voet met de wens de positie van de EU op het wereldtoneel te versterken; integendeel.

Nederland erkent het EU-perspectief van de kandidaat-lidstaten. Een reëel perspectief is een drijfveer voor hervormingen en kan bijdragen aan vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart in Europa, waarmee ook een Nederlands belang is gemoeid. Het kabinet onderstreept het belang van een Unie die *fit-for-purpose* is, en zal inzetten op sterke waarborgen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, in toekomstige toetredingsverdragen.

Ook dit jaar constateert de Europese Commissie dat met name Albanië, Moldavië, Montenegro en Oekraïne voortgang boekten met hervormingen gerelateerd aan de *Fundamentals*, evenwel met aandachtspunten. Het kabinet weegt dit mee bij besluiten. Voor Georgië stelt de Commissie terecht dat het verder is afgedreven van de EU gezien de sterke achteruitgang op de *Fundamentals*. In geval van Servië deelt het kabinet het kritische beeld van de Commissie; stappen in het toetredingsproces zouden geen recht doen aan deze zorgen. Voor Kosovo, Noord-Macedonië en Bosnië en Herzegovina doet de Commissie op dit moment geen aanbevelingen voor volgende stappen, ditzelfde geldt om bekende redenen voor Turkije. In algemene zin laten de voortgangsrapporten zien dat er nog veel moet gebeuren.

De Commissie presenteert voor drie kandidaat-lidstaten aanbevelingen over mogelijke stappen.

Commissie	Kabinetsreactie
-----------	-----------------

Montenegro: de Commissie heeft voorgesteld enkele hoofdstukken onder voorbehoud te sluiten in 2025, mits aan de relevante <i>benchmarks</i> en voorwaarden is voldaan.	Het kabinet heeft een kritisch-constructieve grondhouding ten aanzien van voorstellen voor het onder voorbehoud sluiten van hoofdstukken met Montenegro en kan dit steunen, mits aan de voorwaarden is voldaan. Voor hoofdstuk 4 heeft het kabinet een positieve grondhouding ten aanzien van het onder voorbehoud sluiten hiervan. De Commissie heeft ook aanbevolen om hoofdstuk 3, 6, 11 en 13 onder voorbehoud te sluiten. Afhankelijk van de voortgang van de besprekingen, kunnen deze hoofdstukken mogelijk ook op korte termijn gesloten worden. In dat geval ontvangt uw Kamer een appreciatie.
Oekraïne: de Commissie stelt dat Oekraïne voldoet aan de voorwaarden voor het openen van Cluster 1 (<i>Fundamentals</i>), Cluster 2 (Interne markt) en Cluster 6 (Externe betrekkingen).	Het kabinet volgt het oordeel dat Cluster 1 geopend kan worden en is voornemens hiermee in te stemmen wanneer dit besluit voorligt, de Raad concludeert dat aan de <i>opening benchmarks</i> is voldaan, en overeenstemming bereikt is over gepaste <i>interim benchmarks</i>. Nadat Cluster 1 geopend is, is het kabinet eveneens voornemens in te stemmen met het openen van Cluster 2 en Cluster 6, wanneer deze besluiten voorliggen en Nederlandse aandachtspunten in voldoende mate verankerd zijn.
Moldavië: de Commissie stelt dat Moldavië voldoet aan de voorwaarden voor het openen van Cluster 1 (<i>Fundamentals</i>), Cluster 2 (Interne markt) en Cluster zes (Externe betrekkingen).	Het kabinet volgt het oordeel dat Cluster 1 geopend kan worden en is voornemens hiermee in te stemmen wanneer dit besluit voorligt, de Raad concludeert dat aan de <i>opening benchmarks</i> is voldaan, en overeenstemming bereikt is over gepaste <i>interim benchmarks</i>. Nadat Cluster 1 geopend is, is het kabinet eveneens voornemens in te stemmen met het openen van Cluster 2 en Cluster 6, wanneer deze besluiten voorliggen en Nederlandse aandachtspunten in voldoende mate verankerd zijn.

Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2025

Op 4 november jl. presenteerde de Commissie het uitbreidingspakket, bestaande uit een mededeling en rapportages over de tien landen met EU-perspectief: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Turkije, Oekraïne, Moldavië en Georgië. De kabinetsappreciatie gaat in op de kernelementen: voortgang op de hervormingen (met name de *Fundamentals*) en de conclusies. De Nederlandse inzet voor de Raadsconclusies die naar verwachting zullen worden aangenomen tijdens de Raad Algemene Zaken op 16 december is gebaseerd op deze appreciatie. Deze brief vervangt een BNC-fiche. Met deze appreciatie komt het kabinet tevens tegemoet aan de motie van het lid Bikker c.s. (Kamerstuk 36 410, nr. 118) met het verzoek om de Kamer te informeren over het standpunt ten aanzien van toetreding van nieuwe EU-lidstaten.

De eisen voor EU-lidmaatschap: een op merites gebaseerd uitbreidingsbeleid

In de mededeling stelt de Commissie dat het EU-uitbreidingsproces een belangrijk geopolitiek instrument is dat bijdraagt aan vrede, veiligheid en welvaart in Europa. De Commissie stelt dat uitbreiding van de Unie realistisch is. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie dat het toetredingsproces gebaseerd is op eigen merites, waarbij de *Fundamentals* (democratie, rechtsstaat, mensenrechten, openbaar bestuur, migratiesamenwerking, functionerende markteconomie) centraal staan.

Het kabinet houdt streng vast aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de Kopenhagen-criteria. Hervormingen van de rechtsstaat en het openbaar bestuur, net als transparantie en corruptiebestrijding, zijn belangrijk. Hieraan worden geen concessies gedaan. Het vermogen van de Unie om nieuwe leden te absorberen moet hierbij ook worden meegenomen. Het kabinet erkent het EU-perspectief van kandidaat-lidstaten. Een reëel lidmaatschapsperspectief is voor kandidaat-lidstaten een belangrijke drijfveer om te hervormen. Regeringen in de kandidaat-lidstaten moeten prioriteit geven aan deze hervormingen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, transparantie en openbaar bestuur. Hervormingen dragen ook bij aan stabiliteit en weerbaarheid in de nabuurregio van de EU.

Migratie is eveneens onderdeel van de *Fundamentals* (hoofdstuk 24). In de appreciatie gaat het kabinet in op migratiesamenwerking tussen kandidaat-lidstaten en de EU. De Commissie heeft terecht aandacht voor stappen die kandidaat-lidstaten dienen te zetten met het tegengaan van irreguliere migratie, grensbeheer, verbeterde registratie en asielsystemen, identificatie van (kwetsbare) migranten en het effectueren van terugkeer. Hetzelfde geldt voor aansluiting bij het EU-visumbeleid voor wat betreft de lijsten met visumvrije en visumplichtige landen. Het kabinet is positief over de geïntensiveerde samenwerking met Frontex en de aanhoudende afname van illegale grensoverschrijdingen via de Westelijke Balkanroute.

Conform de motie van het lid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2565) verwelkomt het kabinet de aandacht voor GBVB-aansluiting en spreekt landen waar dit een zorgpunt is – Servië, Turkije en Georgië – hierop aan. Het kabinet erkent de destabiliserende rol van Rusland in kandidaat-lidstaten, wat zich onder andere uit in desinformatie, inmenging in verkiezingen en intraregionale spanningen en gevolgen kan hebben voor economische veiligheid. Het kabinet ziet dat deze geopolitieke context zijn weerslag heeft op het krachtenveld in de Raad.

Gezien de Hongaarse blokkade voor de opening van Cluster 1 (*Fundamentals*) met Oekraïne, is het afgelopen jaar in Brussel veel gesproken over hoe hiermee om te gaan. Het kabinet stelt zich hierbij constructief op en geeft aan dat oneigenlijke bilaterale blokkades de geloofwaardigheid van het op merites gebaseerde uitbreidingsproces schaden. Het kabinet zet zich conform de motie van de leden Van Campen en Piri (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2277) in Europees verband in om de druk op Hongarije maximaal op te voeren zodat Cluster 1 met Oekraïne en Moldavië zo snel mogelijk geopend kan worden. Nederland spreekt hier samen met andere lidstaten Hongarije ook actief op aan. Verder benadrukt het kabinet dat de geldende uitbreidingsmethodologie en besluitvormingsprocedures in stand moeten worden gehouden, in lijn met de motie van het lid Van Campen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2278) waarmee de regering wordt opgeroepen vast te houden aan het huidige besluitvormingsproces, waarbij alleen met unanimiteit clusters van het toetredingsproces kunnen worden geopend en gesloten.

De Commissie geeft wederom aan dat verschillende kandidaat-lidstaten de ambitie hebben om de komende jaren hun toetredingsproces af te ronden. Het kabinet erkent de ambitie bij deze landen, maar legt zich niet vast op specifieke tijdslijnen; de hervormingen in de kandidaat-lidstaten zelf blijven leidend en alle kandidaat-lidstaten zullen aan alle vereisten moeten voldoen. De nadruk op hervormingen en de bestending daarvan, is tevens van belang voor het draagvlak voor uitbreiding, zowel binnen de EU als in de kandidaat-lidstaten.

Nederlandse steun bij hervormingen

Deze appreciatie raakt aan de motie Van Campen en Paternotte (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2309) over het blijven ondersteunen van Oekraïne bij het voldoen aan voorwaarden voor EU-lidmaatschap. Het kabinetsbeleid voorziet, waar mogelijk, in steun aan hervormingen. Met Oekraïne wordt sinds 2025 de bilaterale intergouvernementele Lviv-conferentie georganiseerd, om Oekraïne te steunen bij het voldoen aan de criteria voor toetreding. Ook draagt Nederland bij aan capaciteitsopbouw in Oekraïne via trainingsbezoeken op het gebied van toezicht op dierenwelzijn. Steun bij hervormingen biedt Nederland in alle kandidaat-lidstaten eveneens via het MATRA-programma voor de versterking van de democratie en de rechtsstaat. Via dit programma wordt onder andere steun verleend aan de doorlichting van rechters en aanklagers in Moldavië, het maatschappelijk middenveld in Georgië en Servië, maatschappelijke weerbaarheid in Kosovo, onderzoeksjournalistiek in Noord-Macedonië en Servië, het kantoor van de Speciaal Aanklager tegen georganiseerde misdaad en corruptie (SPAK) in Albanië en de Raad voor de Rechtspraak in Bosnië en Herzegovina. Ook draagt Nederland in kiesgroeplanden in het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank en de *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) die ook kandidaat-lidstaten zijn, waaronder Montenegro, via het kiesgroepprogramma bij aan capaciteitsversterking op het gebied van openbare financiën.

Geleidelijke integratie

De Commissie blijft werken aan het versterken van EU-betrokkenheid bij kandidaat-lidstaten en zet daarbij, onder andere, in op geleidelijke integratie in delen van de interne markt. Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid van versnelling van structurele hervormingen, mede ten behoeve van duurzame sociaaleconomische ontwikkelingen voor het voldoen aan economische lidmaatschapscriteria. Eveneens van belang is de ontwikkeling van goed functionerende arbeidsmarktstructuren en -instellingen, effectieve sociale stelsels en een sterke sociale dialoog. De Commissie verwijst naar initiatieven als het Groeiplan voor de Westelijke Balkan, integratie op het gebied van *roaming* en de aansluiting op de Europese betaalruimte (SEPA)¹. Hiermee worden ook hervormingen gestimuleerd en ondersteund. De Commissie benadrukt dat geleidelijke integratie gepaard dient te gaan met overname van relevante onderdelen van het EU-acquis en versterking van administratieve capaciteit. Het kabinet heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd om een advies uit te brengen over EU-uitbreiding en gefaseerde of geleidelijke integratie, in lijn met motie Van der Burg en Kahraman (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2997). Dit advies verschijnt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2026.

