



Uitbreidingspakket 2025: belangrijke uitbreidingspartners boeken vooruitgang op weg naar EU-lidmaatschap

Brussels, 4 november 2025

Vandaag heeft de Europese Commissie het jaarlijkse uitbreidingspakket goedgekeurd, met daarin een uitgebreide beoordeling van de vooruitgang die de uitbreidingspartners de afgelopen twaalf maanden hebben geboekt. Het pakket van dit jaar maakt opnieuw duidelijk dat uitbreiding hoog op de prioriteitenagenda van de EU staat. De toetreding van nieuwe lidstaten blijkt steeds meer binnen bereik te komen.

Een consistente koers en een op verdienste gebaseerde aanpak zijn van cruciaal belang voor een succesvolle toetreding tot de EU. **Montenegro, Albanië, Oekraïne, de Republiek Moldavië, Servië, Noord-Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Turkije en Georgië** zetten hun respectieve trajecten naar de EU voort. Het tempo waarin zij hervormingen doorvoeren, met name op het gebied van democratie, de rechtsstaat en grondrechten, is rechtstreeks van invloed op de snelheid waarmee hun toetreding nadert. Deze vooruitgang komt zowel de aspirant-lidstaten als de huidige EU-lidstaten ten goede: hij bevordert welvaart, democratie, veiligheid en stabiliteit, en creëert tegelijkertijd nieuwe kansen voor burgers en bedrijven, zoals strategische investeringen en de openstelling van de eengemaakte markt.

Ursula **von der Leyen**, voorzitter van de Europese Commissie: *"We streven er meer dan ooit naar om uitbreiding van de EU een realiteit te maken. Want een grotere Unie betekent een sterker en invloedrijker Europa op het wereldtoneel. Maar uitbreiding is een op verdiensten gebaseerd proces. Ons pakket bevat specifieke aanbevelingen aan al onze partners. En we vertellen hun allemaal: het aanbod om toe te treden tot de EU is uniek. Het houdt een belofte in van vrede, welvaart en solidariteit. Als zij de juiste hervormingen doorvoeren en grote politieke wilskracht aan de dag leggen, kunnen onze partners deze kans benutten."*

De beoordelingen en de bijbehorende aanbevelingen en richtsnoeren voor de hervormingsprioriteiten bieden de uitbreidingspartners een routekaart voor het EU-lidmaatschap. De Commissie blijft zich ten volle inzetten om toekomstige lidstaten op hun pad te ondersteunen. De geleidelijke integratie van de aspirant-leden in de interne markt versterkt de banden met de Unie reeds vóór hun toetreding. Het afgelopen jaar is op dat gebied aanzienlijke vooruitgang geboekt. Aangezien uitbreiding tijdens deze mandaatsperiode een duidelijk beleidsdoel is, wil de Commissie er beslist voor zorgen dat aspirant-leden gereed zijn voor toetreding en dat de EU klaarstaat om hen te verwelkomen. Daartoe zal binnenkort een **mededeling over grondige beleidsevaluaties en -hervormingen** worden gepresenteerd.

Om ervoor te zorgen dat de nieuwe lidstaten de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten ook in de toekomst toegedaan blijven, moeten toekomstige **toetredingsverdragen** sterkere waarborgen bevatten tegen het terugkomen op toezeggingen die tijdens de toetredingsonderhandelingen zijn gedaan.

Doeltreffende **communicatie** en het tegengaan van buitenlandse informatiemaniipulatie en inmenging, waaronder desinformatie, zijn een strategische noodzaak.

De Commissie is ook bereid de lidstaten te helpen bij het consolideren van het vertrouwen dat het publiek in uitbreiding heeft en bij het zorgen voor voldoende draagvlak.

Belangrijkste conclusies

Montenegro heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt richting toetreding tot de EU: het afgelopen jaar zijn vier onderhandelingshoofdstukken afgesloten. Het streven van Montenegro om tegen eind 2025 meer hoofdstukken voorlopig af te sluiten, weerspiegelt zijn toewijding aan de Europese integratie.

