

---

Vergaderjaar 2025-2026e

---

23 987                      Uitbreiding van de Europese Unie

AD                            **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**  
Vastgesteld 1 april 2026

De vaste commissie voor Europese Zaken<sup>1</sup> heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Buitenlandse Zaken over **het Uitbreidingspakket 2025**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 4 maart 2026.
- De antwoordbrief van 1 april 2026.

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,  
Van den Driessche

---

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van Apeldoorn (SP) (voorzitter), Van Ballekom (VVD), Beukering (Fractie-Beukering), Van Bijsterveld (JA21), Bovens (CDA), Dittrich (D66), Van der Goot (OPNL), Hartog (Volt), Van Hattem (PVV), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Kanis (D66), Karimi (GroenLinks-PvdA), Kemperman (FVD) (ondervoorzitter), Martens (GroenLinks-PvdA), Oplaat (BBB), Panman (BBB), Petersen (VVD), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden, Toorenborg (CDA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Vogels (VVD), De Vries (SGP), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

## BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan de minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 4 maart 2026

De leden van de vaste commissie voor Europese Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van de Mededeling over het EU-uitbreidingspakket 2025<sup>2</sup> en de daarbij horende kabinetsappreciatie<sup>3</sup>. De commissie heeft daarom besloten in schriftelijk overleg te treden.

De leden van de fracties van **BBB, VVD, PVV, SP, Partij voor de Dieren, Fractie-Van de Sanden en Fractie-Visseren-Hamakers** hebben naar aanleiding van de Mededeling en de kabinetsappreciatie een aantal vragen en opmerkingen.

### Vragen van de leden van de BBB-fractie

De vragen van de leden van de BBB-fractie hebben met name betrekking op de mogelijke toetreding tot de EU door vijf landen, namelijk Albanië, Montenegro, Moldavië, Oekraïne en Servië. Over de mogelijke uitbreiding van de EU hebben de leden van de BBB-fractie de volgende vragen:

1. In dit document wordt slechts twee keer over de landbouw- en voedselvoorzieningssituatie in de vijf landen gesproken. Het 11e hoofdstuk van het EU-uitbreidingsproces richt zich op landbouw en plattelandsontwikkeling. In het bijgesloten factsheet<sup>4</sup> staat dat voor alle vijf landen op dit terrein een 'screening voltooid' is. De aan het woord zijnde leden vragen u of u, mede gezien het grote aandeel van landbouw in de regelgeving en uitgaven van de EU, aan de Europese Commissie voor wilt stellen over dit terrein volgend jaar en daarna wél te rapporteren.
2. Hoeveel wordt door de Nederlandse regering zelf, dus naast financiering van de EU, per jaar besteed aan voorbereiding van deze vijf landen op een mogelijk EU-lidmaatschap? Op welke terreinen concentreert deze hulp zich?
3. Welke activiteiten voeren Nederlandse ambassades en consulaten in de genoemde vijf landen uit met als doel het helpen voorbereiden op eventueel EU-lidmaatschap? Is de effectiviteit en efficiëntie daarvan geëvalueerd? Wat waren daaruit de belangrijkste conclusies?  
Zo niet: bent u bereid toe te zeggen een dergelijke evaluatie uit te voeren en de Kamer over de uitkomsten daarvan te informeren?
4. Wordt hulp bij voorbereiding op een eventueel EU-lidmaatschap genoemd in bilaterale verdragen, convenanten of andere overeenkomsten tussen Nederland en die landen? Zo ja: in welke documenten?
5. De leden van de BBB-fractie vragen u welke weerstand tegen mogelijk EU-lidmaatschap er in de genoemde vijf landen bestaat. Hebben Nederlandse diplomaten contact met tegenstanders van EU-lidmaatschap? Welke argumenten tegen en zorgen over EU-lidmaatschap blijken uit die contacten?
6. Welke afspraken over taakverdeling zijn er tussen Nederlandse ambassades en de *European External Action Service* (EEAS) in de vijf landen wat betreft EU-uitbreiding?

---

<sup>2</sup> COM(2025)690

<sup>3</sup> EK 2025-2026, 23.987, AB

<sup>4</sup> [Factsheet: State of play - EU accession negotiations - Enlargement and Eastern Neighbourhood](#)

7. Hoeveel verwacht u dat elk van de vijf landen ongeveer als financiële bijdrage aan de EU-begroting zullen moeten gaan betalen, en hoeveel zullen zij uit de verschillende EU-begrotingsdelen en -programma's ontvangen? Welke landen hebben de potentie om op termijn netto-betalers te worden?
8. Mochten deze landen volwaardig lid worden, welke effecten zou dit per land hebben op de EU-begroting en wat zou het totale effect zijn?
9. Kunt u schetsen welke handelsrelaties Nederland met de genoemde landen heeft? Welke jaarlijkse waarde hebben die? Welke soorten diensten of producten betreft het vooral?
10. Hoeveel visumaanvragen ontvangt Nederland jaarlijks vanuit deze respectievelijke landen? En hoeveel asielaanvragen, aanvragen voor naturalisatie en gezinshereniging? Hoeveel van deze aanvragen zijn succesvol?
11. Hoe groot is de bevolkingsgroei in deze respectievelijke landen? Wat is het gemiddelde aantal kinderen per vrouw?
12. Hoeveel Nederlanders hebben een migratieachtergrond uit deze respectievelijke landen? Hoeveel daarvan zijn eerste, tweede respectievelijk derde generatie Nederlander?
13. Welke bilaterale verdragen heeft Nederland nu met deze landen? Welke daarvan zullen deze worden opgezegd bij toetreding van deze landen tot de EU?
14. Welke plekken nemen deze landen in internationale corruptie-indexen? Welke trend zit daar nu in?
15. Hoeveel en welke criminaliteit in Nederland is afkomstig uit of verbonden aan genoemde landen? Hoe houdt u hiermee rekening bij de vraag of en wanneer de landen tot de EU mogen toetreden?
16. Welke extremistische of terroristische groepen zijn in de genoemde landen actief? Zijn deze actief in Nederland? Hoe wordt hier rekening mee gehouden bij de vraag of en wanneer genoemde landen tot de EU mogen toetreden?
17. Gaat de regering expliciet toestemming vragen aan het parlement voor de toetreding van deze landen? Wanneer en hoe verwacht de regering dit te gaan doen?
18. Hebt u een analyse laten maken van de impact – kansen en bedreigingen - van de eventuele toetreding van deze landen voor de Nederlandse agrarische sector? Zo niet: wilt u de aan het woord zijnde leden toezeggen deze alsnog te laten maken?
19. De leden van de BBB-fractie bezien met grote bezorgdheid de financiële gevolgen van de toetreding van landen met een uitgebreide landbouwsector. Hoe schat de Nederlandse regering het risico in dat subsidies voor Nederlandse boeren onmiddellijk worden verminderd om de toetreding van nieuwe landen te ondersteunen?
20. In het rapport over Albanië wordt de voortgang in cluster 5: Middelen, landbouw en cohesie genoemd. Kunt u uitleggen in welke mate de Albanese normen voor voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitair beleid (hoofdstuk 12) daadwerkelijk vergelijkbaar zijn met de normen die gelden voor de Nederlandse boer? Is er hier geen dubbele maatstaf toegepast waarbij Nederlandse boeren zich moeten houden aan strengere regels dan hun toekomstige concurrenten, zo vragen deze leden.
21. Het rapport over Noord-Macedonië geeft aan dat de veterinaire wetgeving nog niet volledig is aangepast aan de EU-normen en dat de controle op dierziekten, zoals Afrikaanse varkenspest en hondsdolheid, niet voldoende is. Op welke manier evalueert de regering de gevaren voor de Nederlandse veestapel wanneer de grenzen voor landen waar de veterinaire wetgeving nog niet volledig aan EU-normen is aangepast verder worden geopend in het kader van het toetredingsproces?
22. In de Mededeling wordt uitbreiding beschreven als een 'geopolitiek instrument'. De leden van de BBB-fractie pleiten voor een realistische aanpak

waarbij economische stabiliteit en de belangen van onze eigen inwoners centraal staan. Is de regering van mening dat geopolitieke voorkeur nooit de sociaaleconomische situatie van het Nederlandse platteland en de voedselvoorziening in eigen land mag beïnvloeden?

23. Het rapport over Turkije wijst erop dat er geen vooruitgang is geboekt in het verhelpen van obstakels voor het vrij verkeer van goederen. Op welke manier ondersteunt de regering de voortdurende gesprekken over toetreding, gezien het feit dat Turkije de douane-unie niet volledig respecteert, wat schadelijk is voor Nederlandse exporteurs?

24. Bent u bereid om voor de volgende Europese Raad over uitbreiding, een uitgebreide impactanalyse naar de Kamer te verzenden over de impact van de voorgestelde stappen voor uitbreiding op de Nederlandse netto-afdracht en de Nederlandse agrarische sector?

### Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Volgens de leden van de VVD-fractie stelt de regering terecht dat er sprake dient te zijn van het volledig honoreren van de zogenaamde Kopenhagen-criteria. Met het perspectief van een EU-lidmaatschap is de bereidheid structurele hervormingen door te voeren groot. Eenmaal lid van de EU kan er sprake zijn van ontsparingen. Dit is het geval geweest bij Polen, en thans in Hongarije en Slowakije. Het is jammer genoeg niet uit te sluiten dat het in de toekomst vaker voorkomt, aldus deze leden.

Het huidige artikel 7 van het EU-verdrag, waarbij sprake moet zijn van unanimititeit, is volgens hen geen werkend correctiemechanisme. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat, juist bij de huidige internationale turbulenties en spanningen, afwijkend gedrag effectief moet worden tegengegaan en er geen plaats is voor 'free riders'. Dit verzwakt het opereren van de EU en dat moet juist nu worden voorkomen. Is de regering bereid het initiatief te nemen art. 7 tot een effectief instrument te maken en daarvoor draagvlak te creëren? Mocht dat niet het geval zijn, dan zouden de leden van de VVD-fractie daar graag van op de hoogte gesteld worden en de redenen daarvan willen weten.

Deze leden vinden het terecht dat de Commissie stelt dat de Unie zelf ook klaar moet zijn voor het kunnen absorberen van nieuwe toetredingen. Een mededeling hierover is aangekondigd voor het einde van 2025. Is er al duidelijkheid wanneer dit document wordt gepubliceerd, mocht dat nog niet het geval zijn (de leden van de VVD-fractie hebben nog geen mededeling kunnen achterhalen hieromtrent), wat daarvan de inhoud is en hoe de regering dat apprecieert?

In de visie van de VVD-fractie dienen deze hervormingen duidelijkheid te verschaffen op welke wijze een transferunie kan worden voorkomen, een Europa van meerdere snelheden verder vorm kan worden gegeven, de omvang van de Commissie kan worden beperkt en de kosten kunnen worden beheerst. In het proces van opstelling van een dergelijk document moet hierover al enige duidelijkheid bestaan. In hoeverre heeft de regering het initiatief genomen om in de Raad en bij de Commissie te pleiten voor de in haar ogen noodzakelijke hervormingen ter versterking van het opereren van de Unie, hetgeen volgens de aan het woord zijnde leden dringend noodzakelijk is?

Uiteindelijk is het uitbreidingsproces niet zozeer juridisch gedreven maar politiek, menen de leden van de VVD-fractie. Dat was het geval bij de meest recente uitbreidingen, maar evenzeer bij de toetreding van o.a. Spanje, Portugal en Griekenland. Is de regering het tegen deze achtergrond met deze leden eens dat de hervormingen zoals verwoord in voorgaande alinea's moeten zijn gerealiseerd voordat er sprake kan zijn van verdere uitbreiding van de EU?

De minister benadrukt in zijn brief dat uitbreiding de EU moet versterken, niet verzwakken. Aansluiting bij het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) is daarbij – zeker in het licht van de huidige geopolitieke ontwikkelingen, die een lange schaduw vooruitwerpen – cruciaal. De positie van de EU in de Oekraïne-oorlog is nu urgent, maar de EU moet ook slagvaardig kunnen handelen in toekomstige situaties op de middellange en lange termijn. Tegenover geopolitieke argumenten vóór uitbreiding, kunnen daarom slagkracht-argumenten worden geplaatst, menen de leden van de VVD-fractie. Zij merken op dat ook zonder uitbreiding we nu al ervaren hoe ingewikkeld het soms is om als EU daadkrachtig en snel op te treden in de wereld. Uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten die uiteenlopende (historische) banden hebben met de huidige geopolitieke grootmachten kan dit eensgezind daadkrachtig optreden nog lastiger maken. Daarom hebben de leden van de VVD-fractie behoefte aan perspectief van de regering welke maatregelen nodig zijn om mét EU-uitbreiding meer GBVB-eensgezindheid én daadkracht te realiseren, en hoe risico's op verlamming van het GBVB geloofwaardig kunnen worden gemitigeerd. Welke gevolgen verbindt de regering eraan als de conclusie is dat dit risico niet adequaat kan worden gemitigeerd?

### Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben vragen die specifiek betrekking hebben op de situatie van de kandidaat-lidstaten Albanië en Bosnië.