Het kabinet vindt dat nauwere samenwerking en (geleidelijke) integratie gepaard dient te gaan met waarborgen en stappen hierop omkeerbaar zijn. De integriteit van de interne markt dient te worden geborgd, onder meer door adequate naleving, toezicht en handhaving van het EU-acquis op alle beleidsterreinen. Ook moeten EU-middelen goed worden beheerd, waarbij fraudebestrijding en samenwerking met betrokken EU-instanties essentieel zijn. Kandidaat-lidstaten en de EU dienen maatregelen te nemen om aantasting van de EU interne veiligheid tegen te gaan en te voorkomen dat misbruik kan worden gemaakt door kwaadwillende actoren, zoals georganiseerde misdaad en terroristische netwerken. Bij verdere integratie is ook bescherming van nationale veiligheid, kennisveiligheid en de integriteit van gegevens- en informatie-uitwisseling, van belang, evenals het voorkomen van irreguliere migratie. Op de bestrijding van georganiseerde misdaad, cybersecurity wetgeving en wetgeving voor terrorismebestrijding zijn belangrijke stappen gezet, hoewel verdere voortgang nodig blijft, met name in de implementatie en uitvoering. Het kabinet onderstreept tevens het belang van volledige implementatie van het EU-acquis op klimaat- en energieterrein, onder andere om deel te kunnen nemen aan het EU-emissiehandelssysteem en ten behoeve van de invoering van noodzakelijke wet- en regelgeving op de elektriciteits- en gasmarkt. Kandidaat-

¹ Albanië, Noord-Macedonië, en Montenegro zijn inmiddels toegetreden. In Servië werkt het bankwezen nog aan implementatie.

lidstaten dienen hun bijdrage te leveren aan de Europese klimaat- en energiedoelen en hiertoe een Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan in te dienen.

Waarborgen en hervormingen in het licht van uitbreiding

De Commissie benadrukt dat de EU ook zelf klaar moet zijn voor uitbreiding. Het kabinet onderschrijft het belang van een Unie die *fit-for-purpose* is en daarmee klaar voor de toekomst. Dat vraagt om een gedegen voorbereiding, die begint bij het in kaart brengen van de gevolgen van uitbreiding voor de EU. De Europese Raad concludeerde in juni 2024 dat dit dient te gebeuren langs vier pijlers: waarden, beleid, begroting en bestuur. De Commissie presenteert naar verwachting nog voor het einde van dit jaar een mededeling, die de gevolgen van uitbreiding evalueert langs belangrijke beleidsterreinen. Op basis daarvan zullen lidstaten analyseren welke hervormingen nodig zijn om nieuwe lidstaten succesvol te absorberen, zonder dat dit ten koste gaat van het handelingsvermogen van de Unie. Uw Kamer ontvangt een separate kabinetsappreciatie van de mededeling via de reguliere procedures.

Startpunt voor die appreciatie blijft voor het kabinet de constatering dat EU-samenwerking enkel mogelijk is als de rechtsstaat en de eerbiediging van grondrechten zijn gegarandeerd en worden beschermd. Om dat te bereiken moet het EU-rechtsstaatsinstrumentarium verder worden versterkt, net zoals het kabinet hierop inzet in het kader van de onderhandelingen over een nieuw Meerjarig Financieel Kader van de EU.

Verder vindt het kabinet het essentieel om de integriteit, interne veiligheid en het gelijke speelveld van de interne markt te waarborgen. Daarom moeten mechanismes voor overname, implementatie, uitvoering en handhaving van EU wet- en regelgeving worden gehandhaafd of versterkt over de breedte van relevante beleidsterreinen, waaronder de interne markt, connectiviteit (energie, transport, digitaal), klimaat en milieu, voedselzekerheid, arbeidsmobiliteit, migratie en interne veiligheid. Mede in het licht van demografische ontwikkelingen in Europa acht het kabinet het van belang dat gekeken wordt naar de effecten van uitbreiding op arbeidsmobiliteit in het kader van het vrij verkeer van werknemers en diensten, alsook migratie, druk op huisvesting en voorzieningen. Daarnaast moet worden gezien welke financiële gevolgen zijn verbonden aan uitbreiding, en hoe de Unie ook met nieuwe lidstaten financieel houdbaar kan blijven (zie ook Kamerstuk 21501-02, nr. 2887). Ook inzicht in de economische gevolgen van uitbreiding zijn belangrijk. Het kabinet zal hiervoor het recente SEO-rapport meewegen.² Het behouden en versterken van het handelingsvermogen van de EU en de lidstaten blijft richtinggevend bij de beoordeling en het adresseren van de effecten van EU-uitbreiding.

De Commissie geeft in de voorliggende mededeling aan dat toekomstige toetredingsverdragen sterke waarborgen moeten bevatten tegen terugval op verplichtingen die tijdens de toetredingsonderhandelingen zijn aangegaan, waaronder van de rechtsstaat. Het kabinet onderschrijft dit van harte, en zal proactief bijdragen aan het nadenken over een nieuwe generatie toetredingsverdragen die meer zijn ingericht op de huidige en toekomstige uitdagingen waar de EU voor staat. De Raad zal naar verwachting op korte termijn starten met het voorbereidend werk voor een toetredingsverdrag met Montenegro, waarbij het kabinet zal inzetten op sterke waarborgen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat. Dit voorbereidend werk is expliciet niet van invloed op het tempo van het toetredingsproces – daarvoor blijft het voldoen aan alle vereisten leidend. In aanvulling op deze waarborgen zal Nederland net als in het verleden onder meer overgangsmaatregelen overwegen bij toekomstige toetredingsverdragen, waaronder ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers en diensten.

² Zie <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2025/09/2025-74-Economische-evaluatie-van-EU-Uitbreiding.pdf>

Landenrapportages

Albanië

De Commissie blikt terug op de opening van vier clusters³ met Albanië sinds het vorige landenrapport. Op 17 november jl. werd ook Cluster 5 (midden, landbouw en cohesie) geopend.

De Commissie prijst de toewijding van Albanië en stelt dat enige voortgang is gemaakt met justitiële hervormingen, fundamentele rechten en de bestrijding van corruptie. Het proces van de doorlichting van rechters en aanklagers versterkte volgens de Commissie de justitiële onafhankelijkheid. Wel geeft de Commissie aan dat er nog ernstige zorgen zijn over toegenomen pogingen van inmenging en het uitoefenen van druk op het rechtssysteem door overheidsfunctionarissen of politici. De Commissie spreekt van goede voortgang op de bestrijding van georganiseerde misdaad, met name door de inspanningen van de Speciaal Aanklager tegen georganiseerde misdaad en corruptie (SPAK). Op hoofdstuk 24 (rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid) spreekt de Commissie van goede voortgang. Wel stelt de Commissie dat er slechts beperkte voortgang is gemaakt op vrijheid van meningsuiting. Volgens de Commissie is er balans tussen de vooruitgang op de rechtsstaat en de voortgang in de overige hoofdstukken.

Op het gebied van migratie is de Commissie over het algemeen tevreden, maar stelt dat Albanië het asielbeheer moet verbeteren. De Commissie roept op het visumbeleid verder in lijn te brengen met het EU-visumbeleid. Albanië bleef volledig aangesloten bij het GBVB.

Albanië ambieert in 2027 de toetredingsonderhandelingen af te ronden. De Commissie acht deze ambitie haalbaar, mits het hervormingstempo aangehouden wordt. De Commissie roept Albanië op om inspanningen op de *Fundamentals* te intensiveren, met het oog op een positieve evaluatie in de nabije toekomst van de voortgang op de *Interim Benchmarks* die vastgesteld zijn voor Cluster 1. Een dergelijke positieve evaluatie is nodig voordat kan worden overgegaan tot het onder voorbehoud sluiten van hoofdstukken.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet herkent zich grotendeels in het rapport. Op verschillende vlakken binnen het *Fundamentals*-cluster heeft Albanië enige tot goede voortgang geboekt. Tevens heeft Albanië zich wederom volledig aangesloten bij het GBVB, inclusief de EU-sancties tegen Rusland. Duurzame hervormingen en implementatie daarvan blijven noodzakelijk. Ook benadrukt het kabinet, in lijn met de Commissie, het belang van een dialoog met de oppositie, het verder terugdringen van corruptie en adequate institutionele capaciteit, ook voor de overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis.

De parlementsverkiezingen van 11 mei jl. verliepen volgens ODIHR (OVSE/*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) professioneel, maar er was geen sprake van een gelijk speelveld. Het kabinet deelt deze analyse en onderstreept, net als de Commissie, dat een uitgebreide hervorming van het kiesstelsel nodig is om langlopende aanbevelingen van ODIHR en de Venetië Commissie op te pakken.

Het kabinet vindt het positief dat Albanië de doorlichting van rechters en aanklagers in eerste instantie heeft afgerond, zoals de Commissie ook schrijft. Tegelijkertijd legt het kabinet nadruk op implementatie en structurele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De kwaliteit van de rechterlijke macht moet verbeterd worden, bijvoorbeeld door het vullen van vacatures en transparante en op merites gebaseerde benoemingen. Het kabinet is positief over de goede voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad, met name door de inzet van het SPAK. Het kabinet blijft hier aandacht voor houden. Het kabinet acht verder een onafhankelijk SPAK cruciaal, ook voor bilaterale justitiesamenwerking. Met de Commissie vindt het kabinet dat Albanië moet blijven werken aan een *track record* van onderzoeken, vervolgingen en confiscaties. Dit geldt ook voor de strijd tegen corruptie. Tevens deelt het kabinet dat Albanië de nog openstaande GRECO (*Group of States Against Corruption*)-aanbevelingen over moet nemen, al is het positief dat Albanië reeds een aantal GRECO-aanbevelingen heeft opgepakt.

Zorgelijk is dat Albanië beperkte voortgang maakte op vrijheid van meningsuiting. Politieke druk op de rechtspraak, het openbaar ministerie en de media vindt het kabinet niet acceptabel. Het kabinet

³ Cluster 6 - Externe betrekkingen; Cluster 3 - Concurrentievermogen en inclusieve groei; Cluster 2 - Interne Markt; Cluster 4 - Groene agenda en duurzame connectiviteit.

deelt de Commissie-aanbeveling dat Albanië een wetgevingspakket moet aannemen, om transparantie op mediaeigenaarschap- en financiering te verbeteren en laster niet langer strafbaar te stellen. Journalisten moeten beter beschermd worden tegen geweld en intimidatie, bijvoorbeeld door rechtshandhaving. Op fundamentele rechten is het positief dat Albanië na publicatie van het landenrapport een wetgevingspakket aannam om gendergelijkheid te verbeteren, in lijn met de Commissie-aanbeveling.

Met betrekking tot migratie is het positief dat Albanië stappen heeft gezet. De Commissie stelt dat het wettelijk raamwerk verder in lijn is gebracht met de EU en dat institutionele capaciteit en opvangcapaciteit is verbeterd. Wel is het kabinet het met de Commissie eens dat effectieve implementatie nodig is. Het kabinet acht ook verdere aansluiting met het EU-visumbeleid van belang. Tevens onderstreept het kabinet het belang van aansluiting bij het Europees klimaat- en energiebeleid.

Het kabinet is van mening dat Albanië de komende tijd verdere voortgang dient te maken met de uitvoering van hervormingen, in het bijzonder op het gebied van de *Fundamentals*. Het is van belang dat stevig *track record* wordt opgebouwd, voordat kan worden overgegaan tot het onder voorbehoud sluiten van onderhandelingshoofdstukken.