Voor de doelstelling van het land om de toetredingsonderhandelingen tegen eind 2026 af te ronden, is het van cruciaal belang de gestage vooruitgang op het gebied van hervormingen vast te houden en de brede politieke consensus te bewaren. Als Montenegro in dit tempo blijft hervormen, ligt het op schema om deze ambitieuze doelstelling te halen.

Albanië heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt: het afgelopen jaar zijn vier clusters geopend. De voorbereidingen voor de opening van de laatste cluster zijn dit jaar goed gevorderd. Er is vooruitgang geboekt met betrekking tot de fundamentele kwesties, met name wat betreft de hervorming van justitie en de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie. Er zijn nu verdere inspanningen nodig om de tussentijdse benchmarks voor die fundamentele kwesties te halen. Wanneer de noodzakelijke sectorale hervormingen eenmaal zijn doorgevoerd, kan vervolgens worden begonnen met het afsluiten van onderhandelingshoofdstukken. Wil Albanië de onderhandelingen in 2027 afronden, zoals het land zich ten doel heeft gesteld, dan moet het de hervormingsdynamiek vasthouden en een inclusieve politieke dialoog bevorderen. Als Albanië in dit tempo blijft hervormen, ligt het op schema om deze ambitieuze doelstelling te halen.

Ondanks de nog altijd voortdurende aanvalsoorlog van Rusland blijft **Oekraïne** krachtig streven naar toetreding tot de EU. Zo heeft het land het screeningproces met succes afgerond en vooruitgang geboekt bij belangrijke hervormingen. Oekraïne heeft routekaarten inzake de rechtsstaat, openbaar bestuur en de werking van democratische instellingen vastgesteld, alsook een actieplan inzake nationale minderheden. De Commissie heeft deze stappen positief beoordeeld. Oekraïne voldoet aan de voorwaarden voor het openen van de clusters één (fundamentele kwesties), zes (externe betrekkingen) en twee (interne markt). De Commissie gaat ervan uit dat Oekraïne zal voldoen aan de voorwaarden om de resterende drie clusters te openen en wil ervoor zorgen dat de Raad vóór het einde van het jaar kan overgaan tot opening van alle clusters. De Oekraïense regering heeft aangegeven dat zij ernaar streeft de toetredingsonderhandelingen vóór eind 2028 voorlopig af te sluiten. De Commissie is vastbesloten deze ambitieuze doelstelling te ondersteunen, maar is van mening dat er dan wel meer vaart moet worden gezet achter de hervormingen, met name wat betreft de fundamentele kwesties, waaronder in het bijzonder de rechtsstaat.

Ondanks de aanhoudende hybride dreigingen en de pogingen om het land te destabiliseren, heeft **Moldavië** aanzienlijke vooruitgang geboekt met zijn toetredingstraject, waardoor het screeningproces met succes is afgerond. De eerste top EU-Moldavië in juli 2025 luidde een nieuwe fase van samenwerking en integratie in. Moldavië heeft routekaarten inzake de rechtsstaat, het openbaar bestuur en de werking van democratische instellingen vastgesteld, waarover de Commissie positief heeft geoordeeld. De Commissie is van oordeel dat Moldavië voldoet aan de voorwaarden voor het openen van de clusters één (fundamentele kwesties), zes (externe betrekkingen) en twee (interne markt). De Commissie verwacht dat Moldavië ook zal voldoen aan de voorwaarden om de resterende drie clusters te openen en wil ervoor zorgen dat de Raad vóór het einde van het jaar kan overgaan tot opening van alle clusters. De Moldavische regering heeft aangegeven dat zij ernaar streeft de toetredingsonderhandelingen begin 2028 voorlopig af te sluiten. De Commissie is vastbesloten deze doelstelling, die ambitieus maar haalbaar is, te ondersteunen, mits Moldavië het tempo van de hervormingen opvoert. Het is van cruciaal belang de hervormingsdynamiek vast te houden. Deze is na de verkiezingen in september nog versterkt door krachtige parlementaire steun voor het Europese traject van het land.