#### Albanië

Het kabinet-Schoof geeft in zijn brief<sup>5</sup> over Albanië aan: *“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.”* Kunt u deze ‘goede voortgang’ ook nader (cijfermatig) onderbouwen?

Kunt u aangeven hoe deze ‘goede voortgang’ zich verhoudt tot het bericht ‘Oprukkende Albanese maffia plaag voor Nederlandse recherche’<sup>6</sup> van RTL Nieuws (oktober 2024) waarin wordt gesteld dat Albanië een narcostaat is en Albanese criminele netwerken steeds meer aan macht winnen in Nederland? Kunt u nadere cijfers voorleggen van criminele activiteiten van Albanen in Nederland?

Afgelopen november publiceerde onderzoeksplatform FTM het artikel ‘Het Albanese drugsimperium bedreigt Europa, maar Brussel kijkt weg’<sup>7</sup>. In dit artikel wordt een beeld geschetst van de wijdverspreide criminaliteit en corruptie vanuit Albanië in Europa, waaronder Nederland, en de desondanks positieve grondhouding van de Europese Commissie ten aanzien van toetreding van Albanië tot de EU. Heeft het kabinet kennisgenomen van dit artikel? Herkent u het in het artikel geschetste beeld van de verspreiding van criminaliteit en corruptie in Europa vanuit Albanië? Kunt u aangeven hoe dit zich verhoudt tot de uitspraak van het kabinet-Schoof over de ‘goede voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad’ en haar positie ten aanzien van de voortgang van de toetreding van Albanië tot de EU?

De brief stelt op pagina 7: *“Albanië ambieert in 2027 de toetredingsonderhandelingen af te ronden. De Commissie acht deze ambitie haalbaar, mits het hervormingstempo aangehouden wordt.”*

<sup>5</sup> [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20251128/brief\\_van\\_de\\_minister\\_van\\_bz/document3](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20251128/brief_van_de_minister_van_bz/document3), p. 8

<sup>6</sup> <https://www.rtl.nl/nieuws/artikel/5475662/albanese-criminelen-winnen-aan-macht-nederland>

<sup>7</sup> <https://www.ftm.nl/artikelen/albanese-maffia-tiert-welig-in-europa-maar-brussel-kijkt-weg>

Kunt u aangeven hoe het huidige kabinet tegenover deze ambitie staat, gelet op voornoemde punten over Albanese criminele netwerken? In hoeverre weegt het kabinet dit mee bij beslissingen over het sluiten van onderhandelingshoofdstukken?

### **Bosnië**

Het landenrapport van Bosnië stelt over de aanpak van terrorisme onder andere: *“The cooperation among authorities competent for countering terrorism has been hampered by the political situation – at both strategic and operational level – and needs to become more structured and efficient. The response to terrorist attacks needs to be reviewed and better prepared by developing standard operating procedures. Bosnia and Herzegovina actively participates in the counter terrorism support network (CTSN) established with CEPOL support. Bosnia and Herzegovina needs to step up the implementation of the 2021-2026 strategy and action plans against terrorism and violent extremism, as well as the bilateral arrangement with the EU under the Joint Action Plan on counter terrorism for the Western Balkans. The criminal code remains to be amended in line with the Joint Action Plan. There was no repatriation of foreign terrorist fighters during the reporting period, and around 160 citizens of Bosnia and Herzegovina (including 41 women and 77 children) remain in Syria and Iraq. Bosnia and Herzegovina needs to develop a comprehensive reintegration policy. In 2024, 14 investigations for terrorism were initiated against 15 individuals (the double than in 2023) with three final convictions. Security agencies and local authorities need to develop a coordinated approach to prepare the release from prison of terrorism offenders who have served their sentences, and provide assistance to help them disengage from violent extremism. Bosnia and Herzegovina needs to further develop the capacity to investigate and prosecute the financing of terrorism and address threats posed by new technologies.”*<sup>8</sup>

In de kabinetsappreciatie wordt echter zeer marginaal ingegaan op de risico's van terrorisme in Bosnië. Bij eerdere vragen in 2024 over gewelddadig extremisme van Bosnische radicaalislamitische organisaties en de bestrijding van terrorisme gaf de minister van Buitenlandse Zaken aan dat dit een prioriteit blijft van het kabinet.<sup>9</sup> Kunt u nader aangeven hoe dit kabinet aan deze prioriteit concreet vormgeeft en in hoeverre deze risico's vanuit Bosnië goed in beeld zijn?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket 2025. Voornoemde leden constateren dat de regering het belang benadrukt van strikte naleving van de toetredingscriteria en van versterking van het Europese instrumentarium ter bescherming en handhaving van de rechtsstaat. Over de wijze waarop dit in de praktijk vorm moet krijgen, alsmede in het licht van recente discussies over mogelijke versnelde toetreding van Oekraïne en een tweeledig toetredingsmodel, hebben deze leden de volgende vragen aan de regering.

### Toetreding Oekraïne

---

<sup>8</sup> P. 49

[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20251112/bosnia\\_and\\_herzegovina\\_report\\_2025\\_3/document3](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20251112/bosnia_and_herzegovina_report_2025_3/document3)

<sup>9</sup> P. 8/9

[https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20240618/verslag\\_van\\_een\\_schriftelijk\\_3/document3/f=vm\\_eadcylxnzo.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20240618/verslag_van_een_schriftelijk_3/document3/f=vm_eadcylxnzo.pdf)

Hoe beoordeelt u berichten over politieke druk om Oekraïne versneld te laten toetreden in het kader van vredesonderhandelingen?<sup>10</sup> Acht het kabinet het wenselijk dat geopolitieke overwegingen invloed krijgen op de inhoudelijke toetredingscriteria?

Is de regering van mening dat toetreding onder omstandigheden onderdeel mag worden van vredesonderhandelingen of geopolitieke deals, of bent u het met de leden van de SP-fractie eens dat toetreding een strikt op merites gebaseerd proces moet blijven?

Kan de regering expliciet bevestigen dat voor Nederland volledige naleving van alle Kopenhagencriteria leidend blijft, ook in het geval van Oekraïne, ongeacht geopolitieke ontwikkelingen?

#### Tweeledig toetredingsmodel

Bent u bekend met voorstellen of discussies op EU-niveau over een tweeledig toetredingsmodel, waarbij landen eerder zouden kunnen toetreden met een beperktere status?<sup>11</sup>

Deelt de regering de zorg van voornoemde leden dat differentiatie in het toetredingsproces op politieke gronden de geloofwaardigheid van het uitbreidingsbeleid kan ondermijnen?

Kan de regering bevestigen dat Nederland géén voorstander is van EU-lidmaatschap in twee fasen, waarbij een land lid wordt zonder aan alle voorwaarden te voldoen?

Is de regering bereid zich in EU-verband actief uit te spreken tegen invoering van een mogelijk tweeledig lidmaatschapsmodel en voor één uniforme toetredingsstandaard voor alle kandidaat-lidstaten?

Hoe waarborgt u dat alle kandidaat-lidstaten volgens dezelfde maatstaven worden beoordeeld, en dat er geen politieke uitzonderingsposities ontstaan voor afzonderlijke landen?

Deelt u de opvatting dat juist strikte, consistente toepassing van de criteria in het belang is van kandidaat-lidstaten zelf omdat dit hun hervormingen versterkt, ook voor de lange termijn?

#### Rechtsstaat

Welke lessen trekt het kabinet uit eerdere uitbreidingsrondes waarbij na toetreding sprake bleek van democratische en rechtsstatelijke achteruitgang?

Bent u van mening dat uitbreiding kan plaatsvinden zolang de EU zelf nog worstelt met structurele rechtsstaatproblemen in bestaande lidstaten? Hoe weegt u dit?

Ziet u een risico dat te vroege toetreding van landen met nog kwetsbare instituties het probleem van rechtsstatelijke achteruitgang binnen de EU vergroot?

Hoe beoordeelt de regering het spanningsveld tussen uitbreiding, met name in de huidige geopolitieke context, en het feit dat de EU er volgens deze leden momenteel niet in slaagt rechtsstatelijke achteruitgang in bestaande lidstaten effectief te keren?

Is de regering van mening dat eerst het interne rechtsstaatsinstrumentarium versterkt moet worden voordat verdere uitbreiding plaatsvindt?

---

<sup>10</sup> [Brussel kijkt naar versnelde EU-toetreding voor Oekraïne](#) & [Ukraine keeps pushing for early EU entry as peace plan talks rumble on](#)

<sup>11</sup> [Countries split over plans for two-tier EU – POLITICO](#) & [Enlargement: EU mulls two-tier membership for new entrants](#)

De aan het woord zijnde leden zien dat in de kabinetsappreciatie het belang van sterke waarborgen tegen terugval op rechtsstatelijke hervormingen na toetreding wordt benadrukt. Kunt u concreet maken welke nieuwe instrumenten of mechanismen Nederland daarbij voor ogen heeft?

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren**

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich zorgen over de uitbreiding van de Europese Unie met de in de Mededeling genoemde lidstaten. Zij hebben de volgende vragen.

In hoeverre acht u het realistisch dat de genoemde lidstaten (zullen) voldoen aan de Kopenhagencriteria (democratie, mensenrechten, respect voor de rechtsstaat)?

Deelt u de zorgen van deze leden dat uitbreiding zal leiden tot nog meer vertraging bij besluitvorming? Bent u het met deze leden eens dat de EU eerst intern hervormd moet worden voordat sprake kan zijn van uitbreiding?

Beschouwt het kabinet de uitbreiding van de EU met de genoemde lidstaten als een versterking of verzwakking van de geopolitieke stabiliteit? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

#### **Vragen en opmerkingen van het lid van de Fractie-Van de Sanden**

In de kabinetsappreciatie staat dat het uitbreidingsbeleid strikt gebaseerd blijft op merites en voorwaarden. Het lid van de Fractie-Van de Sanden vraagt u om concreet toe te lichten welke rechtsstatelijke minimumnormen volgens Nederland daadwerkelijk duurzaam gerealiseerd moeten zijn vóór opening of sluiting van toetredingshoofdstukken. Hoe wordt voorkomen dat geopolitieke overwegingen deze criteria feitelijk relativeren?

In meerdere landenrapporten signaleert de Commissie vooruitgang op papier, maar aanhoudende problemen in de praktijk bij rechterlijke onafhankelijkheid, corruptiebestrijding en persvrijheid, aldus dit lid. Kunt u uiteenzetten hoe de regering beoordeelt of hervormingen structureel en onomkeerbaar zijn, en welke objectieve maatstaven zij daarbij hanteert?

Acht u het wenselijk dat toetredingsonderhandelingen worden voortgezet met landen waar de politieke invloed op de rechterlijke macht of de mediavrijheid aantoonbaar voortduurt, en zo ja, hoe wordt dan geborgd dat dit geen afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de EU-rechtsorde?

De Commissie werkt steeds vaker met gefaseerde integratie en tussentijdse toegang tot EU-programma's voorafgaand aan volledig lidmaatschap, zo ziet dit lid. Hoe voorkomt de regering dat deze stappen de feitelijke toetredingsdruk verhogen zonder dat rechtsstatelijke voorwaarden volledig zijn vervuld?

Kunt u toelichten in hoeverre de regering bereid is om, indien sprake is van terugval op het gebied van rechtsstaat of fundamentele vrijheden, expliciet te pleiten voor bevriezing of terugdraaiing van onderhandelingshoofdstukken, en hoe vaak Nederland dit de afgelopen jaren daadwerkelijk heeft gedaan?

Kunt u concreet aangeven welke rol Nederland speelt bij het ondersteunen van rechtsstatelijke hervormingen in kandidaat-lidstaten, en hoe wordt geëvalueerd of deze ondersteuning daadwerkelijk leidt tot institutionele versterking in plaats van formele wetgeving zonder praktische doorwerking?

Het lid van de Fractie-Van de Sanden constateert dat het uitbreidingsproces voor burgers en parlementen vaak weinig transparant en voorspelbaar is. Kan de regering

toelichten hoe zij zich inzet voor betere parlementaire betrokkenheid, heldere voortgangscriteria en publieke toetsbaarheid van uitbreidingsbesluiten?

Kunt u expliciet maken onder welke omstandigheden Nederland bereid zou zijn om uitbreidingstrajecten te blokkeren of vertragen, en hoe deze positie zich verhoudt tot de huidige kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket 2025?

In het licht van een mogelijke verdere uitbreiding van de Europese Unie vraagt het aan het woord zijnde lid in hoeverre de regering het wenselijk acht om, voorafgaand aan eventuele nieuwe toetredingen, te bezien of het huidige constitutionele fundament van de Europese Unie aan herziening toe is, in het bijzonder op de onderdelen:

- De besluitvorming binnen de Raad (waaronder de toepassing en reikwijdte van unanimititeit versus gekwalificeerde meerderheid), en
- De mogelijkheden tot schorsing dan wel expulsie van een lidstaat bij voortdurende en ernstige schendingen van de in artikel 2 VEU verankerde kernwaarden.