Montenegro

De Commissie apprecieert de hervormingsvoortgang zeer positief. Van alle kandidaat-lidstaten heeft Montenegro de hoogste mate van voorbereiding (*preparedness*) op het EU-lidmaatschap. Sinds het begin van de toetredingsonderhandelingen in 2012 zijn de onderhandelingen op zeven hoofdstukken⁴ onder voorbehoud afgerond. Volgens de Commissie is er balans tussen de voortgang op de rechtsstaat en de voortgang in overige hoofdstukken. De Commissie geeft aan dat de toewijding van Montenegro aan het toetredingsproces consistent is. Autoriteiten hebben voorbereidingen voor EU-toetreding aanzienlijk versneld, al zijn de instellingen nog steeds kwetsbaar. Zo liep het toetredingsproces begin dit jaar vertraging op, doordat het parlement maandenlang niet bijeen kwam. Er is volgens de Commissie sprake van enige voortgang op het functioneren van de rechtspraak, corruptiebestrijding, vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid, en van goede voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad.

Tegelijkertijd roept de Commissie Montenegro op de hervormingen voort te zetten.

Gebrek aan administratieve en personele capaciteit vormt overheidsbreed en in de rechtelijke macht een uitdaging. Uitstaande ODIHR- en GRECO-aanbevelingen dienen te worden opgevolgd. De Commissie benadrukt dat de implementatie van een investeringsovereenkomst met de Verenigde Arabische Emiraten niet in strijd mag zijn met het EU-acquis over openbare aanbestedingen.

Montenegro moet verder werken aan het versterken van het openbaar bestuur, bestendinging van justitiële hervormingen, inclusief op merites gebaseerde benoemingen, en het verder opbouwen van *track record* in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Op het gebied van asiel en migratie is de Commissie over het algemeen tevreden, bijvoorbeeld met de implementatie van de terugkeerovereenkomst met de EU. Het visumbeleid is nog niet geheel in lijn met de EU, al nam Montenegro stappen in de goede richting. Montenegro bleef volledig aangesloten bij het GBVB.

De Commissie is van mening dat, mits Montenegro het hervormingstempo handhaaft, de toetredingsonderhandelingen eind 2026 gesloten kunnen worden. Hierbij geeft de Commissie aan dat ze in dat geval onder meer besluiten zullen voorleggen om de hoofdstuk 33 (financiële en begrotingsbepalingen) en hoofdstuk 34 (instellingen) onder voorbehoud te sluiten.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt de aanhoudende positieve trend die de Commissie signaleert, waaronder de volledige GBVB-aansluiting. De Commissie stelt echter terecht dat overheidsinstellingen en administratieve en personele capaciteit verder versterkt moeten worden – dit vormt een serieuze en dwarsdoorsnijdende uitdaging. Het kabinet acht het van belang dat Montenegro, op basis van brede politieke consensus, de eigen capaciteit en weerbaarheid blijft versterken en zich blijft richten op de

⁴ HS 5 - Overheidsopdrachten; HS 7 - Intellectueel eigendomsrecht; HS 10 - Informatiemaatschappij en media; HS 20 - Ondernemings- en industriebeleid; HS 25 - Wetenschap en onderzoek; HS 26 - Onderwijs en cultuur; HS 30 - Externe betrekkingen.

implementatie en bestendiging van hervormingen. Op de rechtsstaat is het hervormingstempo ten opzichte van vorig jaar wat afgenomen, maar blijft Montenegro stappen zetten. Zo verbetert de bestrijding van georganiseerde misdaad gestaag, maar blijven er uitdagingen zoals capaciteitstekorten en de confiscatie van criminele bezittingen. Ook neemt het aantal onderzoeken en vervolgingen toe in corruptiezaken op hoog niveau, maar het aantal definitieve veroordelingen blijft achter. Het *track record* dient op dit vlak te worden bestendigd. Bestendiging van versterking van het openbaar bestuur blijft verder nodig, door transparante werving en selectie op merites en competenties. Verder zijn investeringen in het functioneren van de rechtspraak van bijzonder belang. Uitstaande aanbevelingen van de Venetië Commissie en GRECO verdienen opvolging. De strikte *benchmarks* die gelden voor onder andere de onafhankelijke rechtspraak en corruptiebestrijding geven hier richting aan. Het kabinet moedigt Montenegro aan de versterking van de rechtsstaat voort te zetten. Het kabinet deelt de zienswijze van de Commissie dat de overeenkomst tussen Montenegro en de VAE, alsook met andere landen, niet strijdig mogen zijn met het EU-acquis op openbare aanbestedingen.

Op asiel en migratie deelt het kabinet de algemene tevredenheid van de Commissie. Zo is in maart een overeenkomst met Frontex van kracht geworden en verloopt de samenwerking goed. Ook heeft Montenegro eind 2024 een netwerk van migrantensmokkelaars ontmanteld. Het kabinet roept Montenegro evenwel op om capaciteiten te versterken. Het kabinet acht het verder van belang dat Montenegro het visumbeleid verder harmoniseert met de EU. Het is positief dat Montenegro in vergelijking met andere Westelijke Balkan landen het hoogste aantal gevluchte burgers uit Oekraïne blijft opvangen.

Het kabinet weegt de bredere (rechtsstaat) situatie zodanig dat het een kritisch-constructieve grondhouding heeft ten aanzien van voorstellen van de Commissie voor het onder voorbehoud sluiten van individuele hoofdstukken en deze kan steunen, mits Montenegro blijvend investeert in versterking van administratieve en personele capaciteit, en aan de specifieke voorwaarden voor desbetreffende hoofdstukken is voldaan.

De Commissie heeft aanbevolen om hoofdstuk 4 (vrij verkeer van kapitaal) onder voorbehoud te sluiten. De Commissie stelt vast dat aan alle beleidsinhoudelijke *closing benchmarks* is voldaan. Deze zien onder andere op wet- en regelgeving, overname van het EU-acquis en administratieve en institutionele capaciteiten. Het kabinet verwelkomt de oproep van de Commissie tot verdere versterking van toezicht, onder andere op preventie van witwassen en financiering van terrorisme. Tijdens de besprekingen heeft Nederland ingezet op effectieve implementatie en blijvende monitoring door de Commissie, ook na voorlopige sluiting van dit hoofdstuk. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het onder voorbehoud sluiten van dit hoofdstuk. Het krachtenveld in de Raad lijkt zich te bewegen richting unanieme steun voor deze stap. Afhankelijk van instemming van EU-lidstaten zal en marge van de Raad Algemene Zaken (16 december) een Intergouvernementele Conferentie worden georganiseerd.

Verder heeft de Commissie aanbevolen om hoofdstuk 3 (recht van vestiging en vrij verrichten van diensten), hoofdstuk 6 (vennootschapsrecht), hoofdstuk 11 (landbouw en plattelandontwikkeling), hoofdstuk 13 (visserij) onder voorbehoud te sluiten. Afhankelijk van de voortgang van de besprekingen, kunnen deze hoofdstukken mogelijk ook op 16 december gesloten worden. In dat geval ontvangt uw Kamer voor die tijd een appreciatie.

Oekraïne

De Europese Raad verleende Oekraïne in 2022 kandidaat-lidstatus en in 2023 besloot de ER om de onderhandelingen te openen. De Commissie stelt dat Oekraïne aan de vereisten voor het openen van Cluster 1 (*Fundamentals*), Cluster 2 (Interne markt) en Cluster 6 (Externe betrekkingen) heeft voldaan. De Commissie verwacht dat Oekraïne voor het eind van dit jaar ook zal voldoen aan de vereisten voor het openen van de overige drie clusters.

De Commissie benadrukt de sterke toewijding van Oekraïne aan het hervormingsproces en de progressie die is geboekt, ondanks de zware omstandigheden vanwege de Russische agressieoorlog. Het algehele oordeel van de Commissie over de voortgang is gematigd positief: op alle hoofdstukken onder de *Fundamentals* is goede, enige of op zijn minst beperkte voortgang geboekt. Over het democratische klimaat tekent de Commissie aan dat het Oekraïense parlement, mede

vanwege de oorlogsomstandigheden, gedeeltelijk effectief functioneert. Wanneer het oorlogsrecht is opgeheven dienen de noodzakelijke hervormingen en wetten te worden doorgevoerd zodat ook het maatschappelijk middenveld beter betrokken wordt bij het democratisch proces. Aandachtspunt is dat (politieke) druk op activisten en niet-gouvernementele organisaties zich blijft voordoen.

Voor corruptiebestrijding stelt de Commissie dat terugval voorkomen dient te worden. Hoewel de anti-corruptiediensten steeds betere resultaten boeken wordt de effectiviteit van de diensten ondermijnd. Middels het aannemen van een wet in juli jl. werd de onafhankelijkheid van de belangrijkste anti-corruptiebureaus (NABU en SAPO) danig ingeperkt. Hoewel dit ongedaan is gemaakt worden er bedenkingen geuit bij de mate van toewijding van de Oekraïense autoriteiten bij corruptiebestrijding. De Commissie doet duidelijke aanbevelingen om de onafhankelijkheid van de anti-corruptiebureaus te garanderen. Bovendien moet de jurisdictie van NABU uitgebreid worden tot alle risicovolle openbare functies en dienen er robuuste waarborgen ingevoerd te worden tegen inmenging in het werk van NABU en SAPO.

De voortgang van hervormingen binnen het openbaar bestuur wordt door de Commissie positief uitgelicht, met name op salarishervorming, dienstverlening en digitalisering. Aandachtspunt is het herstel van de normale werving en selectie binnen de overheid. Bij het functioneren van de rechterlijke macht noemt de Commissie een aantal aandachtspunten. Zo blijven de integriteit, meritocratie en capaciteiten van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, evenals de status van de Raad voor Openbare Integriteit zwak. De Commissie beveelt aan de eerdere aanbevelingen, onder andere van de Venetië Commissie, over te nemen.

Over fundamentele rechten oordeelt de Commissie grotendeels positief: Oekraïne toont zich toegewijd aan het beschermen van deze rechten en heeft verschillende hervormingen geïmplementeerd. De rechten van minderheden worden gerespecteerd en de Commissie moedigt Oekraïne aan om het plan ten aanzien van nationale minderheden verder uit te voeren. Aandachtspunten gaan in op onder andere de vrijheid van meningsuiting. Zo wordt Oekraïne aangespoord om de onafhankelijkheid en veiligheid van journalisten te borgen. Enige voortgang wordt waargenomen bij hervormingen binnen de handhavingssector, met enkele aandachtspunten. Hoewel aanvankelijk politiek vertraagd, is een begin gemaakt met het opschonen van het *Economic Security Bureau* (o.a. smokkel, fraude), de Douane en het Agentschap voor de Confiscatie van Tegoeden (ARMA). Hervorming van de Nationale Politie, het *State Bureau of Investigations* en de veiligheidsdienst (SBU) is tevens nodig. Hetzelfde geldt voor het Hooggerechtshof.

De GBVB aansluiting is met 99% vrijwel volledig. Op economisch terrein is sprake van een hoger hervormingstempo, hoewel structurele uitdagingen blijven. Positief zijn de macro-economische stabiliteit, veerkracht van de private sector en de hervormingen op fiscaal en bancaire gebied. Ook worden stappen genoemd die de toekomstige concurrentiekracht versterken. Zorgelijke trend is daarentegen de groeiende ongelijkheid en armoede alsmede de toename van het begrotingstekort. Op landbouw is (enige) voortgang geboekt. De energiesector blijft door de Russische aanvallen zwaar onder druk staan. Ondertussen wordt gewerkt aan een reeks hervormingen, die waardering krijgen van de Commissie.