Tegen de achtergrond van de massale protesten die sinds november 2024 in heel **Servië** plaatsvinden, is de Servische samenleving verder gepolariseerd. Burgers zijn teleurgesteld over onder meer corruptie en het vermeende gebrek aan verantwoordingsplicht en transparantie, in combinatie met buitensporig gebruik van geweld tegen demonstranten en druk op het maatschappelijk middenveld. Dit gaat in toenemende mate ten koste van het maatschappelijk klimaat. Verdeeldheid zaaiende retoriek holt het vertrouwen ernstig uit, wat vervolgens zijn weerslag heeft op het toetredingsproces. De hervormingen zijn aanzienlijk vertraagd. De Commissie onderkent een aantal recente ontwikkelingen, zoals de hervatting van de procedure voor de selectie van de nieuwe raad van de regelgevende instantie voor elektronische media (REM), de vooruitgang in het wetgevingsproces rond de wet inzake een uniform kiezersregister, die nu moeten worden voltooid en ten uitvoer gelegd. Ook is er recentelijk sprake van meer afstemming op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, die moet worden voortgezet. Maar er is meer nodig. Servië wordt geacht de impasse op het gebied van de rechterlijke macht en de grondrechten in het algemeen te doorbreken en zowel de achteruitgang op het gebied van de vrijheid van meningsuiting als de uitholling van de academische vrijheid zo snel mogelijk ongedaan te maken. De beoordeling

van de Commissie uit 2021 dat Servië voldeed aan de benchmarks voor de opening van de onderhandelingen voor cluster 3 (concurrentievermogen en inclusieve groei) blijft geldig.

Noord-Macedonië heeft verder gewerkt aan de routekaarten voor de rechtsstaat, de hervorming van het openbaar bestuur en de werking van democratische instellingen, alsook aan het actieplan voor de bescherming van minderheden. Er zijn verdere snelle en doortastende maatregelen nodig met betrekking tot de benchmarks voor de opening van de onderhandelingen, overeenkomstig het onderhandelingskader. Wanneer aan de relevante voorwaarden is voldaan, kan de eerste cluster zo spoedig mogelijk worden geopend. Noord-Macedonië moet meer in het werk stellen om de rechtsstaat te handhaven door de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht te waarborgen en de strijd tegen corruptie op te voeren. Het land moet ook de nodige grondwetswijzigingen doorvoeren voor de erkenning van burgers die binnen de landsgrenzen wonen en tot een ander volk behoren, zoals de Bulgaarse minderheid. Dit is uiteengezet in de conclusies van de Raad van juli 2022, die het land heeft beloofd ter harte te zullen nemen.

In **Bosnië en Herzegovina** hebben de politieke crisis in de entiteit *Republika Srpska* en het einde van de regeringscoalitie de vooruitgang op het gebied van toetreding tot de EU ondermijnd. De hervormingen zijn beperkt gebleven tot gegevensbescherming en grenscontrole, en tot de ondertekening van de Frontex-statusovereenkomst. Positief is dat Bosnië en Herzegovina in september 2025 zijn hervormingsagenda bij de Europese Commissie heeft ingediend. Door de recente institutionele veranderingen in de entiteit *Republika Srpska* heeft Bosnië en Herzegovina nu de kans om EU-gerichte hervormingen door te voeren. Om daadwerkelijk aan de toetredingsonderhandelingen te kunnen beginnen, moeten de autoriteiten in de eerste plaats wetgeving inzake justitiële hervormingen afronden en aannemen die volledig aansluit bij de Europese normen, en een hoofdonderhandelaar benoemen.

Kosovo blijft zich inzetten voor zijn Europese traject, dat op grote steun onder de bevolking kan rekenen. De vertraging bij de institutionele opbouw na de algemene verkiezingen van februari remde de voortgang van de EU-gerichte hervormingen. Wil Kosovo weer duidelijk koersen naar aansluiting bij de EU, dan moeten de verschillende partijen samenwerken en moeten deze hervormingen opnieuw prioriteit krijgen. De normalisering van de betrekkingen met Servië en de uitvoering van de verbintenissen in het kader van de dialoog tussen de twee landen blijven integraal deel uitmaken van het Europese perspectief van Kosovo. De Commissie is bereid om op verzoek van de Raad een advies op te stellen over het toetredingsverzoek van Kosovo. De Commissie heeft de eerste stappen gezet om de maatregelen tegen Kosovo die sinds mei 2025 van kracht zijn, geleidelijk op te heffen. Zij gaat hiermee pas verder als de de-escalatie in het noorden van blijvende aard is gebleken. Een andere voorwaarde voor een verdere opheffing van deze maatregelen door de Commissie, is dat na de tweede ronde van de lokale verkiezingen een ordelijke overdracht van lokaal bestuur in het noorden plaatsvindt.