Bent u van oordeel dat uitbreiding kan plaatsvinden binnen het huidige verdragskader, of acht de regering institutionele hervormingen op deze punten een noodzakelijke voorwaarde om de slagvaardigheid en normatieve samenhang van de Unie te waarborgen?

#### **Vragen en opmerkingen van het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers**

Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers heeft met interesse kennisgenomen van de Mededeling over het EU-uitbreidingspakket 2025 van de Europese Commissie en de daarbij horende kabinetsappreciatie. Naar aanleiding daarvan vraagt dit lid of deze landen Europees dierenwelzijns-, natuur- en klimaatwetgeving al vertaald hebben en geïmplementeerd naar nationale wetgeving?

Zo ja, welke landen hebben deze wetgeving vertaald en geïmplementeerd in eigen wetgeving en welke niet? Zo nee, welke afspraken zijn hierover gemaakt? Graag een reflectie per land dat vergaand in het EU-toetredingsproces zit.

De leden van de vaste commissie voor Europese Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk vier weken na dagtekening van deze brief.

prof. dr. E.B. van Apeldoorn

Voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2026

Hierbij doe ik u de beantwoording toekomen van de vragen van de fracties van BBB, VVD, PVV, SP, Partij voor de dieren, Fractie-Van de Sanden en fractie-Visseren-Hamakers naar aanleiding van de brief van de Mededeling over het EU-uitbreidingspakket 2025<sup>12</sup> en de daarbij horende kabinetsappreciatie.<sup>13</sup> Deze vragen werden ingezonden op 4 maart jl. met het kenmerk 180124.

De minister van Buitenlandse Zaken,

T.B.W. Berendsen

---

<sup>12</sup> COM(2025)690

<sup>13</sup> EK 2025-2026, 23.987, AB

## **Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van BBB**

De vragen van de leden van de BBB-fractie hebben met name betrekking op de mogelijke toetreding tot de EU door vijf landen, namelijk Albanië, Montenegro, Moldavië, Oekraïne en Servië. Over de mogelijke uitbreiding van de EU hebben de leden van de BBB-fractie vragen gesteld.

### **Vraag 1**

In dit document wordt slechts twee keer over de landbouw- en voedselvoorzieningssituatie in de vijf landen gesproken. Het 11e hoofdstuk van het EU-uitbreidingsproces richt zich op landbouw en plattelandsontwikkeling. In het bijgesloten factsheet<sup>14</sup> staat dat voor alle vijf landen op dit terrein een 'screening voltooid' is.

De aan het woord zijnde leden vragen u of u, mede gezien het grote aandeel van landbouw in de regelgeving en uitgaven van de EU, aan de Europese Commissie voor wilt stellen over dit terrein volgend jaar en daarna wél te rapporteren.

### **Antwoord**

Uiteraard besteedt de Commissie de aandacht aan landbouw, plattelandsontwikkeling en voedselzekerheid. Zo publiceert de Commissie ieder jaar met de mededeling over het uitbreidingsrapport ook gedetailleerde landenrapporten over de tien (potentiële) kandidaat-lidstaten. Deze bevatten een overzicht van relevante ontwikkelingen en de mate van voorbereiding van desbetreffend land binnen alle onderhandelingsclusters, waaronder Cluster 5 over hulpbronnen, landbouw en cohesie, waar hoofdstuk 11 over landbouw en plattelandsontwikkeling onder valt.<sup>15</sup>

### **Vraag 2**

Hoeveel wordt door de Nederlandse regering zelf, dus naast financiering van de EU, per jaar besteed aan voorbereiding van deze vijf landen op een mogelijk EU-lidmaatschap? Op welke terreinen concentreert deze hulp zich?

### **Antwoord**

Het kabinet ondersteunt de vijf genoemde kandidaat-lidstaten onder meer via het MATRA-programma. Dit is al jarenlang een waardevol instrument voor de versterking van democratie en rechtsstaat in (potentiële) kandidaat-lidstaten en landen van het Oostelijk Partnerschap. Tegelijkertijd is er ook uitvoering gegeven aan de bezuinigingen op non-ODA middelen: het totale MATRA-budget zal aanzienlijk dalen van circa EUR 16.8 mln. in 2024 naar EUR 5.8 mln. in 2028. In de kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket 2025 worden naast het MATRA-programma nog meer voorbeelden gegeven, ook van steun vanuit andere departementen, waaronder capaciteitsversterking op het gebied van openbare financiën via het kiesgroepprogramma, en capaciteitsopbouw in Oekraïne via trainingsbezoeken op het gebied van toezicht op dierenwelzijn.

Veel technische ondersteuning vanuit Nederland en samenwerking draagt bij aan de voorbereiding op EU-lidmaatschap, maar wordt vaak niet als dusdanig bestempeld, omdat deze ook buiten de toetredingscontext relevant is.

### **Vraag 3**

Welke activiteiten voeren Nederlandse ambassades en consulaten in de genoemde vijf landen uit met als doel het helpen voorbereiden op eventueel EU-lidmaatschap? Is de effectiviteit en efficiëntie daarvan geëvalueerd? Wat waren daaruit de belangrijkste

---

<sup>14</sup> [Factsheet State of play EU accession negotiations](#)

<sup>15</sup> Zie de [landenrapporten](#) bij het uitbreidingspakket.

conclusies? Zo niet: bent u bereid toe te zeggen een dergelijke evaluatie uit te voeren en de Kamer over de uitkomsten daarvan te informeren?

#### **Antwoord**

Ambassades spelen een belangrijke rol in de dialoog met (potentiële) kandidaat-lidstaten over EU-uitbreiding. Ambassadeurs en medewerkers gaan regelmatig in gesprek met overheden en organisaties over aandachtspunten in het EU-uitbreidingsproces, bijvoorbeeld op het gebied van de rechtsstaat en corruptiebestrijding. Daarnaast spelen de ambassades een belangrijke rol bij de implementatie van het MATRA-programma. Zo dragen zij bij aan een effectieve inzet van de decentrale middelen waarmee het lokale maatschappelijke middenveld wordt gesteund ten behoeve van de versterking van democratie en rechtsstaat. De laatste uitgevoerde evaluatie van het MATRA-programma is gepubliceerd op 30 oktober 2024<sup>16</sup>, de kabinetsreactie werd op 8 november 2024 gedeeld met de Tweede Kamer.<sup>17</sup> De belangrijkste bevindingen van de evaluatie zijn tevens te vinden op de website van de Rijksoverheid.<sup>18</sup>

Ook op het gebied van pre-toetredingssteun aan kandidaat-lidstaten spelen de ambassades een belangrijke rol. Zo beoordelen de ambassades mede de voorstellen voor programmering met pre-toetredingssteun. Ook zijn de ambassades betrokken bij beoordeling en de monitoring van de hervormingsagenda's onder de Groeiplannen voor de Westelijke Balkan en voor Moldavië en de EU Oekraïne-faciliteit. Daarnaast zijn de ambassades ook bekend met de implementatie van projecten in het kader van pre-accessiesteun die vanuit de EU worden gefinancierd. Overigens is de Nederlandse ambassadeur in Belgrado mede-geaccrediteerd voor Montenegro. Nederland heeft geen ambassade in Podgorica.

#### **Vraag 4**

Wordt hulp bij voorbereiding op een eventueel EU-lidmaatschap genoemd in bilaterale verdragen, convenanten of andere overeenkomsten tussen Nederland en die landen? Zo ja: in welke documenten?

#### **Antwoord**

Dat is het geval met Oekraïne en Moldavië. Het ondersteunen van Oekraïne bij het doorvoeren van hervormingen en het voldoen aan de toetredingscriteria vormt de kern van de jaarlijkse bilaterale intergouvernementele Lviv-conferentie.<sup>19</sup> Ook bevestigden Nederland en Oekraïne in hun bilaterale veiligheidsovereenkomst dat ze zich zullen inzetten om te werken aan de geleidelijke integratie van Oekraïne in de EU, met het oog op een toekomstig lidmaatschap.<sup>20</sup> Ook voor Moldavië geldt dit. Zo is recent een memorandum van overeenstemming inzake landbouwsamenwerking ondertekend, waarin hulp bij voorbereiding op een eventueel EU-lidmaatschap wordt genoemd.

#### **Vraag 5**

De leden van de BBB-fractie vragen u welke weerstand tegen mogelijk EU-lidmaatschap er in de genoemde vijf landen bestaat. Hebben Nederlandse diplomaten contact met tegenstanders van EU-lidmaatschap? Welke argumenten tegen en zorgen over EU-lidmaatschap blijken uit die contacten?

#### **Antwoord**

---

<sup>16</sup> Kamerstuk 2024D42934

<sup>17</sup> Kamerstuk 36600-V-6

<sup>18</sup> Zie <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/matra-instrumenten>

<sup>19</sup> Zie [joint communique of NL and UKR 12 April 2025](#)

<sup>20</sup> Zie [Overeenkomst inzake Veiligheidssamenwerking tussen Nederland en Oekraïne | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

Steun voor de EU en EU-lidmaatschap verschilt sterk per kandidaat-lidstaat, wat ook blijkt uit de zogenaamde *perception surveys* die de Commissie september jl. publiceerde.<sup>21</sup> Ambassades in (potentiële) kandidaat-lidstaten hebben regelmatig contact met verschillende maatschappelijke organisaties, die zowel positief als kritisch kijken tegen het uitbreidingsproces. Uit deze gesprekken blijkt waardering voor de aandacht die Nederland heeft voor rechtsstaatswaarden, maar bijvoorbeeld ook zorgen over het gebrek aan perspectief op EU-lidmaatschap bij het uitblijven van voortgang in het toetredingsproces.

#### Vraag 6

Welke afspraken over taakverdeling zijn er tussen Nederlandse ambassades en de European External Action Service (EEAS) in de vijf landen wat betreft EU-uitbreiding?

#### Antwoord

Het werk van EU-delegaties en ambassades van lidstaten in (potentiële) kandidaat-lidstaten is complementair aan elkaar: beiden hebben regelmatig contact met overheden over aandachtspunten in het toetredingsproces. Via de ambassades in Oekraïne, Moldavië en Georgië en de eigen rechtsstatelijkheids-, veiligheids- en stabiliteitsnetwerken in de Westelijke Balkan, speelt het kabinet een actieve rol door monitoring en input op de landenrapportages, onder andere over justitiële hervormingen en migratie. Omdat de Commissie (DG ENEST) ontwikkelingen in (potentiële) kandidaat-lidstaten monitort en hen ondersteunt gedurende de toetredingsonderhandelingen bij het voldoen aan het EU-acquis, hebben de EU-delegaties over het algemeen meer contact over de technische aspecten van het EU-acquis.

#### Vraag 7

Hoeveel verwacht u dat elk van de vijf landen ongeveer als financiële bijdrage aan de EUBegroting zullen moeten gaan betalen, en hoeveel zullen zij uit de verschillende EUBegrotingsdelen en -programma's ontvangen? Welke landen hebben de potentie om op termijn netto-betalers te worden? Mochten deze landen volwaardig lid worden, welke effecten zou dit per land hebben op de EU-begroting en wat zou het totale effect zijn?

#### Antwoord

Het kabinet benadrukt dat op dit moment toetreding van de genoemde kandidaat-lidstaten nog niet aan de orde is. Wanneer dat wel het geval zal zijn, zal het effect op de EU-begroting als gevolg van de toetreding van de vijf genoemde landen van veel factoren afhankelijk zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het moment van toetreding, de mate van infasering en ingroeipaden in het Meerjarig Financieel Kader (MFK), of er gekozen wordt voor een verhoging van MFK-plafonds of inpassing in bestaande budgetten en de mate waarin landen op basis van de criteria in aanmerking komen voor fondsen. Dat is wel deels afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over het volgende MFK (vanaf 2028), waarin volgens het Commissievoorstel het aandeel van deze middelen in de EU-begroting afneemt en de verdeelsystematiek wordt aangepast. De onderhandelingen daarover duren naar verwachting nog tot in 2027. Hoewel er dus tal van onzekerheden zijn over de modaliteiten van eventuele toetreding en de impact op de EU-begroting, is het in algemene zin aannemelijk dat de nettobetalingsspositie van veel huidige lidstaten hierdoor licht zal verslechteren. Tegelijkertijd is de economische omvang van de genoemde lidstaten in relatie tot de economie van de EU beperkt en zal dit effect beperkt zijn.

---

<sup>21</sup> Zie [Special Eurobarometer and perception surveys - Enlargement and Eastern Neighbourhood](#)

### Vraag 8

Kunt u schetsen welke handelsrelaties Nederland met de genoemde landen heeft? Welke jaarlijkse waarde hebben die? Welke soorten diensten of producten betreft het vooral?

### Antwoord

Nederland heeft een bescheiden doch groeiende handelsrelatie met de genoemde landen, waarbij de meeste handel wordt gedreven met Servië en Oekraïne. In 2025 bedroeg de export in goederen naar Servië 1.352 miljoen euro, waarvan het grootste aandeel betrekking heeft op groente en fruit producten en voertuigen voor wegvervoer. Voor Oekraïne bedroeg de export in goederen 2.273 miljoen euro, hiervan betreft het grootste aandeel koffie, thee, en cacao-producten en vervoermateriaal. Cijfers over de handel in goederen en diensten met de overige landen zijn te vinden op de website van het CBS onder internationale handel.