Migratie- en asielwetgeving is gedeeltelijk in lijn met EU-acquis en de Commissie is van mening dat migratie- en asielbeheer verbeterd moet worden door voldoende middelen hiervoor vrij te maken.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet gaat mee in het oordeel van de Commissie dat Oekraïne, ondanks de zware omstandigheden, voortgang heeft geboekt op diverse terreinen. Het kabinet is net als de Commissie echter ook kritisch over de toewijding van de Oekraïense autoriteiten op corruptiebestrijding en de rechtsstaat. Dit zijn kernonderdelen van het *Fundamentals* Cluster waarop meer voortgang geboekt moet worden.

Het mandaat en de onafhankelijkheid van NABU en SAPO moet gegarandeerd en verder versterkt worden, onder andere door de openstaande mazen in de wet en operationele tekortkomingen te dichten. Positief is dat de effectiviteit van de anti-corruptiediensten gestaag groeit, wat ook blijkt uit het toegenomen aantal veroordelingen. Bovendien slaagde NABU voor een internationale audit waarin het op corruptiebestrijding als 'substantieel effectief' werd bevonden. Het grootschalige corruptieonderzoek naar een staatsbedrijf in de energiesector, geleid door het anti-corruptiebureau, onderschrijft de groeiende effectiviteit van de anti-corruptiediensten en toont eens te meer het

belang van goed functionerende anti-corruptieorganisaties en blijvende toewijding van Oekraïense autoriteiten aan corruptiebestrijding. In het licht van deze recente ontwikkelingen en het mogelijke effect hiervan op de nog te volbrengen energiemarkthervormingen, kijkt het kabinet kritisch naar onder andere de ambitieuze inzet van de Commissie op volledige integratie van Oekraïne tot de Europese elektriciteitsmarkt in 2027. Het kabinet steunt de aanmoediging van de Commissie om het aantal zaken te intensiveren. Meer focus op prioriteitssectoren, zoals de defensiesector, behoeft volgens het kabinet de aanbeveling. Daarbij is het kabinet ook van mening dat het bestrijden van corruptie in de handhavingssector van belang is, door de sector te hervormen in lijn met de aanbevelingen van de Commissie.

Tevens heeft het kabinet oog voor rechtsstaatsontwikkelingen. Terecht vraagt de Commissie expliciet aandacht voor het depolitiseren van de functie van de Procureur Generaal en het Openbaar Ministerie. De inperking van rechten en vrijheden door het oorlogsrecht behoeft actiever discussie. Het kabinet verwelkomt de expliciete aandacht van de Commissie hiervoor, evenals voor het uitblijven van de aanstelling van rechters voor het Constitutioneel Hof en de druk die door de veiligheidsdienst werd uitgeoefend op de commissie voor de doorlichting van rechters. Dat de Commissie aandringt op hervorming van het Hooggerechtshof wordt door het kabinet ondersteunt. Hetzelfde geldt voor de oproep internationale experts te betrekken bij het opschonen van de rechtspraak.

Het kabinet herkent de notie van de Commissie dat er druk wordt uitgeoefend op activisten, journalisten en niet-gouvernementele organisaties: incidenten blijven zich voordoen. De ruimte voor oppositieleden, dient eveneens beschermd te worden. De rechten van LHBTIQ+ personen blijven eveneens aandacht behoeven. Ondanks het vonnis van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 2023 is hierop nog geen voortgang is geboekt.

Het kabinet deelt het positieve oordeel van de commissie dat Oekraïne ondanks de oorlog aanzienlijke voortgang boekte met hervormingen op economisch terrein en daarmee het opbouwen van een functionerende markteconomie, ook onderdeel van de *Fundamentals*. Daarnaast deelt het de beoordeling en kanttekeningen van de Commissie op landbouw. Het voornaamste aandachtspunt blijft de capaciteit voor de implementatie en controle van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de handhaving van EU-standaarden.

Verder onderschrijft het kabinet dat Oekraïne het migratie- en asielbeheer moet verbeteren. Het energiedomein hervormt volgens de Commissie in positieve zin, gegeven de voortdurende Russische aanvallen op deze sector kan het kabinet deze inzet waarderen. Echter moeten er nog veel stappen gezet worden op dit terrein. Zo dient Oekraïne te streven naar genoeg voldoende capaciteit voor handhaving van het EU-acquis. Het kabinet is te spreken over de hoge GBVB-aansluiting van Oekraïne.

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie en volgt het oordeel dat Cluster 1 met Oekraïne geopend kan worden. Het kabinet is voornemens in te stemmen met het openen van Cluster 1 wanneer dit besluit voorligt en door de Raad wordt geconcludeerd dat aan de *opening benchmarks* is voldaan. Tevens moet de Raad overeenstemming bereiken over gepaste *interim benchmarks* – vereisten binnen Cluster 1 waar Oekraïne aan moet voldoen tijdens het toetredingsproces. Het kabinet zet daarbij in op strikte verankering van Nederlandse prioritaire thema's. Zo hebben rechtstatelijke hervormingen en anti-corruptie maatregelen de expliciete aandacht van het kabinet. Wanneer de *interim benchmarks* door de Raad worden vastgesteld, kan Cluster 1 geopend worden. Nadat Cluster 1 geopend is, is het kabinet eveneens voornemens in te stemmen met het openen van Cluster 2 (Interne Markt) en Cluster 6 (Externe betrekkingen), wanneer deze besluiten voorliggen en de Nederlandse aandachtspunten in voldoende mate in de *closing benchmarks* verankerd zijn.

Moldavië

De Europese Raad verleende Moldavië in 2022 kandidaat-lidstatus en in 2023 besloot de ER om de onderhandelingen te openen. De Commissie stelt dat Moldavië aan de vereisten voor het openen van Cluster 1 (*Fundamentals*), Cluster 2 (Interne markt) en Cluster 6 (Externe betrekkingen) heeft voldaan. De Commissie verwacht dat Moldavië voor het eind van dit jaar ook zal voldoen aan de vereisten voor het openen van de overige drie clusters.

De Commissie noemt het referendum van 20 oktober 2024 waar een kleine meerderheid van de stemmers het opnemen van EU-toetreding in de grondwet steunde. De Commissie refereert ook aan de parlementaire verkiezingen van 28 september jl.. De Commissie noemt daarbij dat Moldavië te maken heeft gehad met ongekende (hybride) dreigingen vanuit Rusland en gelieerde partijen om het land te destabiliseren. Moldavië heeft zich volgens de Commissie echter weerbaar getoond, terwijl het gecommitteerd bleef aan het hervormingsproces.

Van alle landen heeft Moldavië volgens de Commissie de meeste progressie geboekt. Op de *Fundamentals* is volgens de Commissie goede danwel enige voortgang geboekt. Voor het functioneren van de rechterlijke macht zijn volgens de Commissie goede stappen gezet met het doorlichten van rechters en aanklagers. Moldavië wordt aangespoord dit proces af te ronden, inclusief de aanstelling van rechters bij het Hooggerechtshof, organen van de Hoge Raad en het Hof van Beroep. Op het bestrijden van corruptie is er enige voortgang geboekt, mede door de substantiële stijging van het aantal onderzoeken van het anti-corruptie centrum. Ook op corruptiepreventie zijn stappen gezet, al blijft implementatie achter. Moldavië wordt aanbevolen het ODIHR advies over transparantie en accountability over te nemen evenals de GRECO-aanbevelingen.

De voortgang op vrijheid van meningsuiting is volgens de Commissie goed: met name door nieuwe wetgeving inzake toegang tot informatie, de wet over het Media subsidiefonds en de code voor audiovisuele mediadiensten (*audiovisual media services code* (AVMSC)). Bovendien zijn maatregelen genomen ter bescherming van journalisten. Hierbij tekent de Commissie aan dat de intimidatie van journalisten wel is toegenomen en dat de bescherming van journalisten in de praktijk nog te weinig voortgang heeft opgeleverd. De Commissie geeft aan dat Moldavië intensief werk heeft geleverd op het bestrijden van *Foreign Interference and Information Manipulation* (FIMI). Waakzaamheid is geboden zodat deze inspanningen in lijn zijn met Europese standaarden en de vrijheid van meningsuiting.

Goede voortgang is volgens de Commissie geboekt bij het implementeren van het EU acquis voor het bestrijden van de georganiseerde misdaad. Er is opgetreden tegen drugssmokkel en de doelen uit het EU actieplan over vuurwapensmokkel zijn behaald. De Commissie roept Moldavië op de relevante wetgeving verder in lijn te brengen met het EU acquis en de samenwerking met EU lidstaten en EU instituties te verbeteren. Op statistiek en financiële controle heeft Moldavië goede progressie gemaakt, hetzelfde geldt voor een functionerende markteconomie.

Belangrijk aandachtspunt betreft de hervorming van het openbaar bestuur. Hoewel hier enige progressie is geboekt is het zaak dat Moldavië genoeg (personele) capaciteit vrijmaakt, met name voor lokale overheidsinstanties en het ministerie van Financiën en interne auditafdelingen. Migratiemanagement kan verbeterd worden, onder andere door het programma voor Grensbeheer goed te keuren. Op asiel is de wetgeving gedeeltelijk aangesloten op het EU acquis. Het visumbeleid van Moldavië dient verder in lijn te worden gebracht met dat van de EU.

Ook op andere clusters dan de *Fundamentals* maakt Moldavië goede of enige progressie. Zo is de aansluiting bij het GBVB goed en dragen initiatieven als *Roam like at home* bij aan de geleidelijke integratie in de interne markt. Op energie zijn de inspanningen volgens de Commissie zeer goed te noemen, met name als het gaat om de versnelde hervormingen in de elektriciteits- en gas sector.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet kan de bevindingen van de Commissie onderschrijven. Moldavië heeft, te midden van hybride dreigingen, voortgang geboekt met hervormingen. Hiermee heeft het de voortgang richting EU-toetreding verder versneld. De overwinning van pro-Europese krachten bij de parlementsverkiezingen van 2025 is een belangrijke steun in de rug. Dat het gelukt is de integriteit van de verkiezingen te waarborgen beschouwt het kabinet als belangrijk markeerpunt. Door hybride dreigingen het hoofd te bieden heeft Moldavië zich weerbaar getoond. Het kabinet kan de positieve oordelen van de Commissie als het gaat om het bestrijden van FIMI en hybride dreigingen onderschrijven.

Volgens het kabinet is het daarbij zaak de juiste balans te vinden tussen veiligheid en democratie: aanhoudende hybride dreigingen en versterkte inspanningen om electorale corruptie, desinformatie, aanzet tot interetnische haat en pogingen tot massale destabilisatie te bestrijden, kunnen de toegang tot fundamentele rechten en vrijheden beperken. Het kabinet vraagt aandacht voor het mandaat van de Raad voor Strategische Investerings. Het versterken van democratische

instellingen en maatschappelijke veerkracht is essentieel om democratische normen leidend te houden. Daar hoort ook een sterk en vrij medialandschap bij.

Het kabinet deelt het oordeel dat voortgang is geboekt met het functioneren van de rechterlijke macht. Het kabinet spoort Moldavië aan het doorlichtingsproces van rechters en aanklagers af te ronden, met bijzondere aandacht voor de evaluatie van openbare aanklagers. Het is daarbij van belang de duurzaamheid van het proces te garanderen door de verantwoordelijkheden over te dragen aan twee versterkte nationale organen die de integriteitsevaluaties zullen voortzetten.

Bestrijding van corruptie is tevens een aandachtspunt. Het kabinet steunt de aanbeveling van de Commissie om de ODIHR adviezen en GRECO-aanbevelingen te implementeren. Daarbij is voldoende capaciteit van de anti-corruptie instanties noodzaak, evenals betere samenwerking tussen deze organisaties.

Het kabinet deelt de analyse dat Moldavië op statistiek, financiële controle en een functionerende markteconomie goede progressie heeft gemaakt. Ook onderschrijft het kabinet het oordeel van de Commissie over de positieve voortgang op energieterrein, inclusief voor een bijdrage aan de Europese doelstellingen voor energiebesparing en hernieuwbare energie. In algemene zin zijn economische stagnatie, zwakke bestuurlijke capaciteit, mediakwetsbaarheid en voortzetting structurele hervormingen belangrijke risico's en aandachtspunten.