Turkije is nog altijd een kandidaat-lidstaat en een belangrijke partner voor de EU. Conform de [conclusies](#) van de Europese Raad van april 2024 bevordert de EU de betrekkingen met Turkije op gefaseerde, evenredige en omkeerbare wijze en zet zij zich in voor gedeelde prioriteiten. De hervatting van de gesprekken over een regeling voor Cyprus is een essentieel onderdeel van de samenwerking. Tegelijkertijd geeft het toenemende aantal rechtszaken tegen oppositieleden en -partijen, naast veelvuldige arrestaties, aanleiding tot ernstige bezorgdheid over het belang dat Turkije hecht aan democratische waarden. Hoewel de dialoog over de rechtsstaat centraal blijft staan in de betrekkingen tussen de EU en Turkije, moet de achteruitgang wat betreft de democratische normen, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de grondrechten nog worden aangepakt. De toetredingsonderhandelingen met Turkije liggen sinds 2018 stil.

In 2024 concludeerde de Europese Raad dat het toetredingsproces van **Georgië** tot de EU de facto tot stilstand was gekomen. Sindsdien is de situatie sterk verslechterd. Er is sprake van een ernstige achteruitgang van de democratie, die wordt gekenmerkt door een snelle uitholling van de rechtsstaat en ernstige beperkingen van de grondrechten. Zo is er wetgeving die de ruimte voor het maatschappelijk middenveld ernstig beperkt, de vrijheid van meningsuiting en vergadering ondermijnt en het non-discriminatiebeginsel schendt. De Georgische autoriteiten moeten deze democratische achteruitgang dringend ongedaan maken en alomvattende en tastbare inspanningen leveren om de resterende punten van zorg weg te nemen en werk te maken van belangrijke hervormingen, ondersteund door partijoverschrijdende samenwerking en burgerparticipatie, in overeenstemming met de waarden van de EU. Sinds de conclusies van de Europese Raad van

december 2024 en in het licht van de aanhoudende achteruitgang van Georgië beschouwt de Commissie Georgië alleen formeel nog als kandidaat-lidstaat. De Georgische autoriteiten moeten er blijk van geven dat zij vastberaden zijn het roer om te gooien en zich weer op toetreding tot de EU willen richten.

Volgende stappen

Het is nu aan de Raad om de vandaag door de Commissie gepresenteerde aanbevelingen in overweging te nemen en besluiten te nemen over de volgende stappen in het uitbreidingsproces.

Achtergrond

Uitbreiding is een strikt, eerlijk en op verdiensten gebaseerd proces dat berust op de objectieve vooruitgang van elk uitbreidingsland. De EU steunt de versterking van de instellingen, de democratische governance en de hervormingen van het openbaar bestuur in deze landen.

Door geleidelijke integratie te bevorderen, levert de EU al vóór de toetreding voordelen op. Initiatieven als het groeiplan van 6 miljard euro voor de Westelijke Balkan, het groeiplan voor Moldavië van 1,9 miljard euro en de faciliteit voor Oekraïne van 50 miljard euro stellen landen in staat hun hervormingen voort te zetten en hun band met de EU te versterken, bijvoorbeeld door geleidelijke integratie en deelname aan de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte en "Roam Like at Home".

Uitbreiding heeft onze Unie altijd sterker gemaakt. Toen tien landen in 2004 tot de EU toetraden, was dit de grootste expansie van de Unie ooit. Sindsdien is de levensstandaard voor de nieuwkomers verdubbeld, de werkloosheid met bijna de helft gedaald en de levensverwachting gestegen van 75 tot 79 jaar. Tegelijkertijd zijn armoede en sociale uitsluiting sterk gedaald en zijn 6 miljoen nieuwe banen gecreëerd. Voor de lidstaten van vóór 2004 is de handel meer dan vervijfvoudigd, terwijl er ook 20 miljoen banen zijn gecreëerd. De interne markt van de EU kreeg er destijds 74 miljoen nieuwe consumenten bij en de economie van de EU is sindsdien ondanks wereldwijde crises met 27 % gegroeid.

Voor meer informatie

[Mededeling 2025 over het uitbreidingsbeleid van de EU — Uitbreiding en oostelijk nabuurschap](#)

[Factsheet over het EU-toetredingsproces](#)

[Factsheet over de stand van de toetredingsonderhandelingen](#)

Zie voor gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen:

Montenegro: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Albanië: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Oekraïne: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Moldavië: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Servië: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Noord-Macedonië: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Bosnië en Herzegovina: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Kosovo: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Turkije: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

Georgië: [verslag](#); [factsheet \(EN\)](#)

IP/25/2584

Citaat/Citaten:

--

"We streven er meer dan ooit tevoren naar om uitbreiding van de EU een realiteit te maken. Want een grotere Unie betekent een sterker en invloedrijker Europa op het wereldtoneel. Maar uitbreiding is een op verdiensten gebaseerd proces. Ons pakket bevat specifieke aanbevelingen aan al onze partners. En we vertellen hun allemaal: het aanbod om toe te treden tot de EU is uniek. Het houdt een belofte in van vrede, welvaart en solidariteit. Als onze partners de juiste hervormingen doorvoeren en grote politieke wilskracht aan de dag leggen, kunnen zij deze kans benutten."

Ursula von der Leyen, voorzitter van de Europese Commissie - 04/11/2025

"Het uitbreidingsproces verloopt nu sneller dan in de afgelopen 15 jaar. Maar het komt erop aan dit momentum vast te houden. De wereldorde is in beweging en de veiligheid van Europa komt steeds meer in gevaar. Uitbreiding is een investering in een stabiel Europa, zoals het merendeel van onze burgers beseft. Er zijn geen sluiptwegen voor aspirant-landen, maar de EU moet wel alles in het werk stellen om het proces te ondersteunen. Uitbreiding is nu beslist haalbaar en het is zaak die kans te benutten. Het streven om tussen nu en 2030 nieuwe landen tot de EU toe te laten, is realistisch."

Kaja Kallas, hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en vicevoorzitter van de Commissie - 04/11/2025

"Over het geheel genomen is de uitbreiding van de EU in 2025 een stuk dichterbij gekomen. Montenegro, Albanië, Oekraïne en Moldavië zijn koplopers. Zij hebben het afgelopen jaar de meeste vooruitgang geboekt op het gebied van hervormingen. Gezien het tempo en de kwaliteit van de hervormingen kunnen we de toetredingsonderhandelingen de komende jaren afronden. Als we de uitbreiding goed aanpakken, maakt een grotere Unie Europa sterker. De Commissie zal erop staan dat de hervormingen aan de hoogste normen voldoen, met name op het gebied van de rechtsstaat, democratische instellingen en fundamentele vrijheden. Sluiptwegen zijn er niet. Een verenigd continent is de krachtigste respons op de pogingen Europa te verdelen en destabiliseren."

Marta Kos, commissaris voor Uitbreiding - 04/11/2025

Contactpersoon voor de pers:

[Guillaume MERCIER](#) (+32 2 29 80564)

[Anitta HIPPER](#) (+32 2 29 85691)

[Yuliya MATSYK](#) (+32 2 29 13173)

Voor het publiek: [Europe Direct](#) per telefoon [00 800 67 89 10 11](#) of [e-mail](#)

Gerelateerde media



[Read-out of the weekly meeting of the von der Leyen Commission by Kaja Kallas, High Representative of the Union and Vice-President of the European Commission, and Marta Kos, European Commissioner, on the 2025 enlargement package](#)