### Vraag 9

Hoeveel visumaanvragen ontvangt Nederland jaarlijks vanuit deze respectievelijke landen? En hoeveel asielaanvragen, aanvragen voor naturalisatie en gezinshereniging? Hoeveel van deze aanvragen zijn succesvol?

### Antwoord

Albanië, Montenegro, Moldavië, Oekraïne en Servië staan op de Europese lijst van landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten van de visumplicht zijn vrijgesteld voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.

In de tabel hieronder staat het aantal asielaanvragen. Oekraïense ontheemden vallen in beginsel onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Deze gegevens zijn opgenomen in een aparte tabel.

Tabel: Aantal eerste asielaanvragen van de volgende nationaliteiten.

	2023	2024	2025
Albanees	30	20	20
Moldavisch	650	520	140
Montenegrijns	<5	<5	<5
Servisch	40	20	20

Bron: IND *Asylum Trends* januari 2026. Cijfers afgerond op tientallen, cijfers tussen 0 en 4 zijn aangeduid met <5.

Tabel: Aantal Oekraïense ontheemden ingeschreven in de BRP, stand eind december

	2023	2024	2025
Oekraïense ontheemden	102.700	118.310	131.680

Bron: *Staat van Migratie 2025 (2023 en 2024)* en *JenV (2025)*.

Er wordt gevraagd naar het aantal aanvragen om gezinshereniging. Opgemerkt dient te worden dat onderstaande tabellen mogelijk ook een aantal zaken bevatten die onder gezinsvorming vallen. Welke van de twee vormen dit betreft, valt niet zuiver af te bakenen in de IND-systemen. Hierdoor is in enige mate sprake van een overschatting. Het gaat in de tabellen om aanvragen voor gezinshereniging vanuit de kwalificaties asiel, nareis en 8 EVRM.

Tabel: aantal aanvragen gezinshereniging van de volgende nationaliteiten

	2023	2024	2025
--	------	------	------

Albanië	70	60	70
Moldavië	10	<10	20
Montenegro	10	20	10
Oekraïne	550	520	470
Servië	140	70	90

Tabel: inwilligingspercentage aanvragen gezinshereniging van de volgende nationaliteiten

	2023	2024	2025
Albanese	86%	84%	81%
Moldavische	50%	83%	53%
Montenegrijnse	100%	88%	67%
Oekraïense	93%	92%	85%
Servische	80%	84%	90%

Bron IND (Metis / INDiGO). Cijfers afgerond op tientallen.

Tabel: Aantal nationaliteitswijzigingen, verkrijging Nederlanderschap vanuit de volgende voorgaande nationaliteiten.

Vorige nationaliteit	2022	2023	2024
Albanees	100	150	150
Moldavisch	20	40	30
Montenegrijns	40	30	30
Oekraïens	630	890	1.030
Servisch	280	310	260
<i>Overig</i>	<i>52.610</i>	<i>55.490</i>	<i>57.490</i>
Totaal	53.680	56.900	59.000

Bron: CBS. Cijfers afgerond op tientallen.

#### Vraag 10

Hoe groot is de bevolkingsgroei in deze respectievelijke landen? Wat is het gemiddelde aantal kinderen per vrouw?

#### Antwoord

Volgens data van de Wereldbank is de bevolkingsgroei in Albanië, Montenegro, Moldavië, Oekraïne en Servië respectievelijk -1,5%, 0,0%, -2,3%, 0,3% en -0,6% in 2024<sup>22</sup>. Het geboortecijfer in 2023 betreft respectievelijk 1,3; 1,7; 1,7; 1,0 en 1,6.<sup>23</sup>

#### Vraag 11

Hoeveel Nederlanders hebben een migratieachtergrond uit deze respectievelijke landen? Hoeveel daarvan zijn eerste, tweede respectievelijk derde generatie Nederlander?

#### Antwoord

Voor een nadere toelichting op de gebruikte CBS-gegevens wordt verwezen naar de voetnoot<sup>24</sup> en de hieronder gegeven uitleg over de gebruikte termen in onderstaande tabel.

<sup>22</sup> [Population growth \(annual %\) - Albania, Serbia, Montenegro, Moldova, Ukraine | Data](#)

<sup>23</sup> [Fertility rate, total \(births per woman\) - Albania, Ukraine, Moldova, Serbia, Montenegro | Data](#)

<sup>24</sup> Het CBS gaat over op een nieuwe indeling van de bevolking naar herkomst. Voortaan is meer bepalend waar iemand zelf geboren is, naast waar iemands ouders geboren zijn. Daarbij wordt het woord migratieachtergrond niet meer gebruikt. Deze indeling wordt geleidelijk ingevoerd in tabellen en publicaties met bevolking naar herkomst, zie [CBS Open data StatLine](#).

- **Tweede generatie:** het aantal personen dat in Nederland is geboren, maar waarvan één of beide ouders in één van de onderstaande herkomstlanden is geboren.
- **Migrant:** Het aantal personen dat buiten Nederland is geboren in één van de onderstaande herkomstlanden.

Tabel: Aantal personen van de tweede generatie en het aantal migranten van de volgende herkomstlanden

Herkomstland	2023		2024		2025	
	Migrant	Tweede generatie	Migrant	Tweede generatie	Migrant	Tweede generatie
Albanië	3.560	1.300	3.890	1.400	4.160	1.520
Moldavië	5.870	870	6.860	960	7.490	1.060
Montenegro	1.610	1.150	1.630	1.200	1.600	1.220
Oekraïne	97.710	6.380	114.670	7.130	127.720	8.080
Servië	11.610	8.220	11.770	8.340	11.820	8.480

Bron: CBS. Cijfers afgerond op tientallen.

### Vraag 12

Welke bilaterale verdragen heeft Nederland nu met deze landen? Welke daarvan zullen deze worden opgezegd bij toetreding van deze landen tot de EU?

### Antwoord

In de Verdragenbank<sup>25</sup> is een overzicht te vinden van alle bilaterale verdragen tussen Nederland en deze landen. De werking van al deze verdragen is in overeenstemming met het recht van de Europese Unie. Deze verdragen worden niet automatisch beëindigd bij toetreding van (een van) deze landen tot de Europese Unie. Een definitieve analyse vindt plaats in een latere fase van het toetredingsproces.

### Vraag 13

Welke plekken nemen deze landen in internationale corruptie-indexen? Welke trend zit daar nu in?

### Antwoord

De mededeling bij het uitbreidingsrapport bevat een annex met daarin de scores van (potentiële) kandidaat-lidstaten in verschillende bekende indexen, waaronder de Corruption Perceptions Index.<sup>26</sup> De Commissie betreft deze in haar rapportages, aangezien corruptiebestrijding een essentieel horizontaal thema vormt in het EU-toetredingsproces. Het kabinet heeft hier ook bijzondere aandacht voor, zoals terug te vinden in de kabinetsappreciatie. De landen nemen voor 2025 de volgende plekken in (totaal 182 plekken): Albanië nr. 91, Montenegro nr. 65, Moldavië nr. 80, Oekraïne nr. 104, Servië nr. 116. De website van Transparency International laat per land ook de trend in scores zien. Met uitzondering van Servië is er een positieve trend zichtbaar.<sup>27</sup>

### Vraag 14

Hoeveel en welke criminaliteit in Nederland is afkomstig uit of verbonden aan genoemde landen? Hoe houdt u hiermee rekening bij de vraag of en wanneer de landen tot de EU mogen toetreden?

<sup>25</sup> [Overheid.nl | Verdragenbank](https://overheid.nl/verdragenbank)

<sup>26</sup> [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd\\_en?filename=2025%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en?filename=2025%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy.pdf) (pagina 36)

<sup>27</sup> Zie <https://www.transparency.org/en/cpi/2025/>

#### Antwoord

De strategische ligging van de Westelijke Balkan maakt het een doorvoerroute richting de EU voor verschillende illegale activiteiten, waaronder migrantensmokkel en de smokkel en handel in illegale goederen zoals wapens en drugs.<sup>28</sup> Criminele netwerken uit de Westelijke Balkan maken daarnaast gebruik van hun diaspora en opereren wereldwijd. Zo zijn ze met name actief in West-Europa en Latijns-Amerika en spelen ze bijvoorbeeld een grote rol in de trans-Atlantische cocaïnehandel.

Corruptiebestrijding en de strijd tegen georganiseerde misdaad vormen een centraal onderdeel van het *Fundamentals* cluster, de kern van het EU-toetredingsbeleid. De Commissie voert hierover gedurende de toetredingsonderhandelingen continu een gesprek met kandidaat-lidstaten. Zo moeten landen een *track record* opbouwen van onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen. Het jaarlijkse uitbreidingsrapport en de bijbehorende landenrapporten bieden een overzicht met ontwikkelingen in de landen, en bevatten ook aanbevelingen van de Commissie. Het kabinet besteedt hier ook nadrukkelijk aandacht aan in de kabinetsappreciatie en zet in op een aantoonbare duurzame inrichting van de aanpak van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie. Politiesamenwerking maakt een belangrijk deel uit van de bilaterale samenwerking met een aantal van deze landen.

#### Vraag 15

Welke extremistische of terroristische groepen zijn in de genoemde landen actief? Zijn deze actief in Nederland? Hoe wordt hier rekening mee gehouden bij de vraag of en wanneer genoemde landen tot de EU mogen toetreden?

#### Antwoord

Gedurende de toetredingsonderhandelingen monitort de Commissie terrorismebestrijding en preventie van radicalisering en gewelddadig extremisme in kandidaat-lidstaten, als onderdeel van het *Fundamentals* cluster. De Commissie kijkt onder andere naar het institutioneel raamwerk in de landen, de overname van EU-acquis, en administratieve capaciteit. De Commissie rapporteert hierover in het uitbreidingsrapport, en het kabinet volgt dit nauwgezet. Nederland hecht verder grote waarde aan een duurzaam ingebedde aanpak van terrorismebestrijding, evenals eisen voor corruptiebestrijding en informatiebeveiliging om te helpen voorkomen dat de groeperingen toegang krijgen tot informatie en daarmee belangen van de EU kunnen schaden. Ook is een adequate de-radicaliseringsaanpak voor jihadistisch- en rechts-extremisme van belang, gelet op de stabiliteit van deze landen zelf en de bredere regio. Het kabinet ziet hier een belangrijke rol voor een Europese inzet. Extremistische en terroristische risico's in de Westelijke Balkan komen niet voort uit gestructureerde organisaties, maar vanuit kleine gefragmenteerde netwerken en individuen die met name geïnspireerd zijn door ISIS en in mindere mate door Al-Qaeda. Vanuit het rechtsextremistische milieu zijn er bewegingen die gelinkt kunnen worden aan groeperingen zoals Blood & Honor en Combat 18. Enige overlap met Nederland is doorgaans primair ideologisch en transnationaal (waaronder door middel van online netwerken). Terrorismen en extremisme zijn grensoverstijgend en zijn niet exclusief een aandachtspunt voor kandidaat-lidstaten, maar voor heel Europa.

#### Vraag 16

Gaat de regering expliciet toestemming vragen aan het parlement voor de toetreding van deze landen? Wanneer en hoe verwacht de regering dit te gaan doen?

#### Antwoord

---

<sup>28</sup> Zie de European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2025

Ja. Na afronding van de toetredingsonderhandelingen met een kandidaat-lidstaat wordt een toetredingsverdrag opgesteld. Een toetredingsverdrag kan pas in werking treden als het door alle lidstaten van de EU en de toetredende staat is geratificeerd. In Nederland vereist ratificatie van een toetredingsverdrag goedkeuring van het Parlement via een goedkeuringswet. Wanneer toetredingsonderhandelingen kunnen worden afgerond, is afhankelijk van de kwaliteit en het tempo van hervormingen in kandidaat-lidstaten.

#### Vraag 17

Hebt u een analyse laten maken van de impact – kansen en bedreigingen - van de eventuele toetreding van deze landen voor de Nederlandse agrarische sector? Zo niet: wilt u de aan het woord zijnde leden toezeggen deze alsnog te laten maken?

#### Antwoord

SEO Economisch Onderzoek heeft in 2025 een economische impact-analyse uitgevoerd over mogelijke toetreding van negen kandidaat-lidstaten, met nadruk op de impact op handelsrelaties en concurrentie.<sup>29</sup> Schattingen per bedrijfstak laten zien dat het effect van de beperkte handelswinst voor Nederland voornamelijk wordt veroorzaakt door de handel in landbouwproducten, als gevolg van nieuwe exportmogelijkheden, betere importmogelijkheden en lagere prijzen voor Nederlandse consumenten. De analyse laat een grotendeels complementaire - in plaats van concurrerende - handelsrelatie voor landbouwgoederen zien met de kandidaat-lidstaten.

Het kabinet houdt in de toetredingsonderhandelingen rekening met de specifieke kenmerken van de agrarische sector in kandidaat-lidstaten en mogelijke uitdagingen die hiermee verband houden.