Het kabinet is zich bewust van de Transnistrische regeling en het re-integratieproces als belangrijke uitdaging voor EU-integratie. De toegenomen invloed van Moldavië op Transnistrië vereist duidelijker re-integratiebeleid, sterkere institutionele capaciteit en budgettaire steun. Voortgang in de energiesector wordt als belangrijke progressie aangemerkt: in het licht van Russische energie afhankelijkheid is energiediversificatie van groot belang.

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie en volgt het oordeel dat Cluster 1 met Moldavië geopend kan worden. Het kabinet is voornemens in te stemmen met het openen van Cluster 1 wanneer dit besluit voorligt en door de Raad wordt geconcludeerd dat aan de *opening benchmarks* is voldaan. Tevens moet de Raad overeenstemming bereiken over gepaste *interim benchmarks* – vereisten binnen Cluster 1 waar Moldavië aan moet voldoen tijdens het toetredingsproces. Het kabinet zet daarbij in op strikte verankering van Nederlandse prioritaire thema's. Wanneer de *interim benchmarks* door de Raad worden vastgesteld, kan Cluster 1 geopend worden. Nadat Cluster 1 geopend is, is het kabinet eveneens voornemens in te stemmen met het openen van Cluster 2 (Interne Markt) en Cluster 6 (Externe betrekkingen), wanneer deze besluiten voorliggen en de Nederlandse aandachtspunten in voldoende mate in de *closing benchmarks* verankerd zijn.

Servië

De Commissie constateert een significante vertraging van hervormingen. Volgens de Commissie zijn concrete resultaten nodig, onder andere op versterking van de rechtsstaat, inclusief de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, ruimte voor het maatschappelijk middenveld, en corruptiebestrijding. Servië boekte geen voortgang op de thema's rechterlijke macht en grondrechten, en beperkte voortgang op rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid. De Commissie ziet *backsliding* op mediavrijheid, gezien de ernstig verslechterde omstandigheden voor journalisten, mediaprofessionals en mediakanalen. Ook signaleert de Commissie dat de institutionele autonomie van onderwijsinstellingen is aangetast en academische vrijheid geërodeerd als gevolg van recente overheidsmaatregelen.

Servië moet daarnaast veel meer verantwoordelijkheid nemen voor proactieve en objectievere communicatie over het EU-toetredingsproces en anti-EU-retoriek vermijden, aldus de Commissie. Polarisatie in de Servische samenleving is toegenomen tegen de achtergrond van de grootschalige protesten sinds november 2024. Deze protesten weerspiegelen volgens de Commissie onder meer de teleurstelling van burgers over corruptie, in combinatie met gevallen van buitensporig geweld tegen demonstranten en druk op het maatschappelijk middenveld. De Commissie roept Servië op aandacht te besteden aan de nodige balans tussen voortgang op rechtsstaathervormingen en normalisering van de relatie met Kosovo aan de ene kant, en voortgang op de overige thema's aan de andere kant. Dit blijft het tempo van het toetredingsproces bepalen. De Commissie herhaalt

evenwel de conclusie dat Servië voldaan heeft aan de voorwaarden voor het openen van Cluster 3 (Concurrentievermogen en inclusieve groei).

De Commissie meldt dat de autoriteiten nauwe relaties bleven onderhouden met Rusland en de banden met China hebben aangehaald, wat vragen blijft opwerpen over de strategische koers van Servië. De Commissie constateert een lichte stijging in de GBVB-aansluiting van Servië (63%, sinds de publicatie van het rapport nog iets verder gestegen), maar stelt net als vorig jaar dat Servië hier verder prioriteit aan moet geven, inclusief door aansluiting bij EU-sancties en verklaringen tegen Rusland. Overigens verwijst de Commissie ook naar lopende samenwerking met de EU op sanctieomzeiling, en voortdurende steun van Servië aan Oekraïne.

De Commissie spreekt van geen voortgang op openbaar bestuur en justitiële hervormingen, inclusief de berechting van oorlogsmisdaden. De controlefunctie van het parlement is nog steeds beperkt. Uitstaande ODIHR-aanbevelingen, onder andere over het kiesstelsel, dienen volledig geïmplementeerd te worden. Volgens de Commissie is er beperkte voortgang op corruptiebestrijding, maar is sterkere politieke wil nodig om corruptie effectief aan te pakken en een robuust *track record* op te bouwen.

De Commissie stelt dat Servië een significante bijdrage leverde aan asiel- en migratiemanagement, en effectief bleef samenwerken met buurlanden en EU-lidstaten. Ook de samenwerking met Frontex en de implementatie van de terugkeerovereenkomst met de EU verloopt positief. De Commissie roept op tot verdere aansluiting op het EU-visumbeleid, en erkent recent genomen stappen hiertoe. Het rapport is kritisch over de afgifte van Servisch burgerschap aan Russische burgers, die daarmee visum-vrij naar de EU kunnen reizen, en ziet dit als een potentieel veiligheidsrisico.

Wat betreft economische criteria wijst de Commissie op de invoering per decreet van een prijsplafond van 20% voor handelsmarge van retailers, die tot marktverstoringen kan leiden en een negatief effect heeft op investeringen. Voor het hoofdstuk energie spreekt de Commissie van enige voortgang en moet Servië onder meer de ontbundeling van de energiesector voltooien, wat een belangrijke stap is richting de implementatie van het EU-acquis.

De door de EU gefaciliteerde Belgrado-Pristina Dialoog over de normalisering van de betrekkingen tussen Servië en Kosovo bleef gaande. De Commissie roept zowel Servië als Kosovo op om zich serieus en constructief te committeren aan het normalisatieproces en om de in Brussel en Ohrid gemaakte afspraken en de eerdere verplichtingen in het kader van de Dialoog volledig te implementeren. Verwijzend naar de aanvallen in het noorden van Kosovo in september 2023 herhaalt de Commissie de verwachting dat Servië de nodige stappen onderneemt om de daders te arresteren en te berechten.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat er sprake is van significante vertraging van de toetredingshervormingen. De grootschalige protesten in het afgelopen jaar legden de brede onvrede over de rechtsstaat in Servië verder bloot. Gevallen van selectief handhavend optreden, buitensporig geweld en druk op en intimidatie van het maatschappelijk middenveld zijn zeer zorgelijk. Het kabinet onderschrijft verder de bevindingen over de beperkte bestrijding van corruptie, de aanpak van georganiseerde misdaad – nog steeds een omvangrijk probleem in Servië – en berechting van oorlogsmisdaden. Dit blijft voor het kabinet een punt van zorg. Het rapport bevat terecht aanbevelingen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te verbeteren, mede gezien voortdurende politieke beïnvloeding van de rechtspraak. Het kabinet roept Servië op opvolging te geven aan uitstaande aanbevelingen van ODIHR, GRECO en de Venetië Commissie. Sinds de publicatie van het uitbreidingspakket heeft het parlement in Servië op 7 november jl. wetgeving over kiezerslijsten aangenomen. Het kabinet benadrukt het belang van effectieve implementatie hiervan.

De toegenomen druk op media en het maatschappelijk middenveld zijn bijzonder zorgelijk en raken, samen met bovengenoemde ontwikkelingen, de kern van de democratische rechtsstaat. Deze zorgen krijgen terecht veel aandacht. Ondanks aanpassingen van mediawetgeving was op vrijheid van meningsuiting sprake van *backsliding*. Journalisten en maatschappelijk middenveld organisaties kregen in toenemende mate te maken met lastercampagnes, mede aangewakkerd door politici, en

zonder optreden door mediatoezichthouder REM. Blijvende aandacht is tevens nodig voor de positie van de LHBTIQ+ gemeenschap.

Op het gebied van migratie onderschrijft het kabinet in grote lijnen de bevindingen van de Commissie. Het kabinet vindt de toegenomen samenwerking op het gebied van migratie positief. Tegelijkertijd dient Servië de implementatie van het asielbeleid te verbeteren, blijft verdere aansluiting bij het EU-visumbeleid noodzakelijk, en deelt het kabinet de zorgen over veiligheidsrisico's als gevolg van de afgifte van het Servisch burgerschap aan Russische burgers.

De Commissie is duidelijk over de noodzaak om stappen die indruisen tegen EU-beleid na te laten en om politieke polarisatie, anti-EU narratief, desinformatie en andere hybride dreigingen tegen te gaan. Het kabinet vindt de voortdurend lage GBVB-aansluiting, ondanks een lichte stijging, inclusief het niet overnemen van EU-sancties tegen Rusland, zorgelijk. De samenwerking met de EU rond sanctieomzeiling dient voortgezet te worden. Steun van Servië aan Oekraïne verwelkomt het kabinet.

Het kabinet acht het prijsplafond op de handelsmarge van retailers dat in september werd ingevoerd marktversturend – deze maatregel staat op gespannen voet met de economische criteria bij EU-toetreding.

Over de spanningen tussen Servië en Kosovo deelt het kabinet de boodschap van de Commissie dat Servië zich – net als Kosovo – moet committeren aan de door de EU gefaciliteerde Belgrado-Pristina Dialoog voor de normalisering van de relaties en alle gemaakte afspraken volledig moet implementeren. Het kabinet steunt de oproep aan beide partijen om zich te weerhouden van unilaterale acties die tot verdere spanningen kunnen leiden. Verwijzend naar de gewelddadigheden in Banjska in 2023 onderschrijft het kabinet dat Servië de nodige stappen dient te ondernemen om de daders te arresteren en te berechten.

Hoewel het kabinet de herhaalde conclusie van de Commissie deelt dat Servië heeft voldaan aan de technische *benchmarks* voor het openen van Cluster 3, zou het openen van dit Cluster op dit moment geen recht doen aan de toegenomen zorgen over de rechtsstaat. In lijn met de inzet van het kabinet, conform de motie van de leden Piri en Van Campen (Kamerstuk 21501-02, nr. 2987) concludeerde de Raad in december 2024 dat het besluit tot het openen van Cluster 3 opnieuw door de Raad zal worden bezien op basis van aanzienlijke verdere voortgang van Servië op het gebied van de rechtsstaat en voortgang op de betrekkingen met Kosovo. Nederland onderstreepte ook het belang dat Servië zich beter aansluit bij het GBVB. Deze conclusie blijft voor het kabinet onverminderd van toepassing, ook in licht van de ontwikkelingen het afgelopen jaar.

Kosovo

De Commissie stelt dat de Kosovaarse autoriteiten toegewijd bleven aan het EU-pad. Ook heeft Kosovo zich unilateraal volledig aangesloten bij het EU-GBVB. Kosovo vroeg in 2022 het EU-lidmaatschap aan. De Commissie geeft aan beschikbaar te zijn om op verzoek van de Raad een Opinie over Kosovo's lidmaatschapsaanvraag voor te bereiden.

De politieke impasse na de parlementsverkiezingen van februari 2025 leidde tot stilstand op hervormingen. De Commissie moedigt Kosovo aan om terug te keren naar de EU-agenda en hervormingen op de rechtsstaat en vrijheid van meningsuiting te prioriteren. De Commissie noemt dat de EU-maatregelen tegen Kosovo gedeeltelijk werden opgeheven en maakt verdere stappen voorwaardelijk aan aanhoudende de-escalatie in het noorden van Kosovo. De Commissie benoemt ook dat de relatie tussen de Kosovaarse overheid en de Servisch-Kosovaarse gemeenschap verslechterde, omdat de Kosovaarse autoriteiten tientallen Servische parallelle instituties op een ongecoördineerde manier sloten.

De door de EU gefaciliteerde Belgrado-Pristina Dialoog bleef gaande. De Commissie doet hiervoor dezelfde oproep als bij Servië. Ook wordt Kosovo gevraagd een begin te maken met het proces dat leidt tot de oprichting van de Vereniging van Servische Meerderheidsgemeenten.

De Commissie concludeert dat Kosovo beperkte voortgang heeft geboekt op het versterken van de rechterlijke macht en de strijd tegen corruptie. Zo zijn er meer veroordelingen in *high-level* corruptiezaken, hoewel het totaal aantal onderzoeken en veroordelingen is verminderd. De kwaliteit van de rechterlijke macht en het OM moet verbeterd worden, onder meer door op merites

gebaseerde benoemingen en evaluatieprocedures. De Commissie vindt dat Kosovo meer werk moet maken van de strijd tegen corruptie, bijvoorbeeld door anti-corruptiewetgeving te verbeteren. De rechtsspraak in Kosovo heeft te maken met druk van buitenaf. Wel is verbeterde wetgeving over de Hoge Raad van kracht geworden. De Commissie roept op de wet verder in lijn te brengen met aanbevelingen van de Venetië Commissie. Op fundamentele rechten is het wettelijk raamwerk in orde, maar moet Kosovo meer doen om het te implementeren. Op vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid werd volgens de Commissie geen voortgang gemaakt. Op het gebied van migratie is de Commissie van mening dat het asielbeleid grotendeels in overeenstemming is met het EU-acquis is en dat het beheer van asielverzoeken in algemene zin op orde is.. Wel moet Kosovo investeren in voldoende capaciteit voor de beoordeling van asielverzoeken en haar visumbeleid harmoniseren met de EU.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet vindt het rapport van de Commissie realistisch. Voortgang op de EU-agenda is vastgelopen vanwege de politieke impasse en de demissionaire status van de regering. Het kabinet roept op tot partijoverschrijdende samenwerking om werk te maken van belangrijke hervormingen, de stilstand in het wetgevingstraject te keren en te werken aan de institutionele opbouw van een effectief overheidsapparaat. Wel is positief dat Kosovo zich unilateraal volledig aansloot bij het GBVB.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat beperkte tot geen voortgang is geboekt op de *Fundamentals*. Het kabinet herkent de beperkte voortgang op de rechtsstaat en corruptie. Het meest zorgelijk vindt het kabinet het gebrek aan voortgang op de mediavrijheid, mede gezien recente pogingen om politieke invloed uit te oefenen op onafhankelijke zelfregulerende instanties. Het kabinet onderstreept de aanbeveling de capaciteit van de rechterlijke macht te versterken, mede om geweld tegen journalisten beter aan te kunnen pakken.

Net als de Commissie verwelkomt het kabinet enkele positieve stappen, zoals betere politiesamenwerking, in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Dit leidde tot meer aanklachten. Wel is het kabinet het met de Commissie eens dat onderzoek en vervolging van grootschalige georganiseerde misdaad verbeterd moet worden.

Het kabinet deelt de bevinding dat wat fundamentele rechten betreft, Kosovo moet blijven werken aan de versterking van de positie van minderheden, waaronder de LHBTIQ+ gemeenschap. Het is positief dat de Commissie stelt dat het migratie- en asielbeheer grotendeels bevredigend is. Het kabinet is het met de Commissie eens dat Kosovo het visumbeleid verder in lijn moet brengen met dat van de EU en meer moet doen aan ongegronde asielaanvragen vanuit Kosovo.

Het kabinet herkent dat er in het afgelopen jaar geen voortgang werd gemaakt in de normalisatie van de betrekkingen tussen Servië en Kosovo. Het kabinet steunt de oproep aan Servië en Kosovo om terug te keren naar de door de EU-gefaciliteerde dialoog en af te zien van unilaterale en ongecoördineerde acties. Beide partijen moeten zich committeren aan de Dialoog en alle gemaakte afspraken volledig implementeren. Het kabinet onderschrijft het belang van het maken van een begin met het proces dat leidt tot de oprichting van de Vereniging van Servische Meerderheidsgemeenten. Het kabinet vindt een evenwichtige aanpak aangaande EU-maatregelen belangrijk. Daarom blijft het kabinet pleiten voor verdere opheffing van de EU-maatregelen richting Kosovo.

Bosnië en Herzegovina

De Opinie van de Commissie van 2019 stelt dat Bosnië en Herzegovina aan 14 prioriteiten⁵ moet voldoen om toetredingsonderhandelingen te openen. Als een tussenstap ontving het land in 2022 de status van kandidaat-lid, met dien verstande dat het acht stappen, gekoppeld aan de 14 prioriteiten, zou zetten. In maart 2024 besloot de Europese Raad om de onderhandelingen te openen en het onderhandelingsraamwerk aan te nemen zodra alle relevante stappen, gekoppeld aan de 14 prioriteiten, uit deze Commissie-aanbeveling uit 2022 zijn genomen.

⁵ Verkiezingen en transparante financiering politieke partijen (1); coördinatiemechanisme voor EU-aangelegenheden (2); werking van Parlementair Stabilisatie- en Associatiecomité (3); verbetering van institutioneel kader (4); klimaat van verzoening (5); functioneren van rechterlijke macht (6); bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (7); grens- en migratiebeheer en asiel (8); bescherming van rechten van burgers (9); recht op leven en verbod op foltering (10); klimaat voor maatschappelijk middenveld (11); vrijheid van meningsuiting en media (12); bescherming van kwetsbare groepen (13); hervorming openbaar bestuur (14).

De Commissie stelt dat de hervormingsdynamiek tot stilstand is gekomen als gevolg van de politieke crisis na de veroordeling van de voormalige president van de entiteit Republika Srpska (RS), Milorad Dodik. Op entiteitsniveau nam de RS wetten aan die de constitutionele orde en functionaliteit van staatsinstellingen ondermijnen. Deze wetten zijn door het Constitutioneel Hof buiten werking gesteld. Nadat de strafrechtelijke veroordeling in hoger beroep werd bevestigd, is Dodik door de Kiescommissie uit zijn ambt ontzet.

De Commissie constateert dat weinig hervormingen zijn doorgevoerd: alleen wetten over grenscontrole en databescherming zijn aangenomen en de samenwerking met Frontex is nu operationeel. Wel heeft Bosnië en Herzegovina eindelijk een Hervormingsagenda onder het Groeiplan ingediend. De Commissie benadrukt dat op veel onderdelen geen voortgang is geboekt en roept Bosnië en Herzegovina op om zich op de stappen uit de aanbeveling van 2022 te richten. De Commissie beschrijft de voortgang op deze acht stappen zonder te oordelen of aan deze stappen is voldaan. De Commissie roept ook dit jaar op tot aanname van het Nationaal Programma voor EU-acquis overname, de nieuwe wet voor de Raad voor de Rechtsspraak (*High Judicial and Prosecutorial Council*), en de Wet over het Staatshof in lijn te brengen met Europese standaarden en aanbevelingen van de Venetië Commissie. Ook moet een hoofdonderhandelaar worden aangesteld. Voortgang op deze punten is volgens de Commissie cruciaal voordat het onderhandelingsraamwerk gepresenteerd kan worden.

Bosnië en Herzegovina maakte volgens de Commissie geen voortgang op rechterlijke hervormingen en anti-corruptie. Enige voortgang werd geboekt in de strijd tegen georganiseerde misdaad vanwege betere samenwerking met Eurojust en het verbeterd wettelijk kader op witwassen en terrorismefinanciering. Op fundamentele rechten constateert de Commissie dat het wettelijk kader grotendeels aanwezig is, maar verbeterd moet worden. Bosnië en Herzegovina moet met hoge prioriteit constitutionele en electorale hervormingen doorvoeren, waaronder Sejdic-Finci jurisprudentie, zodat alle inwoners effectief hun politieke rechten kunnen uitoefenen. Het maatschappelijk middenveld staat onder druk, met name in de RS. Op vrijheid van meningsuiting werd geen voortgang geboekt. Ook op interne veiligheid wordt geconstateerd dat Bosnië en Herzegovina nog ver afstaat van volledige overname van het EU-acquis.

De Commissie constateert dat migratiesamenwerking verbeterd is vanwege de samenwerking met Frontex. Bosnië en Herzegovina moet het visumbeleid verder harmoniseren met de EU. Het land heeft volledige GBVB-aansluiting behouden, al blijft de implementatie van EU-sancties tegen Rusland een aandachtspunt. De Commissie omschrijft de GBVB-aansluiting als strategische keuze voor de EU.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet kan zich vrijwel geheel vinden in de kritische toon en inhoud van het rapport. Hervormingen kwamen vrijwel tot stilstand. Het kabinet vindt het zorgelijk dat op veel hoofdstukken geen voortgang is geboekt. Het kabinet maakt zich zorgen over de systematische aanvallen op de constitutionele orde vanuit de RS, die de Commissie ook beschrijft. Het kabinet benadrukt de territoriale integriteit, soevereiniteit en constitutionele orde van Bosnië en Herzegovina. Genocideontkenning en het verheerlijken van oorlogsmisdadigers zijn onacceptabel en staan verzoening in de weg. Het kabinet vindt het positief dat volledige aansluiting bij het EU-GBVB is behouden, maar maakt zich zorgen over de banden van het leiderschap van de RS met Rusland.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat Bosnië en Herzegovina met hoge prioriteit constitutionele en electorale hervormingen moet doorvoeren, in lijn met Sejdic-Finci jurisprudentie en daarop volgende uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), om de grondwet en de kieswet in lijn te brengen met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Op fundamentele rechten deelt het kabinet de beschrijving van de Commissie over het sterk inperken van de ruimte voor maatschappelijk middenveld, mediavrijheid en vrijheid van meningsuiting, met name in de RS vanwege de buitenlandse agentenwet en het strafbaar stellen van laster. De buitenlandse agentenwet werd buiten werking gesteld door het Constitutioneel Hof. Het kabinet roept de RS, net als de Commissie, op om deze uitspraak uit te voeren. Eveneens moet het strafbaar stellen van laster teruggedraaid worden in de RS. De ruimte voor het maatschappelijk middenveld wordt nog kleiner na het wegvallen van USAID-donorfondsen.

Het kabinet blijft het zorgelijk vinden dat uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties, zoals het Constitutioneel Hof, niet worden geïmplementeerd door de RS. Het kabinet is het met de Commissie eens dat een nieuwe wet over de Raad voor de Rechtsspraak moet worden aangenomen, die volledig in lijn is met de aanbevelingen van de Venetië Commissie. De Wet over het Staatshof moet ook in lijn gebracht worden met aanbevelingen en worden aangenomen.

Voortgang op de strijd tegen corruptie bleef uit, zoals de Commissie rapporteert. Het kabinet vindt ook dat de wet tegen belangenverstrengeling in lijn moet worden gebracht met EU-standaarden en moet worden uitgevoerd. De Commissie beveelt terecht aan dat moet worden gewerkt aan een *track record* op corruptieonderzoeken en veroordelingen, bijvoorbeeld door betere samenwerking tussen de politie en het OM. Het kabinet verwelkomt enige voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad, met de aanname van strategieën tegen mensensmokkel en wapenbezit.

Op migratie herkent het kabinet de beschrijving van de Commissie dat een aantal stappen zijn gezet, zoals de aanname van de wet op grenscontrole. Het kabinet deelt de mening dat Bosnië en Herzegovina het visumbeleid verder aan dient te sluiten op de EU.

In lijn met de motie-Tuinman/Van Campen (Kamerstuk 21501-20, nr. 2055) blijft het kabinet vinden dat het onderhandelingsraamwerk pas aangenomen kan worden als aan alle stappen uit de aanbeveling van 2022 is voldaan. Voor het verdere toetredingsproces blijven ook de 14 prioriteiten uit de Opinie van 2019 leidend. Het kabinet moedigt Bosnië en Herzegovina aan om echt te leveren op de vereiste stappen, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie. Alleen met substantiële grondwetswijzigingen, ten faveure van de functionaliteit van staatsinstellingen, zal Bosnië en Herzegovina kunnen voldoen aan de EU-verplichtingen.

Noord-Macedonië

De Commissie roept Noord-Macedonië op om EU-gerelateerde hervormingen te intensiveren. De Commissie herinnert er aan dat Noord-Macedonië nog steeds niet de nodige grondwetswijzigingen heeft doorgevoerd, die tot doel hebben de bescherming van minderheden uit te breiden. De Commissie roept Noord-Macedonië op om snel deze *opening benchmarks* voor Cluster 1 te behalen, met het oog op het openen van het cluster wanneer aan de voorwaarden is voldaan.

Noord-Macedonië maakte volgens de Commissie geen voortgang op de rechtspraakhervormingen en de strijd tegen corruptie. De Commissie benoemt dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ondermijnd wordt door bemoeienis en druk van andere staatsorganen. De Commissie beveelt aan dat Noord-Macedonië de onafhankelijkheid van de Hoge Raden voor Justitie en voor Rechtsvervolgning versterkt. Ook moet het Wetboek van Strafrecht in lijn worden gebracht met het EU-acquis en internationale standaarden. Op vrijheid van meningsuiting werd beperkte voortgang geboekt, evenals op de bestrijding van georganiseerde misdaad door goede samenwerking met Europol.

Voorafgaand aan SEPA-toetreding maakte Noord-Macedonië goede voortgang op betalingsdiensten en de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Met betrekking tot asiel en migratie stelt de Commissie dat het wettelijk raamwerk deels in lijn is met EU-wetgeving. Noord-Macedonië blijft een transitland. Desondanks moet het asielbeheer verbeterd worden. Noord-Macedonië is nagenoeg volledig aangesloten bij het EU-visumbeleid, met visum-vrij reizen voor Turkse burgers als enige uitzondering. Noord-Macedonië heeft voortdurende 100% GBVB-aansluiting, wat de Commissie ziet als een strategische keuze voor de EU.

Kabinetsappreciatie

Het Commissierapport is volgens het kabinet terecht kritisch. Het kabinet is van mening dat de Commissie terecht de nadruk heeft gelegd op verschillende aanbevelingen en zorgpunten. Volgens het kabinet vereist de implementatie van hervormingen meer nadruk. Het afgelopen jaar werd grotendeels gekenmerkt door beperkte voortgang of stilstand, inclusief op kernonderdelen binnen het *Fundamentals*-cluster. Het uitblijven van constitutionele hervormingen springt hierbij het meest in het oog.

Het kabinet onderschrijft dat het afgelopen jaar weinig tot geen voortgang is gemaakt op de *Fundamentals*. Het kabinet maakt zich zorgen over de gebrekkige onafhankelijkheid van de

rechtspraak en de beïnvloeding en intimidatie van buitenaf, waaronder door de regering en het parlement. Het kabinet deelt de aanbeveling van de Commissie dat Noord-Macedonië de Hoge Raden voor Justitie en voor Rechtsvervolgning moet versterken, in lijn met de bevindingen van de *Peer Review Missie* uit 2023. De Commissie oordeelt terecht dat er geen voortgang is geboekt op corruptiebestrijding. Terecht schrijft de Commissie dat de tragische brand in Kochani aanhoudende structurele uitdagingen bij de handhaving van anti-corruptiemaatregelen blootlegde. Het kabinet heeft tevens zorgen over aanpassingen die anti-corruptiemaatregelen op openbare aanbestedingen verzwakken. Ook herhaalt het kabinet de ernstige zorgen over de aanpassingen van het Wetboek van Strafrecht in 2023, die tot negatieve gevolgen in de corruptiebestrijding hebben geleid. Het kabinet benadrukt, net als de Commissie, dat een nieuwe strafwet moet worden aangenomen die in lijn is met het EU-acquis en internationale standaarden. Tevens moet het *track record* op anti-corruptie verbeteren. Uitstaande ODIHR-, GRECO- en Venetië Commissie-aanbevelingen dienen zo spoedig mogelijk opvolging te krijgen, onder andere om het kiesstelsel te verbeteren. Hierop is het afgelopen jaar helaas geen voortgang geboekt. Op fundamentele rechten deelt het kabinet de visie van de Commissie dat de rechten van minderheden, met name LHBTIQ+-personen, beter beschermd moeten worden. Positief is dat de onafhankelijkheid van media is verstrekt door benoemingen in het media-agentschap en de raad van de publieke omroep.

Het kabinet verwelkomt de voortdurende volledige aansluiting bij het GBVB en de nagenoeg volledige aansluiting bij het EU-visumbeleid. Het kabinet vindt het positief dat migratiesamenwerking is verbeterd met steun van FRONTEX. Wel moeten de aanbevelingen van de Commissie, bijvoorbeeld over het verbeteren van ontvangstfaciliteiten en tegengaan van mensensmokkel, doorgevoerd worden.

Turkije

Turkije is sinds 1999 kandidaat-lidstaat en blijft voor de EU een belangrijke partner. De Commissie is kritischer van toon dan vorig jaar en stelt dat er serieuze zorgen bestaan over de democratie, rechtsstaat, rechterlijke onafhankelijkheid en fundamentele rechten. De Commissie wijst daarbij in het bijzonder op de arrestaties van en aanklachten tegen gekozen functionarissen, oppositieleden, politieke activisten, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven, journalisten en anderen sinds begin 2025. Op het gebied van de rechtspraak en fundamentele rechten is er volgens de Commissie sprake van *backsliding*. Op het gebied van corruptiebestrijding constateert de Commissie dat er geen voortgang is geboekt.

De Commissie concludeert dat de toetredingsonderhandelingen nog steeds stilliggen, aangezien de feiten die hieraan ten grondslag liggen nog steeds van toepassing zijn. Dit staat los van het feit dat de EU en Turkije een constructieve relatie nastreven op gebieden van wederzijds belang.

De Commissie ziet enige voortgang op economische criteria, goede voortgang op economisch en monetair beleid, op wetenschap en onderzoek, en enige voortgang op beleidsterreinen als transportbeleid en vrij verkeer van kapitaal. De Commissie ziet verder enige voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad, en signaleert dat juridische en institutionele capaciteit onvoldoende blijft. De Commissie benadrukt Turkije's belangrijke geopolitieke rol in de regio, en erkent de rol die Turkije speelt in de bemiddeling tussen Oekraïne en Rusland. Ondanks enkele stappen op het gebied van sanctieomzeiling, blijft Turkije met een aansluitingspercentage van 4% zeer sterk achter in GBVB-aansluiting. Verder stelt de Commissie dat de betrekkingen met Griekenland sinds 2023 zijn verbeterd. Echter, Turkije blijft de Republiek Cyprus niet erkennen en Turkije blijft pleiten voor een tweestatenoplossing, wat tegen VN-resoluties ingaat.

De Commissie erkent dat Turkije nog steeds een van de grootste vluchtelingengemeenschappen ter wereld opvangt. De EU-Turkije Verklaring van maart 2016 blijft volgens de Commissie het belangrijkste raamwerk voor migratiesamenwerking tussen de EU en Turkije. De Commissie benadrukt wederom het belang van volledige implementatie van de afspraken, waaronder het hervatten van terugkeer van Syriërs van de Griekse eilanden naar Turkije. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat de samenwerking van Turkije met de EU ten aanzien van het tegengaan van irreguliere migratie over het algemeen effectief is. Voorts benadrukt de Commissie het belang van adequaat asiel- en migratiebeheer met inachtneming van internationale standaarden. Tenslotte geeft de Commissie aan dat de EU opnieuw financieel heeft bijgedragen aan de opvang van vluchtelingen en steun voor gastgemeenschappen.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet deelt de serieuze zorgen van de Commissie over het gebrek aan voortgang in Turkije op de rechtsstaat, democratie, rechterlijke onafhankelijkheid en fundamentele rechten. Dat geldt ook voor de *backsliding* die de Commissie signaleert bij het functioneren van de rechtsspraak en vrijheid van meningsuiting. De Commissie wijst terecht op langdurige zorgen over de arrestatie van activisten, journalisten en oppositieleden. In lijn met motie Piri en Van der Burg (Kamerstuk 32 735, nr. 408) blijft het kabinet, zowel bilateraal als in EU-verband, zorgen overbrengen in gesprekken met de Turkse autoriteiten. Het kabinet benadrukt ook zorgen over krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld, inclusief de positie van LHBTIQ+ personen. De Commissie stelt terecht dat dialogen over rechtsstaat en fundamentele rechten integraal onderdeel blijven van de EU-Turkije relatie. Het kabinet blijft zich inzetten voor het naleven van de uitspraken van het EHRM door Turkije, conform de motie van de leden Piri en Kahraman (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2072). Het kabinet deelt de constatering van de Commissie dat er geen voortgang is geboekt op corruptiebestrijding. Bij de strijd tegen georganiseerde misdaad constateert het kabinet verbeterde politieke en justitiële samenwerking.

Het kabinet erkent de rol die Turkije speelt in de bemiddeling tussen Oekraïne en Rusland. Tegelijkertijd blijft het kabinet aandringen op aansluiting bij de EU-sancties tegen Rusland. Ondanks beperkte stappen tegen sanctieomzeiling, betreurt het kabinet dat de aansluiting van Turkije bij het GBVB zeer laag blijft. Het kabinet waardeert de verbeterde relaties tussen Turkije en Griekenland. Het kabinet deelt de visie van de Commissie op Cyprus en steunt het VN-geleide proces voor een federatieve oplossing. Het kabinet onderschrijft de constatering van de Commissie dat het visumbeleid van Turkije nog niet in lijn is met dat van de EU.

Het kabinet onderschrijft dat Turkije een belangrijke partner van de EU is, ook op het gebied van Europese veiligheid, en een strategische NAVO-bondgenoot. Het kabinet hecht aan een goede relatie met Turkije, omdat Turkije een belangrijke partner is voor Nederland op terreinen als migratie, veiligheid, terrorismebestrijding, energie en economie. Daarom verwelkomt het kabinet ook de overeengekomen bestaande insteek van de EU om op een gefaseerde, proportionele en omkeerbare wijze samen te werken met Turkije op terreinen van wederzijds belang (zie ook Kamerstuk 21 501-20, nr. 2066). Zo heeft de EU het afgelopen jaar de dialoog en samenwerking met Turkije op verschillende terreinen voortgezet of hervat, onder andere via de *High-Level Dialogue on Economy*. Het kabinet verwelkomt dat voortgang is geboekt bij het verminderen van handelsbelemmeringen. Ook de positieve stappen in het Turkse monetaire beleid en economie, en op het terrein van wetenschap en onderzoek verwelkomt het kabinet, net als de Commissie.

Het kabinet onderschrijft de grote inspanning die Turkije levert met de opvang van vluchtelingen en benadrukt dat Turkije terecht wordt ondersteund door de EU. Het is van belang om landen als Turkije te ondersteunen bij de vrijwillige terugkeer van Syrische vluchtelingen. Het kabinet onderschrijft de constatering van de Commissie dat het van belang is dat de EU-Turkije-verklaring van maart 2016 volledig uitgevoerd wordt. Het kabinet blijft zorgen over asiel- en migratiemanagement aankaarten bij de Turkse autoriteiten. Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat de redenen voor het stilliggen van de toetredingsonderhandelingen nog steeds gelden.

Georgië

De Europese Raad verleende in december 2023 kandidaat-lidstatus met dien verstande dat Georgië zou voldoen aan negen stappen uit de aanbeveling van de Commissie van 2023.⁶ Deze stappen zijn primair gericht op hervormingen van de rechtsstaat, democratie en mensenrechten. De Commissie constateert dat er het afgelopen jaar op al deze terreinen sprake is van *backsliding* of *serious backsliding* en dat Georgië nog verder van het EU pad is afgedreven. Het proces is feitelijk tot stilstand gekomen, zoals tijdens de Europese Raad van juni 2024 reeds werd geconcludeerd. Vanwege deze conclusie en het feit dat de toetredingsonderhandelingen met Georgië nog niet zijn gestart doet de Commissie alleen aanbevelingen over de hoofdstukken uit het *Fundamentals* cluster. De teneur is op al deze hoofdstukken zeer negatief. Als gevolg van de verdere verslechtering beschouwt de Commissie Georgië 'alleen nog in naam' een kandidaat-lid van de EU.

⁶ Bestrijding van desinformatie, informatiemanipulatie en inmenging (1); GBVB-aansluiting (2); politieke depolarisatie (3); ODIHR aanbevelingen en hervorming kiesstelsel (4); functioneren van staatsinstellingen (5); hervorming van justitiesector (6); strijd tegen corruptie (7); de-oligarchisering (8); bescherming van mensenrechten en betrokkenheid van maatschappelijk middenveld bij overheidsbesluitvorming (9).

De Commissie spreekt over erosie van de rechtsstaat en fundamentele rechten en hekelt de ongeëvenaarde anti-EU retoriek door Georgische autoriteiten, die aansluiten bij Russische desinformatie tactieken. Wel wordt solidariteit met en steun aan de Georgische bevolking uitgesproken. Op diverse terreinen onder het *Fundamentals* cluster constateert de Commissie (serieuze) *backsliding*: hervormingen van het openbaar bestuur, rechtspraak en grondrechten, bestrijding van corruptie en vrijheid van meningsuiting. Op andere gebieden is er geen voortgang (openbare aanbestedingen, financiële controle) of beperkte voortgang (bestrijding georganiseerde misdaad, statistiek, en functionerende markteconomie). Alleen op economische criteria is enige progressie te zien.

De Commissie stelt dat er sprake is van significante *backsliding* op de staat van de democratie. Zo hebben de Georgische autoriteiten repressieve maatregelen getroffen tegen het maatschappelijk middenveld, mediavertegenwoordigers en oppositieleiders. De Commissie haalt de bevindingen van de OVSE aan waaruit blijkt dat de parlementaire verkiezingen van oktober 2024 werden gehouden in een zeer gepolariseerde omgeving, waarbij restrictieve wetten fundamentele rechten hebben ondermijnd. De lokale verkiezingen van oktober 2025 werden volgens de Commissie eveneens gekenmerkt door polarisatie. Het ontbreken van een waarnemingsmissie van de OVSE/ODIHR – niet tijdig uitgenodigd door de Georgische autoriteiten – heeft de transparantie van de verkiezingen ondermijnd. Niet-gouvernementele organisaties werken in een repressieve omgeving die steeds verder verslechtert, zo stelt de Commissie. Activisten en mensenrechtenverdedigers hebben steeds vaker te maken met intimidatie, bedreigingen, fysieke aanvallen en lastercampagnes. De Commissie noemt onrechtmatig gebruik van geweld door de politie en intimidatie van demonstranten – met straffeloosheid tot gevolg – als probleem. De Commissie stipt in dat kader het buitensporig politiegeweld aan rond de Pride van 2021 en 2023 waarvoor tot op heden nog niemand voor verantwoordelijk is gehouden. LHBTIQ+ personen hebben in toenemende mate te maken met discriminatie en stigmatisering.

De aanbevelingen van vorig jaar zijn niet of slechts gedeeltelijk geïmplementeerd. Georgië wordt door de Commissie opgeroepen deze alsnog over te nemen en de negatieve ontwikkelingen terug te draaien. Zo zou polarisatie en desinformatie aangepakt moeten worden. Vrije, eerlijke en competitieve verkiezingen moeten gegarandeerd worden, onder andere middels herziening van het kiesstelsel. Voor het boeken van voortgang is tevens noodzakelijk de aanbevelingen van de Venetië Commissie over het functioneren van de rechtspraak en het openbaar ministerie over te nemen. Hetzelfde geldt voor aanbevelingen over corruptiebestrijding en de-oligarchisering.

Gekeken naar hervormingen op het gebied van de interne markt, concurrentievermogen, groene agenda en duurzame connectiviteit en landbouw is geen of beperkte voortgang geboekt. Als het gaat om externe relaties is er geen progressie te zien, terwijl er op veiligheid en defensie wederom over *backsliding* wordt gesproken. Aansluiting bij het GBVB is verder gedaald naar 40%.

Kabinetsappreciatie

De Commissie is zeer helder: over de hele linie is er sprake van (sterke) *backsliding* of stagnatie. Het kabinet onderschrijft het oordeel dat de acties van de autoriteiten er toe hebben geleid dat op de *Fundamentals* en op acht van de negen stappen die als voorwaarde zijn gesteld voor het verlenen van het kandidaat-lidmaatschap sprake is van (serieuze) *backsliding*. Tevens is het kabinet zeer bezorgd over de anti-EU retoriek van de Georgische autoriteiten. Het kabinet ondersteunt de solidariteit die de Commissie uitspreekt met de Georgische bevolking. Tenzij er grote, fundamentele veranderingen plaatsvinden en de aanbevelingen van de Commissie onomwonden worden overgenomen is het kabinet van oordeel dat het EU-traject van Georgië alleen nog op papier bestaat.

Het kabinet is uitermate bezorgd over de inperking van fundamentele rechten en over de erosie van de rechtsstaat en democratische principes. De belangrijkste vertegenwoordigers van de politieke oppositie zijn vastgezet of worden geïntimideerd, wat verder bijdraagt aan de almaar verdiepende polarisatie. Twee dagen na publicatie van het uitbreidingspakket werd bekend dat er strafzaken zijn geopend tegen acht prominente oppositieleiders. Vanwege repressieve wetgeving en strafrechtelijke onderzoeken is het maatschappelijk middenveld vleugellam gemaakt. Daarnaast zijn staatsinstellingen ingezet voor politieke doeleinden. Het kabinet onderschrijft het Commissie-oordeel dat aan belangrijke waarborgen voor het garanderen van transparante verkiezingen niet werd voldaan.

Het kabinet volgt de constatering dat ook voortgang op andere hoofdstukken grotendeels is uitgebleven. Het oordeel dat de GBVB aansluiting onvoldoende is wordt eveneens onderschreven. Conform verschillende Kamermoties⁷ pleit het kabinet voor EU sancties tegen specifieke personen en entiteiten.

Het kabinet deelt het algehele oordeel van de Commissie dat vanwege de verdere verslechtering op de *Fundamentals* het toetredingsproces *de facto* stilstaat. Het kabinet constateert dat de handelwijze van de Georgische autoriteiten onverenigbaar is met EU-standaarden en dat er tot op heden geen zichtbare bereidheid is om die standaarden te voldoen. Integendeel, recente ontwikkelingen wijzen juist op verdere verwijdering.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de Commissiemededeling. Het EU-uitbreidingsbeleid is per definitie een beleidsterrein dat alleen op EU-niveau uitgevoerd kan worden. Ten aanzien van het proportionaliteitsoordeel heeft het kabinet eveneens een positieve grondhouding. De mededeling geeft uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid en heeft tot doel de voortgang van de toetredingsgerelateerde hervormingen in kandidaat-lidstaten te evalueren en een basis te vormen voor de Raad om eventueel vervolgstappen te nemen in de onderscheiden toetredingsprocessen. De mededeling, inclusief de afzonderlijke landenrapporten, is informatief van aard, ondersteunend voor de besluitvorming en daarmee geschikt om de voortgang te evalueren en eventueel te besluiten tot vervolgstappen. Bovendien gaat de mededeling niet verder dan noodzakelijk, omdat de mededeling dient ter ondersteuning van de besluitvorming in de Raad en om kandidaat-lidstaten richting te geven.

Annex: Stand van zaken toetredingsproces per kandidaat-lidstaat

	<i>Aanvraag lidmaatschap</i>	<i>ER besluit kandidaat- lidstatus</i>	<i>Onder- handelingen geopend</i>	<i>Stand van zaken</i>
Albanië	2009	2014	2020	Alle 6 clusters geopend
Bosnië en Herzegovina	2016	2022	2024	Onderhandelings- raamwerk nog niet aangenomen
Kosovo	2022	-	n.v.t.	n.v.t.
Montenegro	2008	2010	2012	Alle 33 HS geopend, 7 HS gesloten
Noord-Macedonië	2004	2005	2020	Cluster 1 nog niet geopend
Servië	2009	2012	2013	22 HS geopend, 2 HS gesloten
Turkije	1987	1999	2004	Feitelijk stilgelegd in 2018
Georgië	2022	2023	-	Feitelijk stilgelegd in 2024
Moldavië	2022	2022	2023	Cluster 1 nog niet geopend
Oekraïne	2022	2022	2023	Cluster 1 nog niet geopend

⁷ Zie o.a.: Motie van het lid Van Campen c.s. over sancties in Europees verband tegen vertrouwelingen van de Georgische oligarch Ivanishvili (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2152); Motie van het lid Piri c.s. over sancties tegen de Georgische machthebbers die verantwoordelijk zijn voor het buitensporige geweld tegen de demonstranten in Georgië (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2138).

--	--	--	--	--

Annex: Overzicht onderhandelingsclusters en hoofdstukken

Cluster 1 <i>Fundamentals</i>	Hoofdstuk 5: Overheidsopdrachten Hoofdstuk 18: Statistieken Hoofdstuk 23: Rechterlijke macht en grondrechten Hoofdstuk 24: Rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid Hoofdstuk 32: Financiële controle Thema's: economische criteria; functioneren van democratische instellingen; en openbaar bestuur.
Cluster 2 Interne markt	Hoofdstuk 1: Vrij verkeer van goederen Hoofdstuk 2: Vrij verkeer van werknemers Hoofdstuk 3: Recht van vestiging en vrij verrichten van diensten Hoofdstuk 4: Vrij verkeer van kapitaal Hoofdstuk 6: Vennootschapsrecht Hoofdstuk 7: Intellectueel eigendomsrecht Hoofdstuk 8: Mededingingsbeleid Hoofdstuk 9: Financiële diensten Hoofdstuk 28: Consumenten- en gezondheidsbescherming
Cluster 3 Concurrentievermogen en inclusieve groei	Hoofdstuk 10: Informatiemaatschappij en media Hoofdstuk 16: Belastingen Hoofdstuk 17: Economisch en monetair beleid Hoofdstuk 19: Sociaal beleid en werkgelegenheid Hoofdstuk 20: Ondernemings- en industriebeleid Hoofdstuk 25: Wetenschap en onderzoek Hoofdstuk 26: Onderwijs en cultuur Hoofdstuk 29: Douane-unie
Cluster 4 Groene agenda en duurzame connectiviteit	Hoofdstuk 14: Vervoersbeleid Hoofdstuk 15: Energie Hoofdstuk 21: Trans-Europese netwerken Hoofdstuk 27: Milieu
Cluster 5 Hulpbronnen, landbouw en cohesie	Hoofdstuk 11: Landbouw en plattelandsontwikkeling Hoofdstuk 12: Voedselveiligheid, veterinair en fytosanitair beleid Hoofdstuk 13: Visserij Hoofdstuk 22: Regionaal beleid en coördinatie van de structuurinstrumenten Hoofdstuk 33: Financiële en budgettaire bepalingen
Cluster 6 Externe betrekkingen	Hoofdstuk 30: Externe betrekkingen Hoofdstuk 31: Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid
Overige	Hoofdstuk 34: Instellingen Hoofdstuk 35: Overige vraagstukken