

Vergaderjaar 2024–2025

**23 987**

**Lidmaatschap van de Europese Unie**

**22 112**

**Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven  
van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 397**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2024

Hierbij stuur ik u de appreciatie van het kabinet op het uitbreidingspakket dat de Europese Commissie op 30 oktober 2024 presenteerde.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
C.C.J. Veldkamp

## Samenvatting

Nederland staat zeer kritisch tegenover verdere uitbreiding van de EU. Conform het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) houdt het kabinet streng vast aan de eisen voor lidmaatschap van de EU, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria. Hervormingen op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat zijn belangrijk en waar mogelijk ondersteunt Nederland daarbij. Er worden geen concessies gedaan aan deze criteria.

Kandidaat-lidstaten doorlopen het toetredingsproces op eigen merites, op basis van doorgevoerde hervormingen. Regeringen moeten prioriteit geven aan deze hervormingen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, transparantie en openbaar bestuur. Ook aansluiting bij het EU Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, inclusief het aansluiten bij de Europese sancties tegen Rusland, is belangrijk.

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. Nederland heeft ook oog voor de context, waaronder de Russische oorlog tegen Oekraïne, en de noodzaak om intensieve betrekkingen te onderhouden met deze belangrijke buurlanden en partners. Nederland profiteert van een sterke EU en blijft een constructieve partner in de EU, ook om onze eigen doelen te bereiken.

De Commissie constateert dat met name Montenegro, Albanië, Moldavië en Oekraïne het afgelopen jaar voortgang hebben geboekt met hervormingen gerelateerd aan de *Fundamentals* (democratie, rechtsstaat, mensenrechten, openbaar bestuur, migratie, functionerende markteconomie). Het kabinet weegt dit mee bij voorstellen om stappen te zetten in het toetredingsproces van deze landen. De Commissie presenteert enkele conclusies over mogelijke stappen voor de hieronder genoemde kandidaat-lidstaten.

---

### Commissie

**Albanië:** de Commissie steunt het openen van Cluster 6 voor het einde van 2024, mits de positieve trend zich voortzet.

**Montenegro:** de Commissie zal voorstellen enkele hoofdstukken onder voorbehoud te sluiten in 2024, gevolgd door andere hoofdstukken in 2025, mits aan de relevante *benchmarks* en voorwaarden is voldaan.

---

### Kabinetsreactie

Gezien de gerapporteerde goede mate van voorbereiding voor de hoofdstukken van Cluster 6 en de ontwikkeling van de bredere rechtsstaatsituatie, kijkt het kabinet met een kritisch-constructieve grondhouding naar het aanstaande voorstel van de Commissie om Cluster 6 te openen en kan dit steunen, mits overeenstemming wordt bereikt in de Raad over het vaststellen van gepaste *closing benchmarks*.

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

---

Commissie	Kabinetsreactie
<p><b>Servië:</b> de Commissie stelt wederom vast dat Servië voldaan heeft aan de <i>benchmarks</i> voor het openen van Cluster 3.</p>	<p>Hoewel het kabinet de herhaalde conclusie van de Commissie deelt dat Servië heeft voldaan aan de technische <i>benchmarks</i> voor het openen van Cluster 3, zou het openen van dit Cluster op dit moment geen recht doen aan de belangrijke zorgen over de rechtsstaat en de voortgang op de dialoog met Kosovo. Het kabinet verwacht verdere stappen hierop. Bovendien wordt verwacht dat Servië nadrukkelijker aansluit bij het EU veiligheid- en buitenlandbeleid.</p>
<p><b>Oekraïne en Moldavië:</b> de Commissie ziet uit naar het openen van clusters, te beginnen met de <i>Fundamentals</i>, zo snel mogelijk in 2025, mits aan de voorwaarden voldaan is.</p>	<p>Voor beide landen geldt dat wanneer de Commissie in 2025 het voorstel zal doen om Cluster 1 te openen, het kabinet hier met een kritisch-constructieve grondhouding naar zal kijken, mits Moldavië dan wel Oekraïne aan de voorwaarden voldoet en er overeenstemming wordt bereikt in de Raad over het vaststellen van gepaste <i>benchmarks</i>.</p>
<p><b>Georgië:</b> de Commissie bevestigt dat het toetredingsproces <i>de facto</i> tot stilstand is gekomen.</p>	<p>Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat het toetredingsproces van Georgië <i>de facto</i> tot stilstand is gekomen door de negatieve acties van de Georgische autoriteiten.</p>

Voor Kosovo, Bosnië en Herzegovina en Noord-Macedonië voorziet de Commissie op dit moment geen volgende stap.

#### Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2024

Op 30 oktober jl. presenteerde de Europese Commissie het jaarlijkse 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. Deze kabinetsappreciatie gaat in op de kernelementen; de voortgang op de vereiste hervormingen voor EU-lidmaatschap, in het bijzonder de Kopenhagen-criteria, en de conclusies van de Commissie. De appreciatie gaat met name in op aandachtspunten binnen het *Fundamentals*-cluster. Deze brief vervangt een BNC-fiche.

In de mededeling stelt de Commissie dat het EU-uitbreidingsproces een belangrijke drijfveer is voor vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart in Europa, en dat het gemeenschappelijke waarden en economische groei bevordert. De Commissie spreekt wederom van momentum voor de kandidaat-lidstaten om hun toekomst te verbinden aan de Unie. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie dat het uitbreidingsproces gebaseerd is op merites en het doorvoeren van hervormingen, waarbij de *Fundamentals* – democratie, de rechtsstaat, mensenrechten, openbaar bestuur, migratiesamenwerking, functionerende markteconomie – centraal staan. Tot slot benadrukt de Commissie dat sinds de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne het belang van aansluiting bij het EU Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) is toegenomen.

Het kabinet staat, conform het Regeerprogramma, zeer kritisch tegenover verdere uitbreiding van de EU en houdt streng vast aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria. Hervormingen op het gebied van de rechtsstaat en het openbaar bestuur, net als transparantie en corruptiebestrijding, zijn belangrijk. Er worden geen concessies gedaan aan deze criteria. Het kabinet erkent het EU-perspectief van kandidaat-lidstaten. Een reëel lidmaatschapspers-

spectief is voor kandidaat-lidstaten een belangrijke drijfveer om te hervormen. Regeringen in de kandidaat-lidstaten moeten prioriteit geven aan het uitvoeren en bestendigen van noodzakelijke hervormingen. Deze hervormingen dragen ook bij aan stabiliteit en weerbaarheid in de nabuurregio van de EU.

In de appreciatie gaat het kabinet in op migratiesamenwerking tussen kandidaat-lidstaten en de EU, conform de motie van het lid Van Wijngaarden (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2566). Migratie is eveneens onderdeel van de *Fundamentals*. In lijn met de Commissie is het kabinet van mening dat kandidaat-lidstaten verdere stappen dienen te zetten met het tegengaan van irreguliere migratie, effectief grensbeheer en verbeterde registratie, het verbeteren van asielsystemen en versterken van relevante instellingen, aansluiting bij het EU-visumbeleid, het identificeren van (kwetsbare) migranten en het effectueren van terugkeer. Het kabinet is positief over de geïntensiveerde samenwerking van kandidaat-lidstaten met Frontex en de door Frontex geconstateerde stevige afname van illegale grensoverschrijdingen via de Westelijke Balkanroute.

Deze appreciatie raakt ook aan de motie van de leden Paternotte en Veldkamp (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1983) over bilaterale steun aan Oekraïne en Moldavië bij het voldoen aan de Kopenhagen-criteria (zie ook Kamerstuk 21 501-02, nr. 2892). Het kabinetsbeleid voorziet, waar mogelijk, in steun aan hervormingen in kandidaat-lidstaten op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat. Ook wordt ingegaan op de motie van het lid Van Campen c.s. (Kamerstuk 36 476, nr. 4) over samen met andere EU-lidstaten druk zetten op Georgië om de zogenoemde *Law on Transparency of Foreign Influence (Foreign Agents Law)* terug te draaien, aan de motie van het lid Piri c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1809) over het verlenen van kandidaat-lidmaatschap aan Georgië zodra is voldaan aan de gestelde criteria en de motie van de leden Tuinman en Van Campen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2055) over geen onderhandelingsgesprekken openen met Bosnië en Herzegovina indien het land niet voldoet aan de in december 2023 opgestelde acht criteria.

Conform de motie van het lid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2565) verwelkomt het kabinet de aandacht die de Commissie besteedt aan aansluiting bij het GBVB en spreekt landen waar GBVB-aansluiting een punt van zorg is, waaronder Servië en Georgië, hier op aan, mede in lijn met de motie van het lid Amhaouch (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2567).

Het kabinet erkent de effecten van de Russische agressie, die nadrukkelijk merkbaar zijn in de kandidaat-lidstaten, wat zich onder andere uit in desinformatie, inmenging in verkiezingen en intraregionale spanningen. Deze geopolitieke context heeft de politisering van het uitbreidingsproces versterkt. Dit heeft ook zijn weerslag op het krachtenveld in de Raad, waar nagenoeg alle lidstaten naast het belang van de rechtsstaat en merites ook de geopolitieke argumenten omarmen. Een deel van de lidstaten pleit expliciet voor versnelling van het uitbreidingsproces. Tegelijkertijd worden toetredingsprocessen met regelmaat vertraagd vanwege overwegend bilaterale geschillen, waarvan de oplossing niet in het toetredingsproces gezocht zou moeten worden. Dit schaadt de geloofwaardigheid van het op merites gebaseerde proces.

De Commissie onderstreept het belang van gedegen voorbereiding op uitbreiding door de EU zelf. Daarbij noemt de Commissie mogelijke voordelen van uitbreiding zoals veiligheid en vrede op het Europese continent, een sterkere internationale positie, en het vergemakkelijken van handel en transport. De Commissie benadrukt dat het EU-engagement met kandidaat-lidstaten versterkt is, onder andere via economische steun

en geleidelijke integratie in onderdelen van de interne markt. De Commissie verwijst naar initiatieven als de Oekraïne Faciliteit, het Groeiplan voor de Westelijke Balkan, en het voorgestelde Groeiplan voor Moldavië (Kamerstuk 22 112, nr. 3978), waarmee ook hervormingen die relevant zijn in het toetredingsproces worden 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 acht engagement met (potentiële) kandidaat-lidstaten, zowel bilateraal als in EU-verband, van bijzonder belang. Het kabinet onderschrijft de constatering van de Commissie dat het wenselijk is dat kandidaat-lidstaten hervormingen versnellen, mede om duurzame sociaaleconomische ontwikkeling mogelijk te maken en voortgang te boeken richting het voldoen aan de economische criteria voor EU-lidmaatschap. Het kabinet constateert dat er nog veel moet gebeuren op dit vlak, zodat de werking van de markteconomieën wordt gewaarborgd en het vermogen om het hoofd te bieden aan de concurrentiedruk en marktkrachten binnen de EU wordt getoond.

In algemene zin dient nauwere samenwerking en integratie in het kader van het EU-uitbreidingsproces gepaard te gaan met aandacht en waarborgen op uiteenlopende beleidsterreinen. De integriteit van de EU interne markt dient te worden geborgd, onder meer door adequate naleving, toezicht en handhaving. Ook is het van belang dat EU-middelen goed worden beheerd. Gedegen fraudebestrijding en samenwerking met betrokken EU-instanties zijn hierbij essentieel. Zowel kandidaat-lidstaten als de EU dienen maatregelen te nemen om risico's op aantasting van de EU interne veiligheid te mitigeren en te voorkomen dat misbruik kan worden gemaakt van toegang tot de interne markt door kwaadwillende actoren. Bij verdere integratie is ook kennisveiligheid en de integriteit van gegevens- en informatie-uitwisseling, inclusief cybersecurity, cruciaal. In algemene zin zijn op onder andere de bestrijding van georganiseerde misdaad, cybersecurity wetgeving, en wetgeving voor terrorismebestrijding belangrijke stappen gezet, alhoewel additionele stappen noodzakelijk zijn, met name in de uitvoering. Het kabinet onderstreept tevens het belang van volledige implementatie van het EU-acquis op het gebied van klimaat- en energiebeleid onder andere ten behoeve van integratie op de Europese energiemarkt, en acht het van belang dat kandidaat-lidstaten bijdragen aan de Europese klimaat- en energiedoelen.

Het kabinet onderschrijft het essentiële belang van een gedegen voorbereiding op uitbreiding. Er zal in kaart moeten worden gebracht welke gevolgen uitbreiding kan hebben voor beleidsterreinen waaronder buitenlandbeleid, migratie, de interne markt en interne veiligheid, en welke hervormingskeuzes de Unie eventueel dient te maken om nieuwe lidstaten op geslaagde wijze te absorberen. Mede in het licht van demografische ontwikkelingen in Europa acht het kabinet het van belang dat gekeken wordt naar de effecten van EU-uitbreiding op arbeidsmigratie. Daarnaast zal moeten worden gezien welke financiële gevolgen zijn verbonden aan uitbreiding, en hoe de Unie ook met nieuwe lidstaten financieel houdbaar kan blijven (zie ook Kamerstuk 21 501-02, nr. 2887).

De Commissie geeft aan dat verschillende kandidaat-lidstaten de ambitie hebben om de komende jaren hun toetredingsproces af te ronden. Het kabinet neemt hier kennis van en benadrukt dat alle kandidaat-lidstaten hun toetredingsproces in lijn met de methodologie zullen moeten doorlopen en aan alle vereisten zullen moeten voldoen. Het kabinet legt zich niet vast op specifieke tijdslijnen; de hervormingen in de kandidaat-lidstaten zelf blijven leidend voor verdere stappen in het proces. De

nadruk op hervormingen is tevens van belang voor het draagvlak voor uitbreiding, zowel binnen de EU als in de kandidaat-lidstaten. In deze appreciatie gaat het kabinet in op de belangrijkste uitdagingen in het toetredingsproces van de individuele (potentiële) kandidaat-lidstaten, en de conclusies van de Commissie over eventuele volgende stappen. De Nederlandse inzet voor de Raadsconclusies over EU-uitbreiding die zullen worden aangenomen tijdens de Raad Algemene Zaken in december a.s. is gebaseerd op deze appreciatie.

Gezien de fase in het onderhandelingsproces waarin verschillende kandidaat-lidstaten zich bevinden, de conclusies van de Commissie, maar ook het krachtenveld in Brussel dat sinds de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne EU-uitbreiding nadrukkelijk door een (geo)politiek lens ziet, zal de druk om de komende tijd stappen te zetten, met zowel Westelijke Balkan landen als met Oekraïne en Moldavië, naar verwachting groter worden. In deze context is Nederland duidelijk één van de meest kritische lidstaten, zo niet de meest kritische, door te staan op strikte toepassing van alle criteria, ook waar het tussenstappen in het proces betreft. Het risico dat Nederland hierin vaker alleen komt te staan is aanwezig. Tijdens de onderhandelingen in aanloop naar de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad zal het kabinet de uiteengezette uitgangspunten hanteren, het krachtenveld wegen en optrekken met gelijkgezinde lidstaten. In algemene zin geldt dat Nederland profiteert van een sterke EU en een constructieve partner in de EU blijft, ook om onze eigen doelen te bereiken, conform het Regeerprogramma. Het kabinet zal er op blijven aandringen dat besluitvorming op het gebied van EU toetreding gebaseerd blijft op merites en dat de reguliere procedures worden toegepast. Er bestaan in het EU-toetredingsproces wat betreft het kabinet geen short-cuts; alle kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan de geldende eisen voor lidmaatschap. Het kabinet zal uw Kamer op de gebruikelijke wijze informeren over stappen in het EU-uitbreidingsproces.

#### Stand van zaken toetredingsproces per kandidaat-lidstaat

	<i>Aanvraag lidmaatschap</i>	<i>ER besluit kandidaat-lidstatus</i>	<i>ER besluit openen onderhandelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>
<b>Albanië</b>	2009	2014	2020	Cluster 1 (5 hoofdstukken) geopend in 2024
<b>Bosnië en Herzegovina</b>	2016	2022	2024	Onderhandelingsraamwerk nog niet aangenomen
<b>Kosovo</b>	2022	–	n.v.t.	n.v.t.
<b>Montenegro</b>	2008	2010	2012	Alle 33 hoofdstukken geopend, 3 hoofdstukken onder voorbehoud gesloten
<b>Noord-Macedonië</b>	2004	2005	2020	Cluster 1 nog niet geopend
<b>Servië</b>	2009	2012	2013	22 hoofdstukken geopend, 2 hoofdstukken onder voorbehoud gesloten
<b>Turkije</b>	1987	1999	2004	Toetredingsproces feitelijk stilgelegd in 2018
<b>Georgië</b>	2022	2023	–	Toetredingsproces feitelijk stilgelegd in 2024
<b>Moldavië</b>	2022	2022	2023	Cluster 1 nog niet geopend
<b>Oekraïne</b>	2022	2022	2023	Cluster 1 nog niet geopend

## Landenrapportages

### Albanië

De Commissie meldt dat het screeningsproces voor alle zes clusters in november 2023 is afgerond. Nadat de Commissie in december 2023 concludeerde dat Albanië heeft voldaan aan de voorwaarden voor het openen van Cluster 1 door het opstellen van uitgebreide agenda's (*roadmaps*) voor verdere hervormingen binnen de rechtsstaat en het openbaar bestuur, werd in oktober 2024 Cluster 1 geopend.

De Commissie prijst de toewijding van Albanië aan het toetredingsproces, en stelt dat enige voortgang is gemaakt met justitiële hervormingen en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie spreekt van significante verbeteringen in het functioneren van de rechtspraak. Wel stelt de Commissie dat het afgelopen jaar geen voortgang gemaakt is op vrijheid van meningsuiting.

De Commissie roept Albanië op de rechtsstaathervormingen verder te versnellen, en legt onder andere nadruk op het implementeren van uitstaande ODIHR (OVSE/*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) en Venetië Commissie aanbevelingen aangaande kieswetgeving, het waarborgen van de veiligheid van journalisten, het bestendigen van de justitiële hervormingen, het versterken van de strijd tegen corruptie inclusief het versterken van transparantie en het voldoen aan GRECO (Groep van Staten tegen Corruptie) aanbevelingen.

Op het gebied van migratie is de Commissie over het algemeen tevreden, maar stelt dat asielmanagement in de praktijk moet verbeteren. De Commissie roept Albanië op het eigen visumbeleid verder in lijn te brengen met het EU-visumbeleid. Albanië bleef volledig aangesloten bij het GBVB en liet ook het afgelopen jaar duidelijk zien een strategische keuze te hebben gemaakt voor EU-toetreding.

#### Kabinetsappreciatie

Het kabinet deelt de bevinding van de Commissie dat Albanië op verschillende vlakken binnen het *Fundamentals*-cluster enige voortgang heeft geboekt. Tevens is Albanië de afgelopen jaren volledig aangesloten bij het GBVB, inclusief de EU-sancties tegen Rusland. Tegelijkertijd maakt het rapport duidelijk dat verdere hervormingen en implementatie daarvan noodzakelijk zijn. Daarmee schetst het rapport over de hele linie een realistisch beeld. Met het openen van Cluster 1 is een nieuwe fase van het toetredingsproces aangebroken waar toewijding, implementatie en tastbare resultaten de boventoon zullen moeten voeren.

Het kabinet deelt de oproep van de Commissie om verdere opvolging te geven aan uitstaande ODIHR en Venetië Commissie aanbevelingen om het kiesstelsel te verbeteren. Politieke polarisatie blijft een punt van zorg. De doorlopende, ingrijpende, doorlichting van het justitieel systeem is positief en dient verder bestendigd te worden, onder andere om de weerbaarheid te versterken tegen politieke inmenging. Het kabinet benadrukt in deze context de noodzaak om bindende uitspraken, ook van het Constitutioneel Hof, te implementeren. De Commissie concludeert terecht dat dit gepaard dient te gaan met versterking van de aansprakelijkheid binnen het justitieel systeem zelf.

Terecht is de Commissie positief over de inspanningen van de speciale anti-corruptie instellingen (SPAK). Deze hebben onder meer geleid tot complexe corruptiezaken, waaronder zaken rond misstanden bij de



besteding van EU-fondsen. Tegelijkertijd deelt het kabinet de appreciatie dat corruptie een serieus probleem blijft in Albanië en verdere stappen nodig zijn, ook voor de bescherming van financiële belangen van de EU. In dat kader vindt het kabinet het essentieel dat ook de meldingen van onregelmatigheden en fraude met *Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development Programmes* (IPARD) bestedingen verdere juridische opvolging krijgen. Ook zijn de aangenomen Amnestie Wet en de negatieve effecten daarvan op de corruptiebestrijding, zorgelijk.

Het kabinet deelt de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie over vrijheid van meningsuiting. De onafhankelijkheid van media en pluralisme in het medialandschap blijven een punt van zorg. Ook zijn er zorgen over de verwerking van persoonsgegevens. Albanië dient onder andere aandacht te besteden aan transparantie rondom de financieringsstromen om verstrengeling van financiële en politieke belangen tegen te gaan.

Met betrekking tot migratie schetst het rapport een helder beeld van degelijke wetgeving en benadrukt tegelijkertijd de noodzaak om implementatie, en asiel- en migratiemanagement in de praktijk verder te verbeteren. Het kabinet acht het van belang dat Albanië verdere stappen zet om het eigen visumbeleid verder te harmoniseren met het EU-visumbeleid. Het kabinet verwelkomt de inwerkingtreding van een nieuwe statusovereenkomst met Frontex.

Gezien de gerapporteerde goede mate van voorbereiding voor de hoofdstukken van Cluster 6 en de ontwikkeling van de bredere rechtsstaat-situatie, kijkt het kabinet met een kritisch-constructieve grondhouding naar het aanstaande voorstel van de Commissie om Cluster 6 te openen en kan dit steunen, mits overeenstemming wordt bereikt in de Raad over het vaststellen van gepaste *closing benchmarks*. Deze stap kan naar verwachting op brede steun in de Raad rekenen.

### **Bosnië en Herzegovina**

De Opinie van de Commissie van 2019 stelt dat Bosnië en Herzegovina aan 14 prioriteiten 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 uit deze Opinie zijn genomen.

De Commissie wijst op de stappen die Bosnië en Herzegovina tussen november 2023 en maart 2024 heeft genomen (zie ook Kamerstuk 21 501-20, nr. 2041). De Commissie benoemt dat de hervormingsdynamiek tussen april en oktober 2024 is stilgevallen, onder andere door de lokale verkiezingen. De Commissie constateert ook dat Bosnië en Herzegovina op veel onderdelen geen voortgang heeft geboekt. De Commissie roept Bosnië en Herzegovina op om zijn Hervormingsagenda onder het Groeiplan af te ronden. De Commissie onderstreept dat afscheidingsacties die de eenheid, soevereiniteit, territoriale integriteit en constitutionele orde van Bosnië en Herzegovina ondermijnen de voortgang op het EU-pad belemmeren. De Commissie verwijst onder andere naar de kieswet in de Republika Srpska, die ongrondwettig is verklaard door het Constitutioneel Hof. De Commissie benoemt dat politieke leiders de genocide bleven ontkennen en oorlogsmisdadigers verheerlijkten.

Bosnië en Herzegovina heeft volledige GBVB-aansluiting bereikt en behouden. De implementatie van EU-sancties tegen Rusland blijft een



aandachtspunt. Bosnië en Herzegovina heeft tevens het migratiemanagement verbeterd, onder andere door verdere harmonisatie van het visumbeleid met de EU. Overnameovereenkomsten worden over het algemeen naar tevredenheid geïmplementeerd. Desalniettemin blijven verbeteringen nodig, bijvoorbeeld op verdere harmonisatie met het EU-visumbeleid, terugkeer en de kwaliteit en toegang van asielprocedures. Ook concludeert de Commissie dat enige voortgang is geboekt tegen georganiseerde misdaad, vanwege bijvoorbeeld de anti-witwaswet en handhavingsoperaties met hulp van EUROPOL. De Commissie beschrijft dat enige voortgang is geboekt op corruptiebestrijding, vanwege de wet tegen belangenverstrengeling.

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 Republika Srpska. De Commissie waarschuwt dat herintroductie van een conceptwet waarmee internationaal gefinancierde maatschappelijke organisaties als buitenlandse agent kunnen worden aangeduid, een stap achteruit zou betekenen.

De Commissie stelt dat Bosnië en Herzegovina ten aanzien van de rechterlijke macht beperkte voortgang heeft geboekt en dat de kwaliteit, transparantie en efficiëntie van de rechtspraak moeten worden verbeterd. De nieuwe conceptwet voor de *High Judicial and Prosecutorial Council* moet in lijn worden gebracht met de opinie van de Venetië Commissie en aangenomen. De Republika Srpska moet beslissingen van het Constitutioneel Hof respecteren. De Commissie vindt dat er geen voortgang is geboekt op vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid en de bescherming van journalisten. Er is sprake van politieke beïnvloeding en intimidatie van journalisten. Het strafbaar stellen van laster in de Republika Srpska beknot de vrijheid van meningsuiting en de mediavrijheid ernstig.

De Commissie beschrijft de voortgang op de acht stappen uit het rapport van 2022, zonder te oordelen of aan deze stappen is voldaan. De Commissie roept Bosnië en Herzegovina op het Nationaal Programma voor EU-acquis overname aan te nemen, de nieuwe wet voor de *High Judicial and Prosecutorial Council* en de Wet over het Staatshof in lijn te brengen met de aanbevelingen van de Venetië Commissie, de wet op belangenverstrengeling te implementeren en samenwerking tussen wetshandhavers te versterken.

#### Kabinetsappreciatie

Het kabinet herkent het beeld uit het rapport dat de hervormingsdynamiek na maart 2024 stagneerde. Het kabinet vindt het zorgelijk dat op veel hoofdstukken geen voortgang is geboekt, zoals de Commissie constateert. Het kabinet maakt zich grote zorgen over de afscheidingsretoriek van president Dodik van de Republika Srpska en aanhoudende schendingen van de rechtsorde en de constitutionele orde, die de Commissie ook beschrijft. Haatzaaien, genocideontkenning en het verheerlijken van oorlogsmisdadigers is onacceptabel en staan verzoening in de weg. Het kabinet vindt het positief dat Bosnië en Herzegovina volledige aansluiting bij het EU-GBVB heeft bereikt en behouden, maar maakt zich zorgen over de banden van president Dodik en zijn entourage met Rusland. Ook de implementatie van EU-sancties tegen Rusland blijft een aandachtspunt, zoals de Commissie stelt. Het kabinet onderschrijft het belang dat Bosnië

en Herzegovina een Hervormingsagenda indient onder het Groeiplan voor de Westelijke Balkan.

Op fundamentele rechten deelt het kabinet de zorgelijke beschrijving van de Commissie over het sterk inperken van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en vrijheid van meningsuiting, met name in de Republika Srpska. Het kabinet onderschrijft dat herintroductie van de *Foreign Agents Law* een significante stap terug zou betekenen.

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. De rechten van minderheden en vrouwen blijven een aandachtspunt.

Ten aanzien van de rechterlijke macht vindt het kabinet het zorgelijk dat uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties, zoals het Constitutioneel Hof, niet worden geïmplementeerd door de Republika Srpska. Weliswaar is er wetgeving aangenomen om de integriteit binnen de rechtspraak te verbeteren, maar het kabinet vindt dat Bosnië en Herzegovina een nieuwe wet over de *High Judicial and Prosecutorial Council* moet aannemen, 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 van de Venetië Commissie, en worden aangenomen.

Het kabinet vindt de voortgang op de bestrijding van corruptie beperkt, ondanks de nieuwe wet tegen belangenverstrengeling. Deze wet moet nog in lijn met EU-standaarden, zoals de Commissie ook erkent. De Commissie concludeert terecht dat het *track record* op corruptieonderzoeken en veroordelingen laag blijft. Het kabinet herkent dat met de anti-witwaswet enige voortgang is geboekt bij misdaadbestrijding, maar vindt de uitvoering van maatregelen tegen georganiseerde misdaad ondermaats. Wetgeving inzake gegevensbescherming moet worden aangenomen.

Het kabinet onderschrijft de benoemde ontwikkeling op migratie. Wetgeving is grotendeels in lijn met het EU-acquis, maar moet wat het kabinet betreft door het hele land geharmoniseerd worden. Bosnië en Herzegovina moet met name stappen zetten op terugkeer en de kwaliteit van en de toegang tot de asielprocedure. Het kabinet roept Bosnië en Herzegovina op om voortgang te maken op grensbeheer door de overeenkomst met Frontex te tekenen en implementeren. Het kabinet deelt de mening dat Bosnië en Herzegovina het visumbeleid verder aan dient te scherpen.

Mogelijk zal een aantal EU-lidstaten pleiten om het onderhandelingsraamwerk vast te stellen. Het kabinet vindt dat het onderhandelingsraamwerk pas aangenomen kan worden als aan alle stappen uit het rapport van 2022 is voldaan. Het kabinet ziet dat het perspectief op het mogelijk aannemen van het onderhandelingsraamwerk behulpzaam kan zijn bij het houden van druk op hervormingen. Voor het verdere toetredingsproces blijven wat het kabinet betreft ook de 14 prioriteiten uit de

Opinie van 2019 leidend.<sup>1</sup> Het kabinet merkt op dat de Commissie in het landenrapport niet langer expliciet naar de grondwetswijzigingen verwijst als onderdeel van de 14 hervormingsprioriteiten.

## Kosovo

De Commissie stelt dat de Kosovaarse autoriteiten toegewijd bleven aan het EU-pad van Kosovo. 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 Commissie wijst erop dat Kosovaren sinds 1 januari jl. visumvrij naar de EU kunnen reizen en dat Kosovo zich het afgelopen jaar unilateraal heeft aangesloten bij het EU-GBVB. De Commissie benoemt ook dat de situatie in het noorden gespannen bleef na de aanval in Banjska van september 2023. Ook leidde onder andere het sluiten van Servische parallelle structuren en het afschaffen van de dinar als betaalmiddel in Noord-Kosovo tot spanningen. De Commissie geeft aan dat EU-maatregelen tegen Kosovo van kracht bleven en dat de Hoge Vertegenwoordiger heeft aanbevolen om deze maatregelen op te heffen.

De door de EU gefaciliteerde Belgrado-Pristina Dialoog bleef gaande. De Commissie roept Servië en 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 EU-gefaciliteerde Dialoog volledig te implementeren. Ook wordt Kosovo gevraagd een begin te maken met het proces dat leidt tot de oprichting van de *Association of Serbian Majority Municipalities*. De Commissie onderstreept dat constructief engagement van Servië en Kosovo bij het normaliseren van hun relatie voor beiden een voorwaarde is om aanspraak te maken op Groeiplan-fondsen.

De Commissie concludeert dat Kosovo beperkte voortgang heeft geboekt met de rechterlijke macht en fundamentele rechten en enige voortgang op justitie, vrijheid en veiligheid. Zo zijn er meer veroordelingen in corruptiezaken en is de achterstand in rechtszaken verminderd. De Commissie is kritisch over de manier waarop enkele hervormingen van het rechtssysteem zijn doorgevoerd. Tevens blijven er volgens de Commissie uitdagingen bij het functioneren van de rechtelijke macht en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Fundamentele rechten zijn geborgd in de wet, maar implementatie blijft achter, bijvoorbeeld ten aanzien van minderheden en op het gebied van gendergelijkheid. Op vrijheid van meningsuiting en media is beperkt voortgang geboekt. De Commissie beschrijft pogingen van de regering om controle over de media uit te oefenen. Wel stelt de Commissie dat het maatschappelijk middenveld in een grotendeels gunstig klimaat functioneert en actief en divers is. Op het gebied van migratie is de Commissie van mening dat het asiel- en migratiemanagement bevredigend is. Wetgeving voor asiel en grensbeheer is grotendeels in lijn is met het EU-acquis. Wel moet Kosovo volgens de Commissie het visumbeleid verder in lijn brengen met dat van de EU.

---

<sup>1</sup> 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).

## Kabinetsappreciatie

Het kabinet herkent het realistische beeld dat de Commissie schetst. Ten aanzien van hervormingen is er sprake van een positieve trend. Het tempo moet echter omhoog en de hervormingen moeten beklijven. Het kabinet verwelkomt de voortdurende 100% aansluiting bij het GBVB. Deze positieve trend wordt overschaduwd door gebrekkige voortgang op het normaliseren van de betrekkingen met Servië. Er is op dit moment geen overeenstemming in de Raad om het lidmaatschapsverzoek door te geleiden naar de Commissie voor een Opinie, omdat vijf lidstaten Kosovo niet erkennen.

Over de opgelopen spanningen tussen Servië en Kosovo deelt het kabinet de boodschap van de Commissie dat Kosovo zich – net als Servië – moet committeren aan de door de EU gefaciliteerde Dialoog voor 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. 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 blijft een evenwichtige aanpak aangaande EU-maatregelen belangrijk vinden. Conform de gewijzigde motie van het lid Sjoerdsma (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2768) blijft het kabinet pleiten voor afbouw van maatregelen richting Kosovo, nu de Hoge Vertegenwoordiger heeft geconcludeerd dat Kosovo aan de gestelde voorwaarden voldaan heeft.

Hoewel het hogere aantal veroordelingen in corruptiezaken positief is, moet Kosovo blijven werken aan het terugdringen van corruptie, onder andere via het verbeteren van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat Kosovo meer politieke wil moet tonen om de rechtspraak te hervormen in lijn met Europese standaarden. Het wettelijk kader voor het vervolgen van oorlogsmisdaden is aanwezig, maar de beperkte capaciteit van het OM blijft een uitdaging. Op het gebied van georganiseerde misdaad herkent het kabinet dat enige voortgang is geboekt; zo is de samenwerking met Europol verbeterd. Er is echter ruimte voor verbetering, zo ontbreekt een strategie en actieplan voor corruptiebestrijding. Het kabinet blijft de onafhankelijkheid en veiligheid van journalisten een punt van aandacht vinden, in lijn met de analyse van de Commissie. Het kabinet deelt de bevinding van de Commissie dat wat fundamentele rechten betreft, Kosovo moet blijven werken aan de versterking van de positie van minderheden, waaronder de LHBTIQ+ gemeenschap. Het kabinet is positief dat migratiewetgeving grotendeels in lijn is met EU-standaarden. Het kabinet is het met de Commissie eens dat Kosovo het visumbeleid verder in lijn moet brengen met dat van de EU.

## **Montenegro**

Sinds het begin van de toetredingsonderhandelingen in 2012, zijn alle hoofdstukken geopend, waarbij de onderhandelingen op drie hoofdstukken reeds onder voorbehoud afgerond zijn. Van alle kandidaat-lidstaten wordt de voortgang, en mate van voorbereiding voor lidmaatschap, van Montenegro dit jaar door de Commissie het beste beoordeeld. Bij enkele hoofdstukken spreekt de Commissie zelfs van *zeer* goede voortgang en vergevorderde mate van voorbereiding.

Montenegro zit nu in een fase waarin het onder voorbehoud sluiten van verdere hoofdstukken kan worden gezien. Dit is afhankelijk van verdere hervormingsresultaten en het *track record* van daadwerkelijke implemen-

tatie. De Commissie steunt de ambitie van Montenegro om enkele hoofdstukken in 2024 onder voorbehoud te sluiten, indien Montenegro verdere stappen blijft zetten op basis van breed politiek consensus.

Volgens de Commissie is de toewijding van Montenegro aan het toetredingsproces consistent, al zijn de instellingen fragiel. De Commissie is zeer tevreden over het afgelopen jaar, en spreekt van goede voortgang op het gebied van de rechtspraak, corruptiebestrijding, vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid, de strijd tegen georganiseerde misdaad en op het gebied van asiel en migratie.

Tegelijkertijd roept de Commissie Montenegro op de hervormingen voort te zetten. Zo dienen uitstaande ODIHR-aanbevelingen te worden doorgevoerd en moet wetgeving op het gebied van financiering van politieke partijen aangepast worden. Montenegro moet werken aan het versterken van het openbaar bestuur, het bestendigen van doorgevoerde justitiële hervormingen en het verder opbouwen van een *track record* in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Op het gebied van asiel en migratie is de Commissie over het algemeen tevreden. Montenegro implementeert de terugkeerovereenkomst met de EU naar tevredenheid. Het visumbeleid van Montenegro is nog niet in lijn met het EU-visumbeleid. Montenegro bleef het afgelopen jaar volledig aangesloten bij het GBVB.

#### Kabinetsappreciatie

Volgens de Commissie heeft Montenegro in vergelijking met andere kandidaat-lidstaten de meeste vorderingen gemaakt ten opzichte van 2023, en is Montenegro van alle kandidaat-lidstaten het meest voorbereid om de verplichtingen van EU-lidmaatschap aan te gaan. Het kabinet verwelkomt de positieve trend, waaronder de voortdurende volledige aansluiting van Montenegro bij het GBVB. Evenwel stelt de Commissie terecht dat overheidsinstellingen verder versterkt moeten worden. Het kabinet acht het van belang dat Montenegro, op basis van breed politiek consensus, de eigen capaciteit en weerbaarheid blijft versterken en zich blijft richten op de implementatie van EU-gerelateerde hervormingen.

Op het gebied van de rechtsstaat heeft Montenegro goede voortgang geboekt. Zo zijn verschillende langverwachte wetten door de Venetië Commissie getoetst en vervolgens door Montenegro aangenomen, waaronder op het gebied van media, rechtspraak, onteigening van criminele tegoeden en corruptiepreventie. Ook op corruptiebestrijding zijn stappen gezet, mede als gevolg van doortastend optreden van de speciale aanklager voor georganiseerde misdaad en corruptie. Het kabinet verwelkomt de stappen op cyberveiligheid en moedigt Montenegro aan dit, net als de versterking van de rechtsstaat, voort te zetten.

In lijn met de aanbevelingen van de Commissie blijft ook naar de mening van het kabinet verdere bestending van hervormingen nodig. Het openbaar bestuur dient te worden versterkt, waarbij werving en selectie op merites, competenties en transparantie gebaseerd dient te zijn. Ook dienen verdere stappen te worden gezet om het functioneren van en het vertrouwen in de rechtspraak te verbeteren. Overgebleven aanbevelingen van de Venetië Commissie en GRECO verdienen opvolging, gegevensbescherming moet worden verbeterd, het *track record* in corruptiebestrijding dient te worden bestendigd, en de wetgeving aangaande financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes dient met spoed aangepast te worden in lijn met Europese standaarden. De strikte *benchmarks* die afgelopen juni door de EU met Montenegro gedeeld zijn, onder andere op onafhankelijke rechtspraak, bestrijding van corruptie en georganiseerde

misdaad, mensenrechten, migratie, berechting van oorlogsmisdaden, en constitutionele en electorale hervormingen, geven richting aan de stappen die Montenegro nog dient te zetten.

Op asiel en migratie deelt het kabinet over het algemeen de tevredenheid van de Commissie, maar roept Montenegro op relevante procedures verder te verbeteren, capaciteiten te versterken en voldoende mensen en middelen beschikbaar te stellen. Het kabinet acht het van belang dat Montenegro stappen zet om het visumbeleid verder te harmoniseren met de EU. Het is prijzenswaardig dat Montenegro in vergelijking met andere Westelijke Balkan landen het hoogste aantal gevluchte burgers uit Oekraïne opvangt, zowel in absolute als in relatieve zin.

Het kabinet weegt de bredere (rechtsstaat) situatie zodanig dat het een kritisch-constructieve grondhouding heeft ten aanzien van aanstaande voorstellen van de Commissie voor het onder voorbehoud sluiten van individuele hoofdstukken en kan deze steunen, mits eveneens aan de specifieke voorwaarden voor desbetreffende hoofdstukken is voldaan. Deze stap kan naar verwachting op brede steun in de Raad rekenen.

### **Noord-Macedonië**

De Commissie meldt dat het screeningproces voor alle zes clusters in december 2023 is afgerond, en roept Noord-Macedonië op door te gaan met EU-gerelateerde hervormingen. 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, en roept Noord-Macedonië op om snel opvolging te geven aan het screening rapport van Cluster 1.

De Commissie spreekt van politieke polarisatie in het parlement en roept Noord-Macedonië op snel opvolging te geven aan uitstaande aanbevelingen van ODIHR en de Venetië Commissie aangaande kieswetgeving. Noord-Macedonië heeft volgens de Commissie slechts beperkte voortgang gemaakt met justitiële hervormingen. De Commissie stelt enige voortgang vast in de bestrijding van georganiseerde misdaad. Voortgang op corruptiebestrijding bleef uit. De Commissie stelt dat aanpassingen van het wetboek van strafrecht het wettelijk kader hebben verzwakt, en roept Noord-Macedonië op om wetgeving in lijn te brengen met het EU-*acquis* en internationale standaarden, en implementatie te verbeteren.

Met betrekking tot asiel en migratie stelt de Commissie dat Noord-Macedonië een transitland blijft voor irreguliere migranten, en dat asiel en migratiemanagement, met name wat betreft capaciteit, verbeterd moet worden. Noord-Macedonië is nagenoeg volledig aangesloten bij het EU-visumbeleid, met visum-vrij reizen voor Turkse burgers als enige uitzondering. De Commissie stelt dat Noord-Macedonië met voortdurende 100% GBVB-aansluiting op duidelijke wijze de strategische oriëntatie op de EU richt.

### Kabinetsappreciatie

De Commissie stelt volgens het kabinet terecht dat het afgelopen jaar grotendeels gekenmerkt wordt door beperkte voortgang of stilstand, inclusief op de kernonderdelen binnen het *Fundamentals*-cluster. Daarbij springt in het oog dat Noord-Macedonië geen voortgang heeft gemaakt in de bestrijding van corruptie. Het kabinet is van mening dat de Commissie in het rapport terecht de nadruk heeft gelegd op verschillende aanbevelingen en zorgpunten.



Het kiesstelsel is in grote lijnen in orde, maar uitstaande ODIHR, GRECO en Venetië Commissie aanbevelingen dienen zo spoedig mogelijk opvolging te krijgen. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie over de politieke polarisatie en onderschrijft de aanbeveling om het oneigenlijke gebruik van spoedprocedures voor het aannemen van wetgeving in te perken.

Het kabinet onderschrijft dat het afgelopen jaar weinig tot geen voortgang is gemaakt binnen het *Fundamentals*-cluster. Daar waar het afgelopen jaar voortgang werd geboekt, betrof dit met name aangenomen wetgeving en strategieën. Het kabinet deelt de serieuze zorgen van de Commissie over de onafhankelijkheid van de rechtspraak en met name de aankondigingen van de regering van Noord-Macedonië om de *Judicial* en *Prosecutorial Councils* te ontbinden, en roept Noord-Macedonië op om deze instellingen juist te versterken, in lijn met de bevindingen van de *Peer Review Missie* uit 2023. Het kabinet herhaalt tevens de ernstige zorgen over de aanpassingen van het Wetboek van Strafrecht, die tot negatieve gevolgen in de corruptiebestrijding hebben geleid. Noord-Macedonië dient een nieuwe strafwet aan te nemen en hierbij het EU-acquis en internationale standaarden te respecteren. Er is geen voortgang geboekt op de bescherming van persoonsgegevens, hier vraagt het kabinet aandacht voor.

Het kabinet verwelkomt de voortdurende volledige aansluiting van Noord-Macedonië bij het GBVB. Op het gebied van migratie onderschrijft het kabinet de aanbevelingen van de Commissie, waarbij er in het bijzonder aandacht moet zijn voor verbetering van de implementatie van asielprocedures en de toegang tot voorzieningen voor asielzoekers en statushouders. Het kabinet acht de nagenoeg volledige aansluiting bij het EU-visumbeleid en EU-wetgeving op migratie, en de versterkte samenwerking met Frontex positief. Deze heeft onder andere geleid tot betere registratie aan de zuidgrens van Noord-Macedonië.

## **Servië**

De Commissie roept Servië op continu aandacht te besteden aan de nodige balans tussen voortgang op de rechtsstaathoofdstukken en de Dialoog met Kosovo aan de ene kant, en voortgang op de overige thema's aan de andere kant. Voortgang met rechtsstaatshervormingen en normalisering van de relatie met Kosovo blijven het tempo van het toetredingsproces bepalen. De Commissie herhaalt de conclusie dat Servië voldaan heeft aan de voorwaarden voor het openen van Cluster 3.

De Commissie meldt dat de autoriteiten op hoog niveau nauwe relaties bleven onderhouden met Rusland en de banden met China hebben aangehaald, wat vragen opwerpt over de strategische koers van Servië. De Commissie stelt dat Servië prioriteit moet geven aan het significant verbeteren van de GBVB-aansluiting (nu 51%), inclusief door aansluiting bij EU-sancties en verklaringen tegen Rusland. Overigens verwijst de Commissie ook naar lopende samenwerking met de EU op sanctieomzetting, en voortdurende financiële en humanitaire steun van Servië aan Oekraïne.

De Commissie concludeert dat de snelheid van het hervormingsproces, mede vanwege vroegtijdige verkiezingen, is afgenomen en roept Servië op de (rechtsstaat)hervormingen te versnellen, en veel meer prioriteit te geven aan proactieve en objectieve informatie voor haar burgers over de EU en het tegengaan van desinformatie. De Commissie benadrukt dat het kiesstelsel tastbare verbeteringen behoeft, mede op basis van ODIHR en Raad van Europa aanbevelingen, en dat de controlefunctie van het



parlement beperkt is. Het werk van het maatschappelijk middenveld staat onder druk. De Commissie spreekt van beperkte voortgang met justitiële hervormingen, inclusief de berechting van oorlogsmisdaden. Een nieuwe anti-corruptiestrategie is aangenomen en zal nu geïmplementeerd moeten worden. De Commissie roept Servië op een robuust *track record* in corruptiebestrijding op te bouwen. Voortgang op de thema's vrijheid van meningsuiting en openbaar bestuur bleef volgens de Commissie uit, met op vrijheid van meningsuiting lagere scores dan in 2023.

De Commissie stelt dat Servië een significante bijdrage leverde aan asiel- en migratiemanagement, en effectief bleef samenwerken met buurlanden en EU-lidstaten. Servië tekende een nieuwe statusovereenkomst met Frontex, die ter bekrachtiging voorligt in het parlement. De Commissie roept Servië op tot verdere aansluiting op het EU-visumbeleid.

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. De Commissie onderstreept dat constructief engagement van Servië en Kosovo bij het normaliseren van hun relatie een voorwaarde is om aanspraak te maken op fondsen uit de Hervormings- en Groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan.

#### Kabinetsappreciatie

Het kabinet herkent het realistische beeld dat de Commissie schetst, en deelt de zorgen over de strategische koers van Servië. Het kabinet onderschrijft de bevindingen over de beperkte bestrijding van corruptie, inclusief de confiscatie van criminele tegoeden, georganiseerde misdaad en berechting van oorlogsmisdaden. Dit blijft voor het kabinet een punt van zorg. Het besluit van Servië om deel te nemen aan *trial monitoring* van rechtszaken op het gebied van corruptie en georganiseerde misdaad, en de aanname van een nieuwe anti-corruptiestrategie, is positief. Eerdere voortgang met constitutionele hervormingen en de recente aanname van relevante wetgeving, hebben in de praktijk de positie van de rechtspraak en het opsporingsapparaat nog onvoldoende versterkt. Het rapport bevat terecht aanbevelingen om de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te verbeteren.

Terecht uit de Commissie zorgen over politieke polarisatie. Het kabinet roept Servië op opvolging te geven aan uitstaande aanbevelingen van ODIHR, GRECO en de Venetië Commissie. Zorgen over mediavrijheid krijgen veel aandacht, waarbij ook op dit onderwerp implementatie van regelgeving essentieel is. De appreciatie van de Commissie dat er op dit vlak geen voortgang is geboekt, is in de ogen van het kabinet dan ook terecht. De zorgen over de positie van het maatschappelijk middenveld herkent het kabinet. 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 erkent de samenwerking op migratiemanagement, verwelkomt de ondertekening van een nieuwe statusovereenkomst met Frontex en roept op tot snelle bekrachtiging door het parlement. Tegelijkertijd dient Servië de implementatie van het

asielbeleid te verbeteren, en blijft verdere aansluiting bij het EU-visumbeleid noodzakelijk.

De Commissie is duidelijk over de noodzaak om stappen die indruisen tegen EU-beleid na te laten en om anti-EU narratief, desinformatie en andere hybride dreigingen tegen te gaan. Het kabinet vindt het voortdurend lage percentage van GBVB-aansluiting, inclusief het niet overnemen van EU-sancties tegen Rusland, zorgelijk. Het kabinet blijft Servië, als belangrijke partner van zowel de EU als Nederland, hierop aanspreken. Het kabinet ziet de samenwerking van Servië met de EU rond sanctieomzeiling als belangrijk, dit dient voortgezet te worden. Financiële, humanitaire en andere vormen van steun van Servië aan Oekraïne verwelkomt het kabinet.

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 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. Terecht vermeldt de Commissie de ernstige terugval in 2022 (boycot Kosovaarse instellingen door Kosovaarse Serviërs) en 2023 (boycot lokale verkiezingen). Daarbij wijst de Commissie ook op het feit dat Servië in september 2024 een oproep deed voor maatregelen om beide ongedaan te maken. Daaraan moet gevolg worden gegeven in lijn met eerdere afspraken en Kosovaarse wetgeving. Verwijzend naar de gewelddadigheden in Banjska (Noord-Kosovo) in september 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 belangrijke zorgen over de rechtsstaat en de voortgang op de dialoog met Kosovo. Het kabinet verwacht verdere stappen hierop. Hierbij verwijst het kabinet naar het belang van evenredige voortgang op de rechtsstaathervormingen en de Dialoog met Kosovo, en voortgang op de overige thema's. Bovendien wordt verwacht dat Servië nadrukkelijker aansluit bij het EU veiligheid- en buitenlandbeleid. Het kabinet blijft de voortgang van Servië volgen.

## **Turkije**

Turkije is sinds 1999 kandidaat-lidstaat en blijft voor de EU een belangrijke partner op gebieden als migratie, terrorismebestrijding, economie en energie. De Commissie ziet goede voortgang in de Turkse economie en monetair beleid, en enige voortgang op beleidsterreinen als transportbeleid en vrij verkeer van kapitaal. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat er serieuze zorgen bestaan over de democratie, de rechtsstaat, de rechterlijke onafhankelijkheid en fundamentele rechten. De druk op het maatschappelijk middenveld is toegenomen. 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 benadrukt Turkije's belangrijke geopolitieke rol, maar wijst erop dat Turkije zich niet bij de EU-sancties tegen Rusland heeft aangesloten. Ondanks enkele maatregelen tegen sanctieomzeiling, blijft Turkije met een aansluitingspercentage van 5% zeer sterk achter in

GBVB-aansluiting. Verder stelt de Commissie vast dat de betrekkingen met Griekenland sinds 2023 zijn verbeterd. Echter, Turkije blijft de Republiek Cyprus niet erkennen en Turkije blijft pleiten voor een tweestaatenoplossing, wat tegen VN-resoluties ingaat.

De Commissie erkent dat Turkije 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 het belang van volledige implementatie van de afspraken, waaronder het hervatten van terugkeer van Syriërs van de Griekse eilanden naar Turkije. Tegelijkertijd uit de Commissie waardering voor de samenwerking van Turkije met de EU bij het tegengaan van irreguliere migratie. Voorts benadrukt de Commissie het belang van adequaat asiel- en migratiemanagement in Turkije 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 het gebied van de rechtsstaat, democratie, rechterlijke onafhankelijkheid en fundamentele rechten en benadrukt in dit kader ook de positie van minderheden, waaronder LHBTIQ+ personen. De positieve stappen in het Turkse monetaire beleid en economie verwelkomt het kabinet, net als de Commissie.

Hoewel Turkije een rol speelt in de bemiddeling tussen Oekraïne en Rusland, blijft het kabinet aandringen op aansluiting bij de EU-sancties tegen Rusland. Ondanks beperkte stappen tegen sanctieomzeiling blijft de aansluiting van Turkije bij het GBVB zeer laag. Het kabinet waardeert de verbeterde relaties tussen Turkije en Griekenland. Tegelijkertijd blijft het kabinet bezorgd over de situatie in Noord-Cyprus en steunt het VN-geleide proces voor een federatieve oplossing.

Het kabinet onderschrijft dat Turkije een belangrijke partner van de EU en een NAVO-bondgenoot is. 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. In dat kader verwelkomt het kabinet de hernieuwde samenwerking tussen de EU en Turkije, op terreinen als handel, economie, en migratie, waarbij er op een gefaseerde, proportionele en omkeerbare wijze samengewerkt wordt op terreinen van wederzijds belang (zie ook Kamerstuk 21 501-20, nr. 2066).

De Commissie stelt terecht dat dialogen over rechtsstaat en fundamentele rechten integraal onderdeel blijven van de EU-Turkije relatie. In dit verband blijft het kabinet zich inzetten voor het respecteren 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 onderschrijft de grote inspanning die Turkije levert met de opvang van bijna vier miljoen vluchtelingen en benadrukt dat Turkije hier terecht in wordt ondersteund door de EU. 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 kaart zorgen rondom de opvang van vluchtelingen in Turkije, waaronder de omstandigheden in uitzetcentra, aan bij de Turkse autoriteiten, zodat misstanden aangepakt en voorkomen kunnen worden.

Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat de redenen voor het stilliggen van de toetredingsonderhandelingen nog steeds gelden. Conform de motie van de leden Roemer en Segers (Kamerstuk 32 824, nr. 158) zal het kabinet binnen de EU blijven pleiten voor opschorting van de pre-toetredingssteun aan Turkije. Daarnaast blijft het kabinet zich, volgens de motie van de leden Van Ojik en Van den Hul (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1207), inzetten voor het behoud van steun aan organisaties die opkomen voor mensenrechten.

## Georgië

De Europese Raad verleende Georgië in december 2023 kandidaat-lidstatus met dien verstande dat Georgië zou voldoen aan negen stappen uit de aanbeveling van de Commissie van 8 november 2023.<sup>2</sup> Deze stappen zijn primair gericht op hervormingen van de rechtsstaat, democratie en mensenrechten. De Commissie blikt terug op verschillende negatieve ontwikkelingen sindsdien en constateert dat het toetredingsproces van Georgië de facto is stilgelegd. Dit is in lijn met de Conclusies van de Europese Raad van juni en oktober jl.

De Commissie is kritisch over het functioneren van het democratisch bestel, en het parlement in het bijzonder, wijst op sterke polarisatie, en op de noodzaak om gehoor te geven aan aanbevelingen van ODIHR en de Venetië Commissie. Een levendig maatschappelijk middenveld werkt, volgens de Commissie, onder toenemend zware omstandigheden. De Commissie spreekt van *backsliding* op zowel de rechtspraak als op grondrechten en vrijheid van meningsuiting en beperkte voortgang met bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie doet verschillende aanbevelingen op deze thema's, en roept Georgië op hier opvolging aan te geven.

Naast de gebruikelijke analyse van ontwikkelingen vallend onder het *Fundamentals*-cluster, gaat de Commissie ook specifiek in op de genoemde «negen stappen», en concludeert dat daarop verwaarloosbare voortgang is geboekt. De Commissie stelt onder andere dat:

- desinformatie en inmenging gericht tegen EU-waarden toenam, met name sinds de aanname van de *Law on Transparency of Foreign influence* (de zogenoemde *Foreign Agents Law*) en in aanloop naar de parlementaire verkiezingen van 26 oktober jl.;
- de mate van aansluiting bij het GBVB laag blijft (49%);
- politieke polarisatie toenam, wetgevingsprocessen niet inclusief waren, en dreigementen geuit werden door leiders van de parlementaire meerderheid aan het adres van de oppositie en het maatschappelijk middenveld;
- de recente verkiezingen en de eerste bevindingen van ODIHR bevestigen dat een algehele herziening van het kiesstelsel noodzakelijk is, in lijn met eerdere aanbevelingen;
- toezicht op veiligheidsdiensten beperkt is, en er geen stappen zijn ondernomen om de onafhankelijkheid van de Nationale Bank te versterken. Wel zijn enkele stukken regelgeving aangenomen betreffende de zogenoemde Communicatie Commissie;
- benoemingen en stappen die gezet zijn met betrekking tot het functioneren van de rechtspraak en het openbaar ministerie over de

<sup>2</sup> Bestrijding van desinformatie, informatiemaniplatie 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);

- gehele linie niet in lijn zijn met aanbevelingen van de Venetië Commissie en Europese standaarden;
- aanpassingen aan de Wet op Corruptiebestrijding geen opvolging geven aan de belangrijkste Venetië Commissie aanbevelingen;
  - het actieplan van november 2023 dat gericht is op de-oligarchisering voortbouwt op aanbevelingen van de Venetië Commissie, maar geen consultaties met alle politieke partijen en het maatschappelijk middenveld voorziet. Ook zijn de wetswijzigingen die de belastingvrije overheveling van offshore fondsen naar Georgië mogelijk maken niet in lijn met internationale standaarden;
  - verschillende stukken wetgeving, waaronder de *Law on Transparency of Foreign Influence* en de *Law on family values and protection of minors* (de zogenoemde anti-LHBTIQ+ wet), indruisen tegen Europese en internationale standaarden, zoals de Venetië Commissie heeft vastgesteld. Ook namen intimidatie van en aanvallen op vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld toe.

### Kabinetsappreciatie

De Commissie is duidelijk: er is geen significante voortgang op de negen noodzakelijke hervormingsstappen op de rechtsstaat, democratie en mensenrechten. Integendeel, de Commissie constateert terecht *backsliding* op zowel het gebied van de rechtspraak als op grondrechten en vrijheid van meningsuiting. Het kabinet onderschrijft deze beoordeling en wijst op ernstige ontwikkelingen die het toetredingsproces de facto stil hebben gelegd.

Het kabinet is ernstig bezorgd over de terugval in vrijheid van meningsuiting en de staat van de rechterlijke macht. Intimidatie van journalisten, vijandige retoriek en beperkende wetten zoals de zogenoemde *Foreign Agents Law* en anti-LHBTIQ+ wet ondermijnen de mediavrijheid en botsen met mensenrechtenstandaarden. Het niet uitvoeren van gerechtelijke hervormingen en recente benoeming binnen het rechtssysteem zonder oppositiesteun bedreigen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het kabinet deelt bovendien de zorgen van de Commissie over de verkiezingen van 26 oktober jl., die, zoals ook is geconcludeerd door internationale waarnemers, in een gepolariseerd klimaat plaatsvonden en werden getekend door een ongelijk speelveld, druk en intimidatie, hetgeen het vertrouwen in het democratische proces heeft ondermijnd.

Net als de Commissie, constateert het kabinet dat de GBVB-aansluiting van Georgië zeer laag is. Hoewel Georgië heeft samengewerkt met de EU om sanctieomzeiling te voorkomen, heeft het zich niet aangesloten bij EU-sancties tegen Rusland, Wit-Rusland en Iran en is het aantal directe vluchten naar Rusland juist toegenomen.

Het kabinet stelt vast dat het verlenen van kandidaat-lidstatus aan Georgië in december 2023 niet is gevolgd door politieke inzet van de autoriteiten om de noodzakelijke hervormingen door te voeren, en benadrukt dat de recente negatieve ontwikkelingen het vertrouwen in de Europese koers van Georgië hebben ondermijnd. Indien Georgië serieus stappen wil zetten richting EU-lidmaatschap, stelt het kabinet dat het land overtuigend moet aantonen zich te committeren aan hervormingen die een inclusieve democratie en bescherming van mensenrechten waarborgen. Het kabinet acht het noodzakelijk dat Georgië de zogenoemde *Foreign Agents Law* en de anti-LHBTIQ+ wet intrekt en dringend de negen hervormingsstappen uitvoert.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat het toetredingsproces van Georgië de facto tot stilstand is gekomen door de

negatieve acties van de Georgische autoriteiten. Het kabinet blijft open staan voor het verbeteren van de relaties met Georgië. Echter, het kabinet volgt de Commissie in haar conclusie dat het toetredingsproces blijft stilliggen, tenzij Georgië zijn huidige koers wijzigt en concrete voortgang boekt met het adresseren van alle zorgen en het doorvoeren van essentiële hervormingen.

## **Moldavië**

De Europese Raad verleende Moldavië in juni 2022 kandidaat-lidstatus en in december 2023 besloot de ER om de onderhandelingen te openen. In juni jl. nam de Raad het onderhandelingsraamwerk aan, nadat Moldavië aan de gestelde vereisten had voldaan. De Commissie stelt vast dat het screeningsproces sindsdien soepel verloopt en ziet uit naar het openen van clusters, te beginnen met de *Fundamentals*, zo snel mogelijk in 2025, mits aan de voorwaarden voldaan is.

De Commissie noemt het referendum van 20 oktober jl. waar 50,38% van de stemmers het opnemen van EU-toetreding in de Moldavische Grondwet steunde. De Commissie refereert ook aan het voorstel voor een Groeiplan voor Moldavië (Kamerstuk 22 112, nr. 3978). De Commissie onderstreept dat Moldavië hervormingen heeft doorgevoerd, ondanks voortdurende Russische inmenging en de impact van de Russische agressieoorlog in Oekraïne. De aansluiting van Moldavië bij het EU-GBVB is gestegen naar 90%. Moldavië implementeert in lijn met de aanbevelingen van de 2023 *EU Hybrid Risk Survey* diverse maatregelen om de weerbaarheid tegen hybride dreigingen te versterken. Tevens neemt Moldavië stappen om desinformatie te bestrijden en cybersecurity te versterken.

Moldavië heeft enige voortgang geboekt bij de hervorming van de justitiële sector, onder andere via de doorlichting van rechters en aanklagers. Ook op het gebied van corruptie constateert de Commissie dat enige voortgang is geboekt. Zo is een nationaal integriteits- en anti-corruptieprogramma voor 2024–2028 in werking getreden. Blijvende aandacht is nodig voor onder andere de benoemingen van hoge rechters, anti-corruptieonderzoeken en veroordelingen, het versterken van de nationale integriteitsautoriteit en het bestrijden van geweld tegen vrouwen. Aanbevelingen van de Venetië Commissie in dit kader dienen te worden nageleefd, aldus de Commissie.

Als het gaat om vrijheid van meningsuiting heeft Moldavië enige voortgang geboekt, met name door het aannemen van wetgeving over informatietoegang en concentratie van media-eigendom. De Commissie benoemt dat intimidatie van journalisten echter door is gegaan. Verschillende internationale verdragen moeten nog worden geratificeerd en betere naleving van het EVRM blijft nodig.

Moldavië heeft volgens de Commissie enige voortgang geboekt bij de strijd tegen georganiseerde misdaad, met name op het gebied van wapen-, drugs- en mensensmokkel. Wat betreft migratie constateert de Commissie dat de Moldavische wetgeving deels in lijn is met het EU-acquis en dat Moldavië zijn aansluiting bij het systeem van tijdelijke bescherming voor Oekraïense ontheemden heeft verlengd tot 2025. De Commissie verwelkomt de samenwerking langs de Oekraïens-Moldavische grens met Frontex. De Commissie stelt dat migratiemanagement van Moldavië bevredigend is, maar dat asielmanagement verbeterd moet worden. De stijging van het aantal asielzoekers, met name uit Oekraïne, zet druk op het systeem.



## Kabinetsappreciatie

Het kabinet onderschrijft over de hele linie de bevindingen van de Commissie. Moldavië heeft, ondanks de uitzonderlijke omstandigheden, voortgang geboekt met de benodigde hervormingen, die ook na het aannemen van het onderhandelingsraamwerk zijn voortgezet. Moldavië bevindt zich aan het begin van het toetredingsproces. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat verdere inspanningen en resultaten vereist zijn om de positieve trend door te zetten.

Het kabinet deelt de visie dat Moldavië weerbaarheid heeft getoond in het licht van voortdurende Russische inmenging. Daarbij benadrukt het kabinet het belang om bij het tegengaan van hybride dreigingen zeker te stellen dat de democratische rechtsorde gewaarborgd blijft. Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie dat verdere voortgang is gemaakt met justitiële hervormingen, inclusief de doorlichting van de rechterlijke macht. Het kabinet moedigt Moldavië aan dit voort te zetten, aanbevelingen van de Venetië Commissie na te leven en hervormingen te bestendigen. Dit geldt tevens voor de-oligarchisering, waar implementatie van de relevante maatregelen nodig blijft.

Het kabinet deelt het oordeel dat Moldavië enige voortgang heeft geboekt op corruptiebestrijding. Evenwel valt nog het nodige werk te verzetten om het *track record* te versterken. Hierbij dient Moldavië onder andere de coördinatie en samenwerking tussen de relevante instellingen te verbeteren, en opvolging te geven aan uitstaande GRECO en ODIHR aanbevelingen. Het is positief dat het kader tegen georganiseerde criminaliteit in Moldavië over het algemeen op orde is. Wel is specifieke aandacht nodig voor de aanpak van cybercrime en verbetering van de aanpak van drugssmokkel. Ook acht het kabinet het, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie, noodzakelijk dat Moldavië inzet op een robuuste anti-fraude-aanpak.

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie dat het wettelijk en institutioneel raamwerk voor het waarborgen van fundamentele rechten grotendeels aanwezig is en het maatschappelijk middenveld grotendeels in een gunstig klimaat opereert. Het mandaat van de Raad voor Strategische Investerings om media te ontdoen van voortvluchtige oligarchen en buitenlandse inmenging, mede door het intrekken van vergunningen, is van belang, maar moet meer in overeenstemming worden gebracht met EU-normen.

Door de oorlog in Oekraïne is Moldavië niet alleen een transit-, maar ook een bestemmingsland voor vluchtelingen geworden. Het kabinet onderschrijft de oproep van de Commissie aan Moldavië om het asielsysteem te verbeteren, onder andere door het asielagentschap van meer middelen te voorzien en de informatievoorziening over de asielprocedure te verbeteren. Moldavië dient tevens het visumbeleid verder te harmoniseren met dat van de EU. Ook in algemene zin is het van groot belang dat Moldavische instellingen voldoende capaciteit hebben om de benodigde hervormingen door te voeren. Het kabinet verwelkomt de verder toegenomen GBVB-aansluiting van Moldavië.

Het openen van onderhandelingsclusters, te beginnen met Cluster 1 is de eerstvolgende reguliere stap aan het begin van het toetredingsproces van Moldavië. Wanneer de Commissie het voorstel doet om Cluster 1 te openen, zal het kabinet hier met een kritisch-constructieve grondhouding naar kijken, mits Moldavië aan de voorwaarden voldoet en er overeenstemming wordt bereikt in de Raad over het vaststellen van gepaste *benchmarks*. Ook bij toekomstige voorstellen om verdere clusters te



openen, zal het kabinet de vorderingen op het gebied van de rechtsstaat-hervormingen blijven meewegen.

## Oekraïne

De Europese Raad verleende Oekraïne in juni 2022 kandidaat-lidstatus en in december 2023 besloot de ER om de onderhandelingen met Oekraïne te openen. In juni jl. nam de Raad het onderhandelingsraamwerk aan, nadat Oekraïne aan de gestelde vereisten had voldaan. De Commissie stelt vast dat het screeningsproces sindsdien soepel verloopt en ziet uit naar het openen van clusters, te beginnen met de *Fundamentals*, zo snel mogelijk in 2025, mits aan de voorwaarden voldaan is. De Commissie benadrukt dat Oekraïne ondanks de voortdurende Russische agressieoorlog opmerkelijke veerkracht en toewijding aan het EU-pad getoond heeft. De aansluiting van Oekraïne bij het EU-GBVB is gestegen naar 95%.

Oekraïne heeft enige voortgang geboekt met justitiële hervormingen, onder andere middels de lopende doorlichting van de rechtspraak en de implementatie van de wetten over de selectie en benoeming van rechters. De Commissie wijst tevens op de menselijke tol die de Russische agressie op de justitiële sector heeft gelegd, omdat meerdere rechters en recht-bankmedewerkers werden gedood. In augustus jl. heeft Oekraïne het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof geratificeerd. Ook op het gebied van corruptiebestrijding constateert de Commissie dat enige voortgang is geboekt, onder andere via het versterken van anti-corruptieagentschappen en het vervolgen van *high-level* corruptie-zaken. De Commissie spreekt van een ongeëvenaard aantal aanklachten en veroordelingen. Oekraïne heeft tevens enige voortgang geboekt bij de strijd tegen georganiseerde misdaad, met name door het aannemen van wetgeving tegen smokkel en witwassen.

De Commissie stelt dat Oekraïne een aantal belangrijke hervormingen op het gebied van fundamentele rechten heeft doorgevoerd, zoals de herziening van wetgeving inzake de rechten van nationale minderheden. Andere hervormingen, zoals de implementatie van de Istanbul Conventie, moeten volgens de Commissie nog worden doorgevoerd. Het maatschappelijk middenveld opereert grotendeels in een gunstig klimaat. De Commissie roept Oekraïne op om waar nodig bestaande mechanismen te versterken om activisten te beschermen. Ook roept de Commissie op om te blijven werken aan de veiligheid en onafhankelijkheid van journalisten en een pluralistisch medialandschap.

Migratie- en asielwetgeving is gedeeltelijk in lijn met EU-acquis en de Commissie is van mening dat migratie- en asielmanagement verbeterd moet worden door voldoende middelen hiervoor vrij te maken. Oekraïne moet voorbereid zijn op gesprekken met het Europees Asielagentschap (EUAA) over een routekaart voor bilaterale samenwerking.

### Kabinetsappreciatie

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie. Oekraïne bleef dit jaar, ook na het aannemen van het onderhandelingsraamwerk, hervormingen doorvoeren onder uitzonderlijke omstandigheden waar het land voor geplaatst staat door de Russische agressie. Dit getuigt van grote toewijding. De Commissie spreekt van enige en/of beperkte voortgang op alle politieke en economische criteria vallend onder Cluster 1. Oekraïne bevindt zich evenwel aan het begin van het toetredingsproces. Het kabinet deelt de oproep van de Commissie om door te gaan met de hervormingen.

Het kabinet herkent het positieve beeld over verbeterde *track record* in de corruptiebestrijding. Verdere versterking van deze instellingen blijft nodig. Ook de ingezette doorlichting en aangepaste benoemingsprocedures binnen de rechtspraak zijn positief. Deze trend dient voortgezet te worden, ook om het lage publieke vertrouwen in de rechtspraak te verbeteren, waarbij aandacht onder andere nodig is voor de hervorming van het Hooggerechtshof. Voor het kabinet is een solide aanpak van fraude en corruptie cruciaal. Het kabinet deelt met de Commissie de mening dat migratie- en asielmanagement verder verbeterd moeten worden.

Ondanks het levendige maatschappelijk middenveld en medialandschap blijft vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid een aandachtspunt, mede als gevolg van de beperkingen op basis van de staat van beleg. De Commissie roept terecht op om de samensmelting van tv-kanalen te heroverwegen. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie over incidenten waar de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en journalisten wordt ingeperkt, en de uitdagingen bij veilige gegevensdeling en informatie-uitwisseling. Het kabinet onderschrijft ook de aanbevelingen van de Commissie op deze thema's.

Positief is de hoge en toegenomen mate van aansluiting van Oekraïne op het EU-GBVB (95%). Het kabinet verwelkomt tevens de belangrijke ratificatie van het Statuut van Rome in augustus, hoewel nationale wetgeving nog dient te worden verbeterd om volledig aan te sluiten op internationale standaarden, zoals de Commissie terecht opmerkt. Aandachtspunt is ook de implementatie van de Istanbul Conventie, hetgeen zoals de Commissie benoemt uitblijft ondanks de ratificatie in 2022.

Het openen van onderhandelingsclusters, te beginnen met Cluster 1 is de eerstvolgende reguliere stap aan het begin van het toetredingsproces van Oekraïne. Wanneer de Commissie het voorstel doet om Cluster 1 te openen, zal het kabinet hier met een kritisch-constructieve grondhouding naar kijken, mits Oekraïne aan de voorwaarden voldoet en er overeenstemming wordt bereikt in de Raad over het vaststellen van gepaste *benchmarks*. Ook bij toekomstige voorstellen om verdere clusters te openen, zal het kabinet de vorderingen op het gebied van de rechtsstaat-hervormingen blijven meewegen.

### **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 toetredings-gerelateerde 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: Clusters en hoofdstukken van het toetredingsproces

<b>Cluster 1</b> <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, openbaar bestuur.
<b>Cluster 2</b> 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
<b>Cluster 3</b> 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
<b>Cluster 4</b> Groene agenda en duurzame connectiviteit	Hoofdstuk 14: Vervoersbeleid Hoofdstuk 15: Energie Hoofdstuk 21: Trans-Europese netwerken Hoofdstuk 27: Milieu
<b>Cluster 5</b> Hulpbronnen, landbouw en cohesie	Hoofdstuk 11: Landbouw en plattelandsontwikkeling Hoofdstuk 12: Voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid Hoofdstuk 13: Visserij Hoofdstuk 22: Regionaal beleid en coördinatie van de structuurinstrumenten Hoofdstuk 33: Financiële en budgettaire bepalingen
<b>Cluster 6</b> Externe betrekkingen	Hoofdstuk 30: Externe betrekkingen Hoofdstuk 31: Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid
Overige	Hoofdstuk 34: Instellingen Hoofdstuk 35: Overige vraagstukken