#### Vraag 18

De leden van de BBB-fractie bezien met grote bezorgdheid de financiële gevolgen van de toetreding van landen met een uitgebreide landbouwsector. Hoe schat de Nederlandse regering het risico in dat subsidies voor Nederlandse boeren onmiddellijk worden verminderd om de toetreding van nieuwe landen te ondersteunen?

#### Antwoord

Binnen het huidige MFK staan de Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) middelen voor EU-lidstaten volledig los van middelen voor pre-toetredingssteun voor kandidaat-lidstaten. Het is juridisch niet mogelijk om de subsidies voor EU-boeren te herprioriteren ter ondersteuning van kandidaat-lidstaten. In het voorstel van de Europese Commissie voor het volgend MFK vanaf 2028 bestaat er een geormerkt budget voor inkomenssteun aan boeren. Het is geenszins de verwachting dat middelen voor de landbouwsector binnen het volgende MFK verlaagd worden ter ondersteuning van kandidaat-lidstaten. In het geval een kandidaat-lidstaat toetreedt tot de EU, dient te worden bezien onder welke voorwaarden dit gebeurt. Zie ook het antwoord op vraag 7.

#### Vraag 19

In het rapport over Albanië wordt de voortgang in cluster 5: Middelen, landbouw en cohesie genoemd. Kunt u uitleggen in welke mate de Albanese normen voor voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid (hoofdstuk 12) daadwerkelijk vergelijkbaar zijn met de normen die gelden voor de Nederlandse boer? Is er hier geen dubbele maatstaf toegepast waarbij Nederlandse boeren zich moeten houden aan strengere regels dan hun toekomstige concurrenten, zo vragen deze leden.

---

<sup>29</sup> [SEO, Economische evaluatie van EU-uitbreiding met de Westelijke Balkan en het uitbreidingsstrio, mei 2025](#)

**Antwoord**

In november 2025 is Cluster 5 met Albanië geopend en tijdens de toetredingsonderhandelingen zal de voortgang van de implementatie van het EU-acquis op dit terrein continue onderwerp van gesprek zijn. Voor Albanië gelden dezelfde eisen als voor alle EU-lidstaten, namelijk dat zij bij toetreding tot de EU volledig moeten voldoen aan de regelgeving uit het landbouw-acquis. Het kabinet zal hier nauw op toezien om onder andere de integriteit van de interne markt, de bescherming van mens, dier, plant en milieu en een gelijk speelveld binnen de EU te garanderen. Zie ook het antwoord op vraag 1.

**Vraag 20**

Het rapport over Noord-Macedonië geeft aan dat de veterinaire wetgeving nog niet volledig is aangepast aan de EU-normen en dat de controle op dierziekten, zoals Afrikaanse varkenspest en hondsdolheid, niet voldoende is. Op welke manier evalueert de regering de gevaren voor de Nederlandse veestapel wanneer de grenzen voor landen waar de veterinaire wetgeving nog niet volledig aan EU-normen is aangepast verder worden geopend in het kader van het toetredingsproces?

**Antwoord**

Noord-Macedonië staat aan het begin van het toetredingsproces, de fase van toetredingsonderhandeling is nog niet daadwerkelijk gestart. De Commissie rapporteert via het jaarlijkse uitbreidingsrapport over de voortgang van implementatie van het EU-acquis. Aan het eind van het toetredingsproces moet Noord-Macedonië haar veterinaire wetgeving volledig in lijn gebracht hebben met het EU-acquis. Omdat Noord-Macedonië op dit moment geen EU-lid is, gelden er strikte veterinaire en douaneregels voor de import van levende dieren naar de EU. Het kabinet benadrukt het belang van volledige overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis voorafgaand aan EU-toetreding, om de diergezondheid en voedselveiligheid binnen de EU te beschermen en de integriteit van de interne markt te waarborgen.

**Vraag 21**

In de Mededeling wordt uitbreiding beschreven als een 'geopolitiek instrument'. De leden van de BBB-fractie pleiten voor een realistische aanpak waarbij economische stabiliteit en de belangen van onze eigen inwoners centraal staan. Is de regering van mening dat geopolitieke voorkeur nooit de sociaaleconomische situatie van het Nederlandse platteland en de voedselvoorziening in eigen land mag beïnvloeden?

**Antwoord**

Het kabinet stelt zich realistisch op ten opzichte van EU-uitbreiding, waarbij uitbreiding ook vanuit een geopolitieke context wordt bekeken. Buurlanden die onze waarden delen moeten perspectief hebben op toetreding. Dit neemt niet weg dat landen moeten blijven voldoen aan de Kopenhagencriteria voor volwaardig lidmaatschap. Het EU-toetredingsproces is een lang en complex proces dat gebaseerd is op eigen merites: voor elke stap dienen kandidaat-lidstaten te voldoen aan de voor die stap geldende vereisten. Voor het kabinet sluiten het vasthouden aan een toetredingsproces gebaseerd op merites en het erkennen van de geopolitieke dimensie van uitbreiding elkaar niet uit. De Unie wordt alleen sterker indien aan alle criteria voor EU-toetreding, waaronder de Kopenhagencriteria, wordt voldaan. Het kabinet blijft er daarom op toezien dat landen voor volwaardig lidmaatschap aan alle toetredingsvoorwaarden voldoen. Dat geldt ook voor de eisen voor de hoofdstukken over landbouw en plattelandsontwikkeling, voedselveiligheid, veterinair en fytosanitair beleid, en visserij. Verder dient de integriteit van de interne markt

**geborgd te blijven.**

**Vraag 22**

Het rapport over Turkije wijst erop dat er geen vooruitgang is geboekt in het verhelpen van obstakels voor het vrij verkeer van goederen. Op welke manier ondersteunt de regering de voortdurende gesprekken over toetreding, gezien het feit dat Turkije de douane-unie niet volledig respecteert, wat schadelijk is voor Nederlandse exporteurs?

**Antwoord**

De Commissie constateert in het landenrapport bij het uitbreidingsrapport 2025 dat Turkije enkele handelsbelemmeringen heeft geadresseerd, en roept Turkije op om resterende niet-tarifaire belemmeringen weg te nemen. De toetredingsonderhandelingen met Turkije liggen nog steeds stil. Dit staat los van het feit dat de EU en Turkije een constructieve relatie nastreven op gebieden van wederzijds belang, wat het kabinet steunt. Zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie<sup>30</sup> van het rapport van de Commissie en de EDEO over de EU-Turkije relatie van november 2023 steunt het kabinet, vanwege de constructieve opstelling van Turkije, de voorstellen die passen binnen het beleid om op een gefaseerde, proportionele en omkeerbare wijze samen te werken op onderwerpen van wederzijds belang. Zo steunt het kabinet het herstarten van de discussie of de Raad de Commissie zou moeten mandateren om met Turkije over het moderniseren van de douane-unie te onderhandelen, met dien verstande dat Turkije zich blijft inspannen voor het oplossen van handelsbelemmeringen en het tegengaan van sanctieontwijking ten opzichte van Rusland. In dit verband wordt ook met Turkije gesproken over resterende handelsbelemmeringen, bijvoorbeeld via de High-Level Dialogue on Trade.

**Vraag 23**

Bent u bereid om voor de volgende Europese Raad over uitbreiding, een uitgebreide impactanalyse naar de Kamer te verzenden over de impact van de voorgestelde stappen voor uitbreiding op de Nederlandse netto-afdracht en de Nederlandse agrarische sector?

**Antwoord**

Besluiten over stappen in de toetredingsonderhandelingen met een kandidaat-lidstaat, zoals het openen van een Cluster of het onder voorbehoud sluiten van een onderhandelingshoofdstuk, hebben geen impact op de Nederlandse netto-afdracht aan de EU. Voor wat betreft de impact van eventuele uitbreiding op de Nederlandse netto-afdrachten verwijs ik naar het antwoord op vraag 7.

**Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

Volgens de leden van de VVD-fractie stelt de regering terecht dat er sprake dient te zijn van het volledig honoreren van de zogenaamde Kopenhagen-criteria. Met het perspectief van een EUlidmaatschap is de bereidheid structurele hervormingen door te voeren groot. Eenmaal lid van de EU kan er sprake zijn van ontsporingen. Dit is het geval geweest bij Polen, en thans in Hongarije en Slowakije. Het is jammer genoeg niet uit te sluiten dat het in de toekomst vaker voorkomt, aldus deze leden.

**Vraag 24**

Het huidige artikel 7 van het EU-verdrag, waarbij sprake moet zijn van unanimititeit, is volgens hen geen werkend correctiemechanisme. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat, juist bij de huidige internationale turbulenties en spanningen, afwijkend gedrag effectief moet worden tegengegaan en er geen plaats is voor 'free

---

<sup>30</sup> Kamerstuk 21501-02 nr. 2821

riders'. Dit verzwakt het opereren van de EU en dat moet juist nu worden voorkomen. Is de regering bereid het initiatief te nemen art. 7 tot een effectief instrument te maken en daarvoor draagvlak te creëren? Mocht dat niet het geval zijn, dan zouden de leden van de VVD-fractie daar graag van op de hoogte gesteld worden en de redenen daarvan willen weten.

#### **Antwoord**

De artikel 7 procedure wordt effectiever indien het stemrecht van lidstaten die de waarden van de EU (artikel 2 EU-Verdrag) ernstig en voortdurend schenden eenvoudiger kan worden ontnomen. Herziening van deze procedure vergt echter verdragswijziging en daar is op dit moment geen draagvlak voor in de Raad. Het kabinet zet daarom in op verbeteringen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Het kabinet staat in nauw contact met gelijkgezinde lidstaten om de artikel 7-procedure tegen Hongarije verder te kunnen brengen. Bij wijzigingen in het krachtenveld aangaande de artikel 7-procedure tegen Hongarije, informeert het kabinet uw Kamer daarover in lijn met motie Paternotte/Van Campen.<sup>31</sup> Daarnaast zoekt het kabinet naar manieren om de slagvaardigheid van de besluitvorming op het GBVB te versterken, zie hiervoor verder het antwoord op vraag 28.

#### **Vraag 25**

Deze leden vinden het terecht dat de Commissie stelt dat de Unie zelf ook klaar moet zijn voor het kunnen absorberen van nieuwe toetredingen. Een mededeling hierover is aangekondigd voor het einde van 2025. Is er al duidelijkheid wanneer dit document wordt gepubliceerd, mocht dat nog niet het geval zijn (de leden van de VVD-fractie hebben nog geen mededeling kunnen achterhalen hieromtrent), wat daarvan de inhoud is en hoe de regering dat apprecieert?

#### **Antwoord**

De Commissie heeft inderdaad aangekondigd een mededeling te zullen publiceren die de gevolgen van uitbreiding op verschillende terreinen in kaart brengt, ter aanvulling op de evaluatie van maart 2024.<sup>32</sup> De publicatie van deze mededeling is uitgesteld. Op dit moment is onduidelijk wanneer deze wordt verwacht. Het kabinet vindt het belangrijk de effecten van uitbreiding goed te wegen. Na publicatie door de Commissie zal het kabinet de Kamers een schriftelijke appreciatie doen toekomen conform de reguliere informatieafspraken.

#### **Vraag 26**

In de visie van de VVD-fractie dienen deze hervormingen duidelijkheid te verschaffen op welke wijze een transferunie kan worden voorkomen, een Europa van meerdere snelheden verder vorm kan worden gegeven, de omvang van de Commissie kan worden beperkt en de kosten kunnen worden beheerst. In het proces van opstelling van een dergelijk document moet hierover al enige duidelijkheid bestaan. In hoeverre heeft de regering het initiatief genomen om in de Raad en bij de Commissie te pleiten voor de in haar ogen noodzakelijke hervormingen ter versterking van het opereren van de Unie, hetgeen volgens de aan het woord zijnde leden dringend noodzakelijk is?

#### **Antwoord**

De Raad heeft via informele discussies meermaals stilgestaan bij de Toekomst van Europa en hervormingen in het licht van uitbreiding. Nederland heeft ingebracht dat het handelingsvermogen van de EU centraal moet staan in dit vraagstuk.<sup>33</sup> Uitbreiding mag de EU niet van binnenuit verzwakken. Om te bepalen welke hervormingen nodig zijn om dat te garanderen, is een impactanalyse vereist. De Europese Raad concludeerde in

<sup>31</sup> Kamerstuk 21 501-02, nr. 3079.

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_1568](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1568)

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld kamerstuk [21501-02-3226](#).

juni 2024 dat deze analyse zal moeten worden uitgevoerd langs vier pijlers: EU waarden, beleid, begroting en bestuur. Het is nu wachten op de aangekondigde evaluaties van de Commissie om een volledig beeld te krijgen. In de tussentijd staat het denken in Nederland niet stil. Zo zijn er studies uitgevoerd naar de impact van uitbreiding op deelterreinen als economie en arbeidsmigratie.<sup>34</sup> Het kabinet heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verder 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.

#### **Vraag 27**

Uiteindelijk is het uitbreidingsproces niet zozeer juridisch gedreven maar politiek, menen de leden van de VVD-fractie. Dat was het geval bij de meest recente uitbreidingen, maar evenzeer bij de toetreding van o.a. Spanje, Portugal en Griekenland. Is de regering het tegen deze achtergrond met deze leden eens dat de hervormingen zoals verwoord in voorgaande alinea's moeten zijn gerealiseerd voordat er sprake kan zijn van verdere uitbreiding van de EU?

#### **Antwoord**

Hervorming van de EU is geen voorwaarde in het toetredingstraject van kandidaat-lidstaten. Conform de Kopenhagencriteria moet de absorptiecapaciteit van de EU wel in overweging genomen worden bij uitbreiding, in het belang van zowel de Unie als de toetredende lidstaat. Het kabinet hecht daar waarde aan. Daarom is het belangrijk dat het gesprek over EU-hervormingen wordt gevoerd parallel aan de toetredingstrajecten van kandidaat-lidstaten. De focus van het kabinet ligt daarbij op het behoud van effectieve besluitvorming, een sterke rechtsstaat, veiligheid en weerbaarheid, een sterke interne markt, en een houdbare begroting.

#### **Vraag 28**

De minister benadrukt in zijn brief dat uitbreiding de EU moet versterken, niet verzwakken. Aansluiting bij het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) is daarbij – zeker in het licht van de huidige geopolitieke ontwikkelingen, die een lange schaduw vooruitwerpen – cruciaal. De positie van de EU in de Oekraïne-oorlog is nu urgent, maar de EU moet ook slagvaardig kunnen handelen in toekomstige situaties op de middellange en lange termijn. Tegenover geopolitieke argumenten vóór uitbreiding, kunnen daarom slagkracht-argumenten worden geplaatst, menen de leden van de VVD-fractie. Zij merken op dat ook zonder uitbreiding we nu al ervaren hoe ingewikkeld het soms is om als EU daadkrachtig en snel op te treden in de wereld. Uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten die uiteenlopende (historische) banden hebben met de huidige geopolitieke grootmachten kan dit eensgezind daadkrachtig optreden nog lastiger maken. Daarom hebben de leden van de VVD-fractie behoefte aan perspectief van de regering welke maatregelen nodig zijn om mét EU-uitbreiding meer GBVB-eensgezindheid én daadkracht te realiseren, en hoe risico's op verlamming van het GBVB geloofwaardig kunnen worden gemitigeerd. Welke gevolgen verbindt de regering eraan als de conclusie is dat dit risico niet adequaat kan worden gemitigeerd?

#### **Antwoord**

**Een slagvaardig EU-buitenlandbeleid is in het belang van Nederland en andere EU-lidstaten. Op het internationale toneel staan we gezamenlijk sterker dan alleen. Om**

---

<sup>34</sup> Zie noot 14 voor het rapport van de SEO naar de economische impact van uitbreiding. Het CPB deed onderzoek naar de verwachte migratie naar Nederland bij verdere uitbreiding van de EU. Zie <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D52261>. Ook bracht Clingendael een rapport uit over de impact van EU-uitbreiding op de democratie en rechtsstaat in de Unie en haar lidstaten, zie: [Clingendael\\_report\\_In\\_waarden\\_verenigd\\_of\\_verdeeld.pdf](#).

coherenter en sneller beleid te kunnen voeren is het kabinet dan ook van mening dat meer besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid zou moeten plaatsvinden binnen het GBVB.

Er zijn ook anderen manieren om het GBVB te versterken, bijvoorbeeld via het instrument van nauwere samenwerking. Coalities van lidstaten kunnen hiermee specifieke nieuwe initiatieven ondernemen als andere lidstaten hier niet aan willen of kunnen meedoen. Daarnaast is het mogelijk om meer gebruik van constructieve onthoudingen en actiegerichte vergaderingen van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) te organiseren. In uitzonderlijke gevallen kunnen lidstaten op zoek gaan naar innovatieve oplossingen, zoals de inzet van Art. 122 VWEU. Wanneer de EU uitbreidt is een efficiënter en effectiever besluitvormingsproces binnen het GBVB des te belangrijker, al zijn dergelijke aanpassingen niet voorwaardelijk aan de toetreding van nieuwe landen.

#### Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben vragen die specifiek betrekking hebben op de situatie van de kandidaat-lidstaten Albanië en Bosnië.

#### *Albanië*

##### **Vraag 29**

Het kabinet-Schoof geeft in zijn brief<sup>35</sup> over Albanië aan: "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." Kunt u deze 'goede voortgang' ook nader (cijfermatig) onderbouwen?

Kunt u aangeven hoe deze 'goede voortgang' zich verhoudt tot het bericht 'Oprukkende Albanese maffia plaag voor Nederlandse recherche'<sup>36</sup> van RTL Nieuws (oktober 2024) waarin wordt gesteld dat Albanië een narcostaat is en Albanese criminele netwerken steeds meer aan macht winnen in Nederland? Kunt u nadere cijfers voorleggen van criminele activiteiten van Albanezen in Nederland?

##### **Antwoord**

Er is de afgelopen jaren een goede samenwerking gegroeid tussen rechtshandhavers in Nederland en Albanië, met name met de Speciaal Aanklager tegen georganiseerde misdaad en corruptie (hierna: SPAK). Het kabinet acht een onafhankelijk SPAK cruciaal voor de strijd tegen georganiseerde misdaad en anti-corruptie. De samenwerking bestaat uit een combinatie van capaciteitsopbouw en operationele samenwerking. De Nederlandse liaisonmagistraat die geaccrediteerd is voor Italië én Albanië is daarbij instrumenteel. Bij de operationele samenwerking gaat het onder meer om het uitwisselen van Albaneestalige informatie uit gekraakte cryptocommunicatie. Zo is sinds enkele jaren SPAK betrokken bij een project van Europol waarbij het Albaneestalige accounts van de versleutelde berichtenapp SKY ECC identificeert en vervolging opstart. In dat verband onderhoudt SPAK contacten met Zuid-Amerika en de belangrijkste Europese diensten. Dit alles laat onverlet dat criminaliteit vanuit Albanië internationaal een probleem is. Het grootste deel daarvan ligt echter buiten Nederland. De omvang van de criminaliteit vanuit Albanië in Nederland laat zich lastig in cijfers vangen omdat onze systemen niet zijn ingericht op het registreren van gebruikte talen (of nationaliteiten).

##### **Vraag 30**

Afgelopen november publiceerde onderzoeksplatform FTM het artikel 'Het Albanese drugsimperium bedreigt Europa, maar Brussel kijkt weg'<sup>37</sup>. In dit artikel wordt een

<sup>35</sup>[https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20251128/brief\\_van\\_de\\_minister\\_van\\_bz/document3](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20251128/brief_van_de_minister_van_bz/document3), p. 8

<sup>36</sup> <https://www.rtl.nl/nieuws/artikel/5475662/albanese-criminelen-winnen-aan-macht-nederland>

<sup>37</sup> <https://www.ftm.nl/artikelen/albanese-maffia-tiert-welig-in-europa-maar-brussel-kijkt-weg>

beeld geschetst van de wijdverspreide criminaliteit en corruptie vanuit Albanië in Europa, waaronder Nederland, en de desondanks positieve grondhouding van de Europese Commissie ten aanzien van toetreding van Albanië tot de EU. Heeft het kabinet kennisgenomen van dit artikel? Herkent u het in het artikel geschetste beeld van de verspreiding van criminaliteit en corruptie in Europa vanuit Albanië?

**Antwoord**

**Het kabinet heeft kennisgenomen van dit artikel. Grensoverschrijdende criminaliteit, ook vanuit Albanië, is problematisch. Het kabinet werkt in Europees verband en bilateraal aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en de aanpak van georganiseerde misdaad is een belangrijke voorwaarde in het toetredingstraject. Zie ook het antwoord op de vraag hierboven.**

**Vraag 31**

Kunt u aangeven hoe dit zich verhoudt tot de uitspraak van het kabinet-Schoof over de 'goede voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad' en haar positie ten aanzien van de voortgang van de toetreding van Albanië tot de EU?

**Antwoord**

**De Commissie constateert in het laatste voortgangsrapport dat Albanië goede voortgang heeft gemaakt bij de bestrijding van georganiseerde misdaad, met name door de inspanningen van het SPAK. Het kabinet herkent dit beeld. Het kabinet weegt voortgang op rechtstatelijke voorwaarden mee bij besluiten over elke stap in het toetredingsproces. Deze trend is positief, maar moet geconsolideerd en verder uitgebouwd worden door middel van implementatie en het opbouwen van een positief *track record*.**

**Vraag 32**

De brief stelt op pagina 7: "Albanië ambieert in 2027 de toetredingsonderhandelingen af te ronden. De Commissie acht deze ambitie haalbaar, mits het hervormingstempo aangehouden wordt." Kunt u aangeven hoe het huidige kabinet tegenover deze ambitie staat, gelet op voornoemde punten over Albanese criminele netwerken?

**Antwoord**

**Het kabinet verwelkomt de stevige ambitie van Albanië om zo snel mogelijk aan de toetredingseisen te voldoen, maar benadrukt dat het niet mogelijk is om data voor toetreding vast te leggen. Het toetredingsproces is immers een op merites gebaseerd proces, waarbij het tempo van het doorvoeren van hervormingen in de kandidaat-lidstaat het tempo van de toetredingsonderhandelingen bepaalt.**

**Vraag 33**

In hoeverre weegt het kabinet dit mee bij beslissingen over het sluiten van onderhandelingshoofdstukken?

**Antwoord**

**Op dit moment is het onder voorbehoud sluiten van onderhandelingshoofdstukken met Albanië nog niet aan de orde. Het kabinet weegt voortgang op de rechtsstaat, inclusief de bestrijding van georganiseerde misdaad, mee bij besluitvorming over elke stap in het toetredingsproces.**

*Bosnië*

Het landenrapport van Bosnië stelt over de aanpak van terrorisme onder andere: *"The cooperation among authorities competent for countering terrorism has been hampered by the political situation – at both strategic and operational level – and needs to become more structured and efficient. The response to terrorist attacks*

*needs to be reviewed and better prepared by developing standard operating procedures. Bosnia and Herzegovina actively participates in the counter terrorism support network (CTSN) established with CEPOL support. Bosnia and Herzegovina needs to step up the implementation of the 2021-2026 strategy and action plans against terrorism and violent extremism, as well as the bilateral arrangement with the EU under the Joint Action Plan on counter terrorism for the Western Balkans. The criminal code remains to be amended in line with the Joint Action Plan. There was no repatriation of foreign terrorist fighters during the reporting period, and around 160 citizens of Bosnia and Herzegovina (including 41 women and 77 children) remain in Syria and Iraq. Bosnia and Herzegovina needs to develop a comprehensive reintegration policy. In 2024, 14 investigations for terrorism were initiated against 15 individuals (the double than in 2023) with three final convictions. Security agencies and local authorities need to develop a coordinated approach to prepare the release from prison of terrorism offenders who have served their sentences, and provide assistance to help them disengage from violent extremism. Bosnia and Herzegovina needs to further develop the capacity to investigate and prosecute the financing of terrorism and address threats posed by new technologies."*

38

#### **Vraag 34**

In de kabinetsappreciatie wordt echter zeer marginaal ingegaan op de risico's van terrorisme in Bosnië. Bij eerdere vragen in 2024 over gewelddadig extremisme van Bosnische radicaalislamitische organisaties en de bestrijding van terrorisme gaf de minister van Buitenlandse Zaken aan dat dit een prioriteit blijft van het kabinet.<sup>39</sup> Kunt u nader aangeven hoe dit kabinet aan deze prioriteit concreet vormgeeft en in hoeverre deze risico's vanuit Bosnië goed in beeld zijn?

#### **Antwoord**

Dit gebeurt door voortdurende monitoring en rapportage vanuit de ambassade in Bosnië en Herzegovina aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is er ook contact met lokale autoriteiten en internationale partners over, onder andere, internationale contraterrore inzet. Bosnië en Herzegovina heeft een wettelijk en institutioneel raamwerk vastgesteld waaronder zij uitreizigers kunnen vervolgen en terugkeerders kunnen monitoren. Het aantal terugkeerders in Bosnië en Herzegovina is overigens beperkt. De dreiging wordt als laag ingeschat in het kader van georganiseerde terroristische activiteiten. Echter - zoals ook in Nederland het geval is - zijn er risico's op radicalisering die met name online plaatsvindt, een fenomeen waar ook in Bosnië en Herzegovina aandacht voor is en dat wordt gemonitord.

#### *Toetreding Oekraïne*

#### **Vraag 35**

Hoe beoordeelt u berichten over politieke druk om Oekraïne versneld te laten toetreden in het kader van vredesonderhandelingen?<sup>40</sup>

#### **Antwoord**

De toekomst van Oekraïne ligt onomstotelijk in de EU, dat onderschrijft het kabinet. Oekraïne heeft onder zeer moeilijke omstandigheden hervormingen doorgevoerd. Om vaart te houden in het EU toetredingsproces is het uiteraard ook van belang dat Oekraïne doorgaat met de noodzakelijke hervormingen. Hiertoe roept Nederland op, en

<sup>38</sup>[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20251112/bosnia\\_and\\_herzegovina\\_report\\_2025\\_3/document3](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20251112/bosnia_and_herzegovina_report_2025_3/document3), p. 49

<sup>39</sup>[https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20240618/verslag\\_van\\_een\\_schriftelijk\\_3/document3/f=/vmeadcylxnzo.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20240618/verslag_van_een_schriftelijk_3/document3/f=/vmeadcylxnzo.pdf), p.8/9

<sup>40</sup> [Brussel kijkt naar versnelde EU-toetreding voor Oekraïne](#) en [Ukraine keeps pushing for early entry as peace plan talks rumble on](#)

Nederland ondersteunt deze hervormingen ook. Perspectief bieden is belangrijk, maar het vastleggen van een concrete toetredingsdatum is niet mogelijk aangezien de snelheid van toetreding gekoppeld is aan het vervullen van de Kopenhagencriteria. Een land dat toetreedt moet de waarden van de Unie eerbiedigen en voldoen aan alle voorwaarden voor volwaardig lidmaatschap. Dit zal het uitgangspunt van het kabinet blijven, in lijn met de motie Hoogeveen/Ceulemans.<sup>41</sup> Nederland staat daarbij constructief tegenover het voeren van gesprekken over eventuele gefaseerde toetreding door Oekraïne, als dat nodig blijkt, conform de motie Klos c.s.<sup>42</sup>

#### **Vraag 36**

Acht het kabinet het wenselijk dat geopolitieke overwegingen invloed krijgen op de inhoudelijke toetredingscriteria?

#### **Antwoord**

Het kabinet onderkent de geopolitieke dimensie van EU-uitbreiding, zonder daarbij afbreuk te doen aan de vereisten die aan EU-toetreding worden gesteld. Zie ook de antwoorden op vragen 21 en 35.

#### **Vraag 37**

Is de regering van mening dat toetreding onder omstandigheden onderdeel mag worden van vredesonderhandelingen of geopolitieke deals, of bent u het met de leden van de SP-fractie eens dat toetreding een strikt op merites gebaseerd proces moet blijven?

Kan de regering expliciet bevestigen dat voor Nederland volledige naleving van alle Kopenhagencriteria leidend blijft, ook in het geval van Oekraïne, ongeacht geopolitieke ontwikkelingen?

#### **Antwoord**

Voor het kabinet sluiten het vasthouden aan een toetredingsproces gebaseerd op merites en het erkennen van de geopolitieke dimensie van uitbreiding elkaar niet uit. Aan de positie van de EU op het wereldtoneel liggen een sterke rechtsstaat en gedeelde Europese waarden ten grondslag; voor een volwaardig lidmaatschap moet aan de Kopenhagencriteria zijn voldaan. De kwaliteit en het tempo van hervormingen in kandidaat-lidstaten blijven voor het kabinet dan ook leidend voor de voortgang in het toetredingsproces. Dat geldt ook voor Oekraïne. Oekraïne bevindt zich op een onomkeerbaar pad richting EU lidmaatschap. In lijn met de motie Klos c.s.<sup>43</sup> staat het kabinet constructief tegenover het voeren van gesprekken over eventuele gefaseerde toetreding door Oekraïne, indien dit nodig blijkt. Het is van belang dat het proces realistisch en werkbaar is. Het heeft daarom de voorkeur om eerst te kijken naar manieren om vaart te houden in het reguliere toetredingsproces, ook door druk op landen die bilaterale blokkades opwerpen, zodat de onderhandelingsclusters formeel geopend kunnen worden. Daarnaast kan geïnvesteerd worden in verdere geleidelijke integratie, zonder daarbij afbreuk te doen aan de voorwaarden voor EU-toetreding. Het kabinet kan niet vooruitlopen op een mogelijk vredesakkoord en de inhoud daarvan.

#### **Vraag 38**

Tweeledig toetredingsmodel

Bent u bekend met voorstellen of discussies op EU-niveau over een tweeledig toetredingsmodel, waarbij landen eerder zouden kunnen toetreden met een beperktere status?<sup>44</sup> Deelt de regering de zorg van voornoemde leden dat differentiatie in het

---

<sup>41</sup> Kamerstuk 21501-02-3327

<sup>42</sup> Kamerstuk 36800-V-49

<sup>43</sup> Kamerstuk 36800-V-49

<sup>44</sup> [Countries split over plans for two-tier EU](#) en [EU mulls two-tier membership for new entrants](#)

toetredingsproces op politieke gronden de geloofwaardigheid van het uitbreidingsbeleid kan ondermijnen?

Kan de regering bevestigen dat Nederland géén voorstander is van EU-lidmaatschap in twee fasen, waarbij een land lid wordt zonder aan alle voorwaarden te voldoen? Is de regering bereid zich in EU-verband actief uit te spreken tegen invoering van een mogelijk tweeledig lidmaatschapsmodel en voor één uniforme toetredingsstandaard voor alle kandidaatlidstaten?

#### **Antwoord**

In lijn met de motie Klos c.s.<sup>45</sup> staat het kabinet constructief tegenover het voeren van gesprekken over eventuele gefaseerde toetreding door Oekraïne, indien dit nodig blijkt. Wel is het belangrijk dat door de Commissie wordt uitgewerkt hoe zo'n gefaseerde toetreding er uit zou kunnen zien. De Commissie heeft hiertoe nog geen concreet voorstel gedaan. Mogelijke bredere toepasbaarheid zal mede afhangen van de wijze waarop gefaseerde toetreding eventueel vorm zou krijgen en dit valt daarom nog niet te zeggen. Het is van belang dat het EU-toetredingsproces realistisch en uitvoerbaar blijft. Daarom heeft het de voorkeur van het kabinet om eerst te kijken naar manieren om vaart te houden in het op merites gebaseerde toetredingsproces. Bijvoorbeeld door druk te houden op landen die bilaterale blokkades opwerpen, en door te investeren in geleidelijke integratie.

#### **Vraag 39**

Hoe waarborgt u dat alle kandidaat-lidstaten volgens dezelfde maatstaven worden beoordeeld, en dat er geen politieke uitzonderingsposities ontstaan voor afzonderlijke landen?

#### **Antwoord**

De huidige uitbreidingsmethodologie is van toepassing op alle kandidaat-lidstaten. De Commissie beoordeelt de voortgang in de landen op eenzelfde wijze, waarbij aandacht is voor hervormingen op het gebied van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie, en ontwikkelingen op alle terreinen van het EU-acquis. Voor volwaardig lidmaatschap moeten landen bij toetreding de waarden van de Unie eerbiedigen en voldoen aan alle toetredingsvoorwaarden.

#### **Vraag 40**

Deelt u de opvatting dat juist strikte, consistente toepassing van de criteria in het belang is van kandidaat-lidstaten zelf omdat dit hun hervormingen versterkt, ook voor de lange termijn?

#### **Antwoord**

Ja, zie ook het antwoord op vraag 39.

#### *Rechtsstaat*

#### **Vraag 41**

Welke lessen trekt het kabinet uit eerdere uitbreidingsrondes waarbij na toetreding sprake bleek van democratische en rechtsstatelijke achteruitgang?

Bent u van mening dat uitbreiding kan plaatsvinden zolang de EU zelf nog worstelt met structurele rechtsstaatproblemen in bestaande lidstaten? Hoe weegt u dit?

Ziet u een risico dat te vroege toetreding van landen met nog kwetsbare instituties het probleem van rechtsstatelijke achteruitgang binnen de EU vergroot?

#### **Antwoord**

---

<sup>45</sup> Kamerstuk 36800-V-49

Ervaringen uit eerdere uitbreidingsrondes laten zien dat eerbiediging van de rechtsstaat niet alleen voorafgaand aan toetreding, maar ook na toetreding aandacht en effectieve handhaving vergt. De Unie wordt alleen sterker indien aan alle criteria voor EU-toetreding, waaronder de Kopenhagencriteria, wordt voldaan. Het toetredingsproces is zo vormgegeven dat democratische instituties en de eerbiediging van de rechtsstaat in de kandidaat-lidstaten worden versterkt, opdat aan de vereisten wordt voldaan op moment van toetreding.

De EU heeft inmiddels meerdere instrumenten tot zijn beschikking om rechtsstatelijke problemen in de Unie te adresseren.<sup>46</sup> Zo kunnen financiële instrumenten worden ingezet als de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat het financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten.

Het is voor het kabinet van belang dat de Commissie snel en effectief optreedt om terugval op rechtsstatelijk vlak te voorkomen en aan te pakken en gebruik te maken van al het beschikbare EU-rechtsstaatinstrumentarium. Het kabinet spoort de Commissie, samen met gelijkgezinde lidstaten, hier ook geregeld toe aan.

Het kabinet pleit ervoor dat het EU-rechtsstaatinstrumentarium volledig, consequent en meer in samenhang wordt benut. Het kabinet onderzoekt, mede met het oog op toekomstige uitbreiding, in samenwerking met gelijkgestemde lidstaten, hoe de effectiviteit van het bestaande EU-rechtsstaatinstrumentarium kan worden vergroot en verder kan worden ontwikkeld. Zo zet het kabinet zich, in lijn met de motie Olger van Dijk<sup>47</sup>, in voor een sterke en effectieve koppeling tussen het respecteren van de rechtsstaat en fundamentele rechten en het ontvangen van fondsen uit de EU-begroting als onderdeel van de Nederlandse inzet voor het volgend MFK. Ook zet het kabinet in op sterke aanvullende waarborgen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, in toekomstige toetredingsverdragen.

#### **Vraag 42**

Hoe beoordeelt de regering het spanningsveld tussen uitbreiding, met name in de huidige geopolitieke context, en het feit dat de EU er volgens deze leden momenteel niet in slaagt rechtsstatelijke achteruitgang in bestaande lidstaten effectief te keren?

#### **Antwoord**

Voor het kabinet sluiten het vasthouden aan een toetredingsproces gebaseerd op merites en het erkennen van de geopolitieke dimensie van uitbreiding elkaar niet uit. Zie het antwoord op vraag 36 en 41.

#### **Vraag 43**

Is de regering van mening dat eerst het interne rechtsstaatinstrumentarium versterkt moeten worden voordat verdere uitbreiding plaatsvindt?

#### **Antwoord**

Parallel aan het uitbreidingsproces zet het kabinet in op verdere versterking van het EU-rechtsstaatinstrumentarium. Zo zet het kabinet zich, in lijn met de motie Olger van Dijk<sup>48</sup>, in voor een sterke en effectieve koppeling tussen het respecteren van de rechtsstaat en fundamentele rechten en het ontvangen van fondsen uit de EU-begroting als onderdeel van de Nederlandse inzet voor het volgend MFK. Ook zet het

---

<sup>46</sup> Kamerstuk 21501- 02, nr. 2426

<sup>47</sup> Kamerstuk 36715, nr. 9.

<sup>48</sup> Kamerstuk 36715, nr. 9.

**kabinet in op sterke waarborgen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, in toekomstige toetredingsverdragen.**

**Vraag 44**

De aan het woord zijnde leden zien dat in de kabinetsappreciatie het belang van sterke waarborgen tegen terugval op rechtsstatelijke hervormingen na toetreding wordt benadrukt. Kunt u concreet maken welke nieuwe instrumenten of mechanismen Nederland daarbij voor ogen heeft?

**Antwoord**

**Het kabinet vindt het belangrijk dat het toetredingsverdrag met Montenegro, en mogelijk volgende toetredingsverdragen voor andere kandidaat-lidstaten, stevige waarborgen bevat om de waarden van de EU te beschermen en de Unie effectief te houden. Nederland verkent momenteel in overleg met de Europese Commissie en andere lidstaten welke waarborgen ter bescherming van de waarden uit artikel 2 VEU, overgangsmatregelen, en maatregelen op EU-institutioneel gebied daarvoor nodig zijn.**

**Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren**

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich zorgen over de uitbreiding van de Europese Unie met de in de Mededeling genoemde lidstaten. Zij hebben de volgende vragen.

**Vraag 45**

In hoeverre acht u het realistisch dat de genoemde lidstaten (zullen) voldoen aan de Kopenhagencriteria (democratie, mensenrechten, respect voor de rechtsstaat)?

**Antwoord**

**Bij EU-toetreding staan merites centraal: de kwaliteit en het tempo van hervormingen in kandidaat-lidstaten zijn leidend voor hun voortgang in het toetredingsproces. Voor een volwaardig lidmaatschap moet aan deze voorwaarden zijn voldaan. Zoals te lezen valt in het uitbreidingsrapport en de kabinetsappreciatie verschillen kandidaat-lidstaten in hun mate van voorbereiding op het EU-lidmaatschap.**

**Vraag 46**

Deelt u de zorgen van deze leden dat uitbreiding zal leiden tot nog meer vertraging bij besluitvorming? Bent u het met deze leden eens dat de EU eerst intern hervormd moet worden voordat sprake kan zijn van uitbreiding?

**Antwoord**

**Zoals aangegeven in antwoord op vraag 26 en 27, vindt het kabinet het belangrijk dat uitbreiding de EU niet van binnenuit verzwakt. Om te bepalen welke hervormingen nodig zijn om dat te garanderen, is een impactanalyse vereist. Het is nu wachten op de Commissiemededeling die de gevolgen van uitbreiding in kaart brengt. Hervorming van de EU is geen voorwaarde in het toetredingstraject van kandidaat-lidstaten. Dit zijn parallelle processen. Conform de Kopenhagencriteria vindt het kabinet wel dat de absorptiecapaciteit van de EU in overweging genomen moet worden bij uitbreiding, in het belang van zowel kandidaat-lidstaten als de Unie.**

**Vraag 47**

Beschouwt het kabinet de uitbreiding van de EU met de genoemde lidstaten als een versterking of verzwakking van de geopolitieke stabiliteit? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

#### **Antwoord**

Zie het antwoord op vraag 21 en vraag 37.

#### **Vragen en opmerkingen van het lid van de Fractie-Van de Sanden**

##### **Vraag 48**

In de kabinetsappreciatie staat dat het uitbreidingsbeleid strikt gebaseerd blijft op merites en voorwaarden. Het lid van de Fractie-Van de Sanden vraagt u om concreet toe te lichten welke rechtsstatelijke minimumnormen volgens Nederland daadwerkelijk duurzaam gerealiseerd moeten zijn vóór opening of sluiting van toetredingshoofdstukken. Hoe wordt voorkomen dat geopolitieke overwegingen deze criteria feitelijk relativeren?

#### **Antwoord**

De criteria die gelden verschillen afhankelijk van de stap in de toetredingsonderhandelingen. Voor het openen van Cluster 1 (*Fundamentals*), waar hoofdstuk 23 over rechterlijke macht en grondrechten en hoofdstuk 24 over rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid onder vallen, moeten kandidaat-lidstaten *roadmaps* opstellen voor de hervorming van onder meer de rechtsstaat en het openbaar bestuur.

De Raad stelt ook zogenaamde *interim benchmarks* vast, vereisten onder Cluster 1 waar kandidaat-lidstaten aan moeten voldoen tijdens het toetredingsproces. Deze *benchmarks* zien onder meer toe op justitiële hervormingen in lijn met het relevante EU-acquis en Europese standaarden, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, openbare aanbestedingen, mensenrechten, migratie en financiële controle. Het gaat dan bijvoorbeeld over de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de rechterlijke macht en over vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid. Individuele hoofdstukken kunnen pas onder voorbehoud worden gesloten na een positieve evaluatie op deze *interim benchmarks* op de *Fundamentals*. De kwaliteit en het tempo van hervormingen in kandidaat-lidstaten blijven voor het kabinet leidend bij besluiten over stappen in het op merites gebaseerde toetredingsproces.

##### **Vraag 49**

In meerdere landenrapporten signaleert de Commissie vooruitgang op papier, maar aanhoudende problemen in de praktijk bij rechterlijke onafhankelijkheid, corruptiebestrijding en persvrijheid, aldus dit lid. Kunt u uiteenzetten hoe de regering beoordeelt of hervormingen structureel en onomkeerbaar zijn, en welke objectieve maatstaven zij daarbij hanteert?

#### **Antwoord**

De Commissie kijkt in haar monitoring onder andere of er een *track record* wordt opgebouwd in corruptiebestrijding en in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Zo bevatten de landenrapporten informatie over het aantal definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau. Ook betreft de Commissie verschillende indexen in haar analyse en aanbevelingen van instellingen zoals de *Group of States against Corruption* (GRECO) van de Raad van Europa. De landenrapporten bevatten per hoofdstuk aanbevelingen aan de kandidaat-lidstaten. Het kabinet betreft deze informatie in haar jaarlijkse appreciatie, en weegt daarbij ook informatie van de Nederlandse ambassades in de kandidaat-lidstaten mee. Zie ook het antwoord op vraag 6.

##### **Vraag 50**

Acht u het wenselijk dat toetredingsonderhandelingen worden voortgezet met landen waar de politieke invloed op de rechterlijke macht of de mediavrijheid aantoonbaar

voortduurt, en zo ja, hoe wordt dan geborgd dat dit geen afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de EU-rechtsorde?

#### **Antwoord**

De vereisten die worden gesteld als onderdeel van het EU-toetredingsproces zijn erop gericht om landen te helpen bij het doorvoeren van de nodige hervormingen om onder andere de rechtsstaat te versterken. Dit is een lang en complex proces, en vergt blijvende toewijding. Het versterken van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kost immers tijd. De kwaliteit en het tempo van hervormingen in kandidaat-lidstaten zijn leidend voor hun voortgang in het toetredingsproces. Voor een volwaardig lidmaatschap moet aan deze voorwaarden zijn voldaan, zodat geen afbreuk wordt gedaan aan de EU-rechtsorde.

De voortgangsrapporten van de Commissie laten zien dat er nog veel moet gebeuren in alle kandidaat-lidstaten. Ook Montenegro – die de hoogste mate van voorbereiding (*preparedness*) op het EU-lidmaatschap laat zien – dient justitiële hervormingen nog verder te bestendigen. Er zijn echter ook kandidaat-lidstaten waar het toetredingsproces feitelijk tot stilstand is gekomen, zoals Georgië, vanwege ernstige aanhoudende terugval op het gebied van de rechtsstaat.

#### **Vraag 51**

De Commissie werkt steeds vaker met gefaseerde integratie en tussentijdse toegang tot EU-programma's voorafgaand aan volledig lidmaatschap, zo ziet dit lid. Hoe voorkomt de regering dat deze stappen de feitelijke toetredingsdruk verhogen zonder dat rechtsstatelijke voorwaarden volledig zijn vervuld?

#### **Antwoord**

Het kabinet vindt dat geleidelijke integratie op deelterreinen overwogen kan worden indien dit in het belang is van de EU-lidstaten, de kandidaat-lidstaat en de integriteit van de interne markt, en de interne veiligheid van de EU gewaarborgd is. Voor het reguliere toetredingsproces blijven de Kopenhagencriteria, met een centrale rol voor de rechtstaat, leidend.

#### **Vraag 52**

Kunt u toelichten in hoeverre de regering bereid is om, indien sprake is van terugval op het gebied van rechtsstaat of fundamentele vrijheden, expliciet te pleiten voor bevriezing of terugdraaiing van onderhandelingshoofdstukken, en hoe vaak Nederland dit de afgelopen jaren daadwerkelijk heeft gedaan?

#### **Antwoord**

Het kabinet maakt per situatie een afweging en neemt daarbij zowel de bredere (rechtsstaats)ontwikkelingen in een kandidaat-lidstaat als het krachtenveld in de Raad in acht. Nederland heeft in het verleden vaker aangegeven stappen in het toetredingsproces van kandidaat-lidstaten prematuur te vinden omdat nog niet aan de vereisten werd voldaan of omdat de rechtsstaatweging niet positief was. Zo zou voor het kabinet het openen van Cluster 3 in de toetredingsonderhandelingen met Servië op dit moment geen recht doen aan de toegenomen zorgen over de rechtsstaat. Met Georgië is het toetredingsproces feitelijk tot stilstand gekomen, zoals ook door de Europese Raad van juni 2024 werd geconcludeerd.

#### **Vraag 53**

Kunt u concreet aangeven welke rol Nederland speelt bij het ondersteunen van rechtsstatelijke hervormingen in kandidaat-lidstaten, en hoe wordt geëvalueerd of deze ondersteuning daadwerkelijk leidt tot institutionele versterking in plaats van formele wetgeving zonder praktische doorwerking?

**Antwoord**

Zie het antwoord op vraag 2 en vraag 3.

**Vraag 54**

Het lid van de Fractie-Van de Sanden constateert dat het uitbreidingsproces voor burgers en parlementen vaak weinig transparant en voorspelbaar is. Kan de regering toelichten hoe zij zich inzet voor betere parlementaire betrokkenheid, heldere voortgangscriteria en publieke toetsbaarheid van uitbreidingsbesluiten?

**Antwoord**

De Commissie publiceert ieder jaar een uitbreidingsrapport met een mededeling, zeer gedetailleerde landenrapporten over de (potentiële) kandidaat-lidstaten, en infographics over het toetredingsproces. Deze documenten geven een gedegen overzicht van de ontwikkelingen in kandidaat-lidstaten het gebied van rechtsstaathervormingen en de strijd tegen corruptie, als ook alle terreinen van het EU-acquis. De Kamer ontvangt jaarlijks een uitgebreide kabinetsappreciatie van dit uitbreidingspakket. Daarnaast wordt de Kamer standaard geïnformeerd over besluitvorming over stappen in het uitbreidingsproces van kandidaat-lidstaten, zoals het openen van onderhandelingsclusters en het onder voorbehoud sluiten van onderhandelingshoofdstukken. Dat gebeurde afgelopen jaar bijvoorbeeld voor het openen van onderhandelingsclusters met Albanië, het onder voorbehoud sluiten van hoofdstukken met Montenegro, en technisch voorbereidend werk voor het openen van Clusters met Oekraïne en Moldavië.

**Vraag 55**

Kunt u expliciet maken onder welke omstandigheden Nederland bereid zou zijn om uitbreidingstrajecten te blokkeren of vertragen, en hoe deze positie zich verhoudt tot de huidige kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket 2025?

**Antwoord**

Zie het antwoord op vraag 52.

**Vraag 56**

In het licht van een mogelijke verdere uitbreiding van de Europese Unie vraagt het aan het woord zijnde lid in hoeverre de regering het wenselijk acht om, voorafgaand aan eventuele nieuwe toetredingen, te bezien of het huidige constitutionele fundament van de Europese Unie aan herziening toe is, in het bijzonder op de onderdelen:

- De besluitvorming binnen de Raad (waaronder de toepassing en reikwijdte van unanimititeit versus gekwalificeerde meerderheid), en
- De mogelijkheden tot schorsing dan wel expulsie van een lidstaat bij voortdurende en ernstige schendingen van de in artikel 2 VEU verankerde kernwaarden.

Bent u van oordeel dat uitbreiding kan plaatsvinden binnen het huidige verdragskader, of acht de regering institutionele hervormingen op deze punten een noodzakelijke voorwaarde om de slagvaardigheid en normatieve samenhang van de Unie te waarborgen?

**Antwoord**

Zoals aangegeven in antwoord op vraag 26 en 27, vindt het kabinet het belangrijk dat uitbreiding de EU niet van binnenuit verzwakt. Om te bepalen welke hervormingen nodig zijn om dat te garanderen is een impactanalyse vereist. Het is nu wachten op de Commissiemededeling die de gevolgen van uitbreiding in kaart brengt. Dan kan ook worden bezien of verdragswijziging aan de orde is. Hervorming van de EU is geen voorwaarde in het toetredingstraject van kandidaat-lidstaten. Dit zijn parallelle

processen. Conform de Kopenhagencriteria vindt het kabinet wel dat de absorptiecapaciteit van de EU in overweging genomen moet worden bij uitbreiding, in het belang van zowel kandidaat-lidstaten als de Unie.

Zoals in antwoord op vraag 43 en 45 is opgenomen zet het kabinet parallel aan het uitbreidingsproces in op verdere versterking van het rechtsstaatinstrumentarium. Met het oog op de toekomstige uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten acht het kabinet een effectief EU-rechtsstaatinstrumentarium van groot belang. Zo zet het kabinet zich, in lijn met de motie Olger van Dijk<sup>49</sup>, in voor een sterke en effectieve koppeling tussen het respecteren van de rechtsstaat en fundamentele rechten en het ontvangen van fondsen uit de EU-begroting als onderdeel van de Nederlandse inzet voor het volgend MFK. Ook zet het kabinet in op sterke waarborgen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, in toekomstige toetredingsverdragen.

**Vragen en opmerkingen van het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers**

**Vraag 57**

Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers heeft met interesse kennisgenomen van de Mededeling over het EU-uitbreidingspakket 2025 van de Europese Commissie en de daarbij horende kabinetsappreciatie. Naar aanleiding daarvan vraagt dit lid of deze landen Europees dierenwelzijns-, natuur- en klimaatwetgeving al vertaald hebben en geïmplementeerd naar nationale wetgeving? Zo ja, welke landen hebben deze wetgeving vertaald en geïmplementeerd in eigen wetgeving en welke niet? Zo nee, welke afspraken zijn hierover gemaakt? Graag een reflectie per land dat vergaand in het EU-toetredingsproces zit.

**Antwoord**

De landenrapporten bij het jaarlijkse uitbreidingspakket geven een gedetailleerd beeld van de mate van voorbereiding (*preparedness*) van kandidaat-lidstaten op het EU-lidmaatschap en ontwikkelingen voor de hoofdstukken waar dierenwelzijns-, natuur- en klimaatwetgeving onder vallen. Het betreft onder andere hoofdstuk 27 over milieu, hoofdstuk 11 over landbouw en plattelandsontwikkeling, en hoofdstuk 12 over voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid. De Commissie staat in nauw contact met kandidaat-lidstaten over hun hervormingsinspanningen en informeert de Raad hierover gedurende de toetredingsonderhandelingen.

De leden van de vaste commissie voor Europese Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk vier weken na dagtekening van deze brief.

---

<sup>49</sup> Kamerstuk 36715, nr. 9.