



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 4 ноември 2025 г.
(OR. en)

14899/25

ELARG 123
COWEB 132
COEST 778

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 4 ноември 2025 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2025) 690 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН
КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ
Съобщение относно политиката на ЕС за разширяване за 2025 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 690 final.

Приложение: COM(2025) 690 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.11.2025 г.
COM(2025) 690 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Съобщение относно политиката на ЕС за разширяване за 2025 г.

{SWD(2025) 750 final} - {SWD(2025) 751 final} - {SWD(2025) 752 final} -
{SWD(2025) 753 final} - {SWD(2025) 754 final} - {SWD(2025) 755 final} -
{SWD(2025) 756 final} - {SWD(2025) 757 final} - {SWD(2025) 758 final} -
{SWD(2025) 759 final}

СЪОБЩЕНИЕ ОТНОСНО ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА РАЗШИРЯВАНЕ ЗА 2025 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Геополитическите предизвикателства укрепиха единството на целите на Европа. Те затвърдиха убеждението навсякъде на континента, че европейците трябва да направят много повече, за да защитят собствената си сигурност и просперитет. Това означава също така да се защитят европейските демократични ценности и да се преодолеят новите глобални предизвикателства пред сигурността. Успех в тази насока може да се постигне само като работим съвместно с нашите съседи за създаването на силна, стабилна, сигурна и обединена Европа, основана на общи демократични ценности. В днешния свят политиката на разширяване е ключов геополитически инструмент, който допринася за общата ни безопасност, просперитет и сигурност. В епоха, белязана от преобразяващи глобални промени, разширяването обединява Европа въз основа на споделени ценности и идентичност, като същевременно въплъщава икономически, социален и демократичен модел, който продължава да вдъхновява и привлича.

Процесът на разширяване продължава да е **строг, справедлив и основан на заслуги** и да се основава на обективния напредък, постигнат от всяка държава, обхваната от процеса на разширяване. Подновеният импулс за разширяване е придружен от високи очаквания по отношение на реформите. Държавите кандидатки трябва да реализират трудни и трайни реформи, като гарантират постоянна трансформация на своите икономики, институции, демократични системи и общества, за да се приспособят напълно към демократичните стандарти и ценности на Европейския съюз. Това трябва да се основава на спазване на принципите на правовата държава и основните права и ясно придържане към геополитическата ориентация на ЕС. Лидерите на държавите, обхванати от процеса на разширяване, е необходимо да възприемат насочената към трансформация промяна, да изградят доверие и да насърчат постигането на консенсус в рамките на цялото общество.

Същевременно ЕС трябва да помогне на държавите, обхванати от процеса на разширяване, да изпълнят всички критерии за членство. Поради това той подпомага укрепването на институциите, демократичното управление и реформите в публичната администрация. Той също така засили **постепенната интеграция**, като създаде по-силни връзки между ЕС и държавите кандидатки и потенциални кандидатки, включително чрез плановете за растеж¹ и като им предостави възможност за участие в определени политики и програми преди членството в ЕС. Това изисква също така предимствата на постепенната интеграция да бъдат обвързани с темпа на реформите, например утвърждаването на принципите на правовата държава, основните права, демокрацията и основополагащите въпроси в процеса на присъединяване в по-широк план, като същевременно се залага и обвързаност с привеждането в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС).

През последната година беше постигнат значителен напредък. Напредъкът по пътя към ЕС, постигнат досега от държавите, в които се наблюдават най-бързи темпове, показва, че реформите дават резултат. Това следва да послужи като силна мотивация за всички държави, участващи в процеса.

¹ Плановете за растеж за Западните Балкани и Молдова и Механизмът за Украйна.

Всяко едно разширяване направи нашия Съюз по-силен. Този успех зависи от готовността. Докато бъдещите държави членки трябва да се подготвят за отговорностите на членството, ЕС също трябва да се адаптира, за да посрещне по-голямото си семейство. Увеличават се информационните и комуникационните дейности както в държавите членки, така и в държавите, обхванати от процеса на разширяване, с цел да се обсъдят с гражданите ползите и предизвикателствата, свързани с разширяването.

II. КЪМ ЕДИН ПО-ГОЛЯМ СЪЮЗ

Това е първият мандат на Комисията от 2010—2014 г. насам, в който разширяването е реалистична възможност, предвид ускоряването на процеса за някои държави кандидатки. Черна гора и Албания вече обявиха своята **амбиция да приключат преговорите за присъединяване** съответно до 2026 г. и 2027 г. Неотдавна Сърбия, Молдова и Украйна също обявиха своите целеви дати за приключване на преговорите за присъединяване. Това показва тяхната амбиция и Комисията се ангажира да подкрепя държавите в изпълнението на изискванията за членство в ЕС в рамките на процес на присъединяване, който продължава да се основава на принципа на собствените заслуги.

ЕС също трябва да бъде готов. Поради това Комисията работи по **прегледи и реформи на политиката преди разширяването**, в които се оценява въздействието на разширяването върху ключови области на политиката.

В предложението за следващата **многогодишна финансова рамка (2028—2034 г.)**² Комисията потвърждава разширяването като политически и геостратегически императив. В предложението също така се посочва, че ЕС е твърдо решен да работи с държавите кандидатки и потенциални кандидатки за подготовката за присъединяване, при пълно зачитане на процеса, основан на заслуги, и с твърдото убеждение, че тяхното бъдеще е в Европейския съюз. Новият инструмент „Глобална Европа“ ще предоставя съществена финансова и основана на политиката подкрепа, за да помогне на държавите кандидатки и потенциални кандидатки да напреднат по този път.

През 2020 г. ЕС преразгледа своята методика за разширяване, като категорично постави основополагащите въпроси и ценностите на ЕС в центъра на процеса на присъединяване. Това дава резултати, когато държавите кандидатки постигат напредък по свързаните с ЕС реформи и поддържат фокуса си върху основополагащите въпроси в процеса на присъединяване, а в отговор държавите членки вземат необходимите решения за придвижване на преговорите напред. През периода след присъединяването, в допълнение към съществуващите достижения на правото на ЕС, **договорите за присъединяване** предоставят инструмент, чрез който да се гарантира запазването на тази положителна динамика. Бъдещите договори за присъединяване ще трябва да съдържат по-силни предпазни мерки срещу отстъплението от ангажиментите, поети по време на преговорите за присъединяване, както и изисквания към новите държави членки да продължат да защитават и да направят необратими постигнатите от тях резултати в областта на правовата държава.

III. ДЪРЖАВИ, ОБХВНАТИ ОТ ПРОЦЕСА НА РАЗШИРЯВАНЕ, ПО ПЪТЯ

² COM(2025) 570 final.

КЪМ ЧЛЕНСТВО В ЕС

III.1. ПРЕГЛЕД НА КЛЮЧОВИТЕ РАЗВИТИЯ

Процесът на разширяване сега се движи по-бързо, отколкото през последните 15 години. От началото на 2024 г. са проведени единадесет междуправителствени конференции — пет с Албания, четири с Черна гора и по една с Украйна и Молдова.

Продължаващата политическа ангажираност на черногорските власти със стратегическата цел за европейска интеграция доведе до осезаеми резултати в осъществяването на необходимите реформи и напредъка на държавата по пътя ѝ към членство в ЕС. **Черна гора** е отворила всички 33 преговорни глави, подложени на скрининг, като седем глави са временно затворени. От последния доклад насам бяха проведени две междуправителствени конференции, на които временно бяха затворени още четири глави³, тъй като Черна гора изпълни критериите за затварянето им. Това прави Черна гора държавата с най-голям напредък в процеса на присъединяване към ЕС. Твърдото поддържане на стратегическата ориентация на ЕС продължава да е от ключово значение за по-нататъшния напредък.

След междуправителствената конференция на 15 октомври 2024 г., на която започнаха преговорите за присъединяване по клъстер 1 „Основополагащи въпроси“, преговорите за присъединяване с **Албания** достигнаха безпрецедентен темп с още четири междуправителствени конференции, довели до започването на преговори по пет клъстера. Това ясно отразява твърдия политически ангажимент на Албания. Албания продължи да напредва с реформите по клъстера „Основополагащи въпроси“, по-специално всеобхватната реформа в областта на правосъдието и завършването на първа инстанция на процеса на проверки на магистратите, допълнителните добри резултати на Специализираната структура за борба с корупцията и организираната престъпност (СПАК) в делата за борба с корупцията, активното международно сътрудничество в борбата с организираната престъпност и изграждането на капацитет за финансови разследвания. Беше прието ключово законодателство относно националните малцинства и защитата на личните данни. Продължаващият импулс в процеса на преговори за присъединяване трябва да доведе до допълнително ускоряване на свързаните с ЕС реформи, особено по отношение на свободата на медиите, по-нататъшното провеждане на реформата на съдебната система, по-нататъшни резултати в борбата с организираната престъпност, производството и трафика на незаконни наркотици и корупцията, по-специално на високо равнище. Освен това продължава да бъде важно насърчаването на основните права, включително равенството между половете и недискриминацията, правата на детето и правото на собственост, подкрепено от приобщаващ и конструктивен политически диалог.

Техническата проверка на достиженията на правото на ЕС (скринингът) с **Украйна и Молдова** приключи тази есен. Комисията представи на Съвета докладите от скрининга за двете държави по клъстери 1 — „Основополагащи въпроси“, 2 — „Вътрешен пазар“, 3 — „Конкурентоспособност и приобщаващ растеж“, и 6 — „Външни отношения“. През май 2025 г. Украйна и Молдова приеха пътни карти за върховенството на закона, публичната администрация и функционирането на демократичните институции, а в случая на Украйна — план за действие относно националните малцинства, в съответствие с насоките на докладите от скрининга. Поддържането на неотменим ангажимент за прилагане на мерки за борба с корупцията в областта на върховенството

³ Глави 5 („Обществени поръчки“), 7 („Законодателство в областта на интелектуалната собственост“), 10 („Информационно общество и медии“) и 20 („Политика за предприятия и индустриална политика“).

на закона, включително борбата с корупцията, е от съществено значение. Комисията припомня своята оценка, че клъстерите „Основополагащи въпроси“, „Вътрешен пазар“ и „Външни отношения“ са готови да бъдат отворени.

На фона на предизвикателствата, породени от агресивната война на Русия, **Украйна** демонстрира силната си ангажираност с пътя си към ЕС, като постигна напредък по ключови реформи, като същевременно е необходим допълнителен и стабилен напредък в борбата с корупцията. Планът за Украйна заема централно място в насочването на реформите и насърчаването на привеждането в съответствие с достиженията на правото на ЕС, като показва устойчивостта на обвързаността с условия при извънредни обстоятелства. Вече предприетите стъпки (от засилване на мерките за борба с корупцията до подобряване на публичната администрация) полагат основите за възстановяването и откриват възможности за по-голямо участие на частния сектор. От съществено значение ще бъдат запазването на тази динамика и предотвратяването на всякакъв риск от отстъпление, по-специално по отношение на борбата с корупцията. Значителен напредък беше постигнат и по отношение на постепенната интеграция в единния пазар, като Украйна вече се доближава до ЕС. На 1 януари 2026 г. ще влезе в сила първото решение Украйна да бъде третирана като част от вътрешния пазар по отношение на „роуминга като у дома“.

Молдова отбеляза бърз напредък в процеса на присъединяване и значително задълбочи сътрудничеството си с ЕС, въпреки продължаващите хибридни заплахи и опитите за дестабилизиране на държавата и на нейния курс към ЕС. Твърдият ангажимент на Молдова за присъединяването ѝ към ЕС беше потвърден отново чрез парламентарните избори на 28 септември 2025 г., в резултат на които мнозинството твърдо се ангажира с постигането на напредък по пътя на държавата към ЕС. С първата среща на върха ЕС—Молдова на 4 юли 2025 г. беше открито ново ниво на сътрудничество и интеграция. Успоредно с това бяха предприети осезаеми стъпки за постепенно интегриране на Молдова в ключови части на единния пазар, включително в зоната „роуминг като у дома“ от 1 януари 2026 г.

Сърбия е отворила 22 от 35-те преговорни глави, като две от главите са временно затворени. Последният отворен клъстер беше клъстер 4 „Зелена програма и устойчива свързаност“ през декември 2021 г. Властите продължиха да обявяват членството в ЕС за своя стратегическа цел, но реалният темп на изпълнение на реформите се забави значително. Сърбия трябва да осъществи надеждни реформи във всички области, най-вече в областта на основополагащите въпроси в процеса на присъединяване, както и да ускори привеждането в съответствие с достиженията на правото на ЕС, включително постепенното и засилено привеждане в съответствие с ОВППС. Освен това Сърбия трябва да поеме много по-голяма отговорност за по-активна и по-обективна комуникация относно процеса на присъединяване на Сърбия към ЕС, а също и да избягва антиевропейската реторика. Поляризацията в сръбското общество се задълбочи на фона на масовите студентски и граждански протести, провеждани в цяла Сърбия от ноември 2024 г. насам, което отразява разочарованието на гражданите от корупцията и усещането за липса на отчетност и прозрачност, съчетани със случаи на прекомерна употреба на сила срещу протестиращите и натиск върху гражданското общество.

В рамките на водения със съдействието на Съюза диалог от Сърбия и Косово се очаква да изпълнят всички свои съответни задължения, произтичащи от Споразумението относно пътя за нормализиране на отношенията и приложението за неговото изпълнение, както и от всички предишни споразумения за диалог. Воденият със

съдействието на Съюза диалог има за цел да насърчи сътрудничеството, да доведе до напредък по пътя към ЕС и да подобри живота на хората.

Северна Македония все още не е приела необходимите конституционни промени — които се ангажира да стартира и въведе — с оглед на включването в Конституцията на граждани, които живеят в границите на държавата и принадлежат към други народи, като например българите, посочени в заключенията на Съвета от юли 2022 г. Властите продължиха да работят по пътните карти за принципите на правовата държава, реформата на публичната администрация и функционирането на демократичните институции, както и по плана за действие за защита на малцинствата. Северна Македония следва да увеличи усилията си за утвърждаване на принципите на правовата държава, по-специално чрез гарантиране на независимостта на съдебната власт и почтеността в нея и засилване на борбата с корупцията.

Босна и Херцеговина беше изправена пред политическо напрежение с края на управляващата коалиция и застой в реформите през отчетния период. Парламентът прие закони за защита на данните и за граничния контрол и беше подписано споразумението за статута във връзка с Frontex. През септември 2025 г. Босна и Херцеговина представи своята програма за реформи на Комисията за одобрение. Република Сръбска прие закони, които подкопават конституционния и правния ред и функционирането на държавните институции. Тези закони бяха отменени от Конституционния съд. След потвърждаване на наказателната присъда в апелативния съд, президентът на Република Сръбска беше отстранен от длъжност и за 23 ноември са насрочени предсрочни избори. През октомври народното събрание на Република Сръбска назначи изпълняващ длъжността президент до изборите, прекрати мандата на действащия президент и отмени шест от законите, които преди това бяха обявени за противоконституционни, с цел деескалация на политическата ситуация. Държавата трябва да предприеме съответните стъпки за провеждане на първата междуправителствена конференция, като започне с приемането на закони за съдебната реформа и назначаването на главен преговарящ. Очаква се Босна и Херцеговина спешно да приключи оставащите конституционни и изборни реформи. В контекста на предстоящите преговори за присъединяване ще трябва да се извърши реформа на държавните институции, за да се гарантират функционалност и недискриминация.

Косово^{*} остана ангажирано с европейския си курс, като се наблюдава високо ниво на обществена подкрепа. Напредъкът по програмата за членство в ЕС обаче беше възпрепятстван от разединяващата вътрешна политика и блокиран от забавянето на дейността на парламента в навечерието на парламентарните избори през февруари и от продължителната политическа безизходица след това. Комисията предприе първите стъпки за постепенна отмяна на въведените мерки през май 2025 г. Следващите стъпки продължават да зависят от трайната деескалация на напрежението в северната част. Комисията възнамерява да предприеме допълнителни стъпки за отмяна на тези мерки, при условие че след местните избори бъде постигнато организирано предаване на местното управление в северната част и продължи деескалацията на напрежението.

В рамките на водения със съдействието на Съюза диалог от Косово и Сърбия се очаква да изпълнят всички свои съответни задължения, произтичащи от Споразумението относно пътя за нормализиране на отношенията и приложението за неговото изпълнение, както и от всички предишни споразумения за диалог. Воденият със

^{*} Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

съдействието на Съюза диалог има за цел да насърчи сътрудничеството, да доведе до напредък по пътя към ЕС и да подобри живота на хората. Очаква се Косово да се ангажира с намирането на дългосрочни решения за достъпа до основни обществени услуги за всички общности, също и в съответствие със задълженията си в рамките на диалога.

Турция е държава кандидатка и ключов партньор на ЕС. В съответствие със заключенията на Европейския съвет от април 2024 г.⁴ ЕС продължи да постига напредък в отношенията между ЕС и Турция по един поетапен, пропорционален и обратим начин. Както беше потвърдено от Съвета през декември 2024 г.⁵, ЕС има стратегически интерес от стабилна и сигурна среда в Източното Средиземноморие и от развитието на отношения с Турция, основаващи се на сътрудничество и взаимна полза. ЕС отдава особено значение на възобновяването и напредъка на преговорите за разрешаване на кипърския въпрос с оглед на засилването на сътрудничеството между ЕС и Турция. Очаква се Турция да зачита международното право, добросъседските отношения и суверенитета на държавите — членки на ЕС. ЕС и Турция обсъдиха въпроси от общ интерес, включително осъществяването на митническия съюз, икономическите въпроси, управлението на миграцията, двойния екологичен и цифров преход, изменението на климата, външната политика и политиката на сигурност с акцент върху регионалните събития, както и свързаността, включително в рамките на междурегионалната среща на министрите по въпросите на сигурността и свързаността, проведена през октомври 2025 г. ЕС има стратегически интерес от развитието на устойчиви и ефективни транспортни, енергийни и цифрови връзки, свързващи Централна Азия с Южен Кавказ и нататък с ЕС. През последната година бяха проведени диалози на високо равнище по въпросите на икономиката, търговията, миграцията, сигурността и климата съобразно съответните заключения на Съвета. Същевременно продължаващото влошаване на положението по отношение на демократичните стандарти, принципите на правовата държава, независимостта на съдебната власт и зачитането на основните права продължава да буди сериозно безпокойство. От началото на 2025 г. се наблюдават голям брой съдебни производства, арести и обвинения срещу публични служители, заемащи изборни длъжности, опозиционни лидери и партии, политически активисти, представители на гражданското общество и бизнеса, журналисти и други лица, което породи въпроси относно придържането на Турция към демократичните ценности. Диалогът относно принципите на правовата държава е неразделна част от отношенията между ЕС и Турция и контактите за справяне с тези тревожни тенденции ще продължат.

Що се отнася до **Грузия**, през юни и октомври 2024 г. Европейският съвет⁶ стигна до заключението, че поетата от грузинските власти посока на действие застрашава европейския път на държавата, като фактически е спряла процеса на присъединяване. През декември 2024 г. Европейският съвет изрази съжаление във връзка с решението на грузинското правителство да преустанови до 2028 г. процеса на присъединяване на държавата към ЕС. Оттогава е налице допълнително значително влошаване на положението. В Грузия се наблюдава сериозно отстъпление от демократичните стандарти, с бързо подкопаване на принципите на правовата държава и силно ограничаване на основните права. Системните и систематични репресивни действия на властите, включително законодателството, което ограничава гражданското пространство, основните права и функционирането на независимите медии и е

⁴ Документ EUCO 12/24.

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/bg/pdf>

⁶ Документ EUCO 15/24; документ EUCO 25/24.

насочено срещу ЛГБТИК лицата, прекомерната употреба на сила при пълна безнаказаност от страна на правоприлагащите органи и враждебната реторика срещу ЕС, са в рязък контраст с ценностите на ЕС и действията, очаквани от държава кандидатка за членство в ЕС. Освен това се наблюдава значително отстъпление по отношение на деветте стъпки, посочени в препоръката на Комисията за даване на статут на държава кандидатка, което отдалечава страната още повече от пътя ѝ към членство в ЕС. Институции, чието предназначение е да утвърждават принципите на правовата държава, се използват като инструмент за партийни цели, като по този начин се подкопава тяхната почтеност. Властите не са предприели никакви стъпки за обръщане на курса на действие и връщане на държавата по пътя ѝ към ЕС. Лишаването от свобода на водещи опозиционни лидери, съчетано с обявяването от страна на управляващата партия на намерението ѝ да забрани някои опозиционни партии и свързани с тях лица, представлява пряка атака срещу демократичния плурализъм.

Албания, Черна гора, Северна Македония и Босна и Херцеговина поддържат пълно съответствие с **общата външна политика и политика на сигурност на ЕС**. Прилагането на санкции в Босна и Херцеговина продължава да бъде предизвикателство и се очаква държавата да продължи да укрепва капацитета си за прилагане и изпълнение на ограничителните мерки. Косово продължи доброволното си привеждане в съответствие с ОВППС и прилагането на ограничителните мерки на ЕС, като показва ясни си ангажимент към ценностите на ЕС, което ЕС многократно е приветствал. За да докладва за сближаването на Косово с ОВППС съгласно Споразумението за стабилизиране и асоцииране между ЕС и Косово, от следващата година Комисията ще въведе специална глава 31. Общото равнище на съответствие на Украйна и Молдова остана много високо.

Степента на съответствие на **Сърбия** с ОВППС остава ниска. Сърбия продължи да си сътрудничи с ЕС във връзка със заобикалянето на санкциите, но трябва да подобри значително степента си на привеждане в съответствие, за да постигне напредък по пътя си към членство в ЕС. Ускореното получаване на права за безвизово пътуване до ЕС за граждани на Русия, като им се предоставя сръбско гражданство, представлява потенциален риск за сигурността на ЕС. Равнището на привеждане на **Грузия** в съответствие с ОВППС се е понижило и остава ниско. Реекспортът на стоки с общ висок приоритет и стоки от критично значение за икономиката продължава да буди безпокойство. Полетите от Грузия до различни дестинации в Русия продължиха значително да се увеличават. Грузия следва да увеличи усилията си за сътрудничество, за да предотврати използването на нейната територия и/или на юридически лица, регистрирани в Грузия, за заобикаляне на ограничителните мерки на ЕС. През отчетния период не беше отбелязан напредък в привеждането в съответствие с ОВППС от страна на **Турция**, като то продължи да е на много ниско равнище. Турция си взаимодейства с ЕС, за да спре заобикалянето на санкциите на ЕС срещу Русия, като постига някои резултати, и се насърчава да продължи и да засили това сътрудничество. От държавите кандидатки, които все още не са направили това, се очаква приоритетно да изпълнят своя ангажимент и да подобрят съответствието си с ОВППС, включително с ограничителните мерки, съгласно тяхната преговорна рамка, както и да избягват действия и изявления, които са в разрез с позициите на ЕС в областта на външната политика.

III.2. ОСНОВОПОЛАГАЩИ ВЪПРОСИ В ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ

Принципите на правовата държава, основните права, функционирането на демократичните институции, реформата на публичната администрация и икономическите критерии представляват т.нар. „основополагащи въпроси“ в процеса на присъединяване към ЕС, като отразяват