



TER BESLISSING

Aan
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

M
Bescherming persoonlijke levenssfeer
R
Bescherming persoonlijke levenssfeer

Datum
17 november 2025
Onze referentie
BZ2522362
Opgesteld door

Bescherming persoonlijke levenssfeer

nota

Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2025

Aanleiding

- 4 november 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, Georgië, Kosovo, Moldavië Montenegro, Noord-Macedonië, Oekraïne, Servië, en Turkije.

Geadviseerd besluit

- Uw akkoord met de kabinetsappreciatie en verzending hiervan naar de Kamers, na goedkeuring door de ministerraad van 28 november. De appreciatie wordt ook besproken in de HCEU (20 november) en REA (25 november).

Kernpunten

- De kabinetsappreciatie biedt een terugblik op het EU-toetredingsproces van de tien landen in het afgelopen jaar en gaat in op de kernelementen van het uitbreidingspakket, in het bijzonder de voortgang op de hervormingen (met name de *Fundamentals*).
- De NLse inzet voor de Raadsconclusies die naar verwachting worden aangenomen tijdens de Raad Algemene Zaken (RAZ) op 16 december is gebaseerd op deze appreciatie.
- De appreciatie vormt tevens een onderbouwing voor de geadviseerde positiepaling over de conclusies van de Commissie over te zetten stappen. Dat geldt voor:
 - Montenegro: de Commissie heeft voorgesteld enkele hoofdstukken onder voorbehoud te sluiten in 2025, mits aan de relevante benchmarks en voorwaarden is voldaan.
 - Oekraïne en Moldavië: de Commissie stelt dat Oekraïne voldoet aan de voorwaarden voor het openen van Cluster 1 (Fundamentals), Cluster 2 (Interne markt) en Cluster 6 (Externe betrekkingen).

Proces

- Het uitbreidingspakket wordt tijdens de RAZ besproken, waarbij het VZschap streeft naar aanneming van de Raadsconclusies. Als dit lukt zal de ER van 18-19 december de conclusies bekrachtigen.

- NL zal in aanloop naar de RAZ en de ER nauw optrekken met gelijkgezinden en het krachtenveld blijven wegen.

Datum
17 november 2025

Internationale en diplomatieke belangen

Onze referentie
BZ2522362

Het is mogelijk dat er geen overeenstemming wordt bereikt over de Raadsconclusies.

Toelichting

Algemeen

- Vooruitlopend op de uitgestelde Commissiemededeling over *pre-enlargement policy reforms and reviews* is in de Kamerbrief een passage opgenomen over het belang van de rechtsstaat en de eerbiediging van grondrechten, het waarborgen van de integriteit, interne veiligheid en het gelijke speelveld van de interne markt, de effecten van uitbreiding op arbeidsmigratie, en de financiële gevolgen van uitbreiding.

Oekraïne en Moldavië

- [NL inzet] Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie en volgt het oordeel dat Cluster 1 met zowel Oekraïne als 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 Oekraïne en Moldavië aan moeten voldoen tijdens het toetredingsproces. Het kabinet zet daarbij in op strikte verankering van Nederlandse prioritaire thema's. Zo hebben voor Oekraïne 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.
- [Krachtenveld OEK] Lidstaten brengen uiteenlopende aandachtspunten onder de aandacht t.a.v. de Raadsconclusies. NL, Internationale en diplomatieke belangen pleiten onder andere voor sterkere tekst rondom anti-corruptie. Internationale en diplomatieke belangen
- [Krachtenveld MOL] Uiteenlopende aandachtspunten LS, waaronder over de mate waarin geboekte voortgang moet worden benadrukt.

Montenegro

- [NL inzet] 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 worden deze besluiten u separaat ter akkoord voorgelegd en kan het voornemen van het kabinet om in te stemmen met het onder voorbehoud sluiten van desbetreffend hoofdstuk nog verwerkt worden in de voorliggende kabinetsappreciatie.
- [Krachtenveld] Het krachtenveld in de Raad lijkt zich te bewegen richting unanieme steun voor het onder voorbehoud sluiten van hoofdstuk 4. Voor de overige hoofdstukken worden de voorstellen op moment van schrijven nog besproken in de Raadswerkgroep COELA.

Datum
17 november 2025
Onze referentie
BZ2522362

Servië

- [NL inzet] Hoewel het kabinet de herhaalde conclusie van de Commissie deelt dat Servië heeft voldaan aan de technische benchmarks voor het openen van Cluster 3 (Concurrentievermogen en inclusieve groei), 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.
- [Krachtenveld] Discussie over de toon van de conclusies. Zo willen Internationale en diplomatieke belangen ten aanzien van Cluster 3 *agreed language* uit de Raadsconclusies van vorig jaar aanhouden ("substantial further progress needed"). Internationale en diplomatieke belangen zijn hierop tegen. Enkele lidstaten pleiten voor het openen van Cluster 3.

Albanië

- [NL inzet] 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.
- [Krachtenveld] NL/ Internationale en diplomatieke belangen benadrukken het belang van het voortzetten van hervormingen, in het

bijzonder op de *Fundamentals*. Internationale en diplomatieke belangen
verzoeken om meer positieve taal.

Datum
17 november 2025
Onze referentie
BZ2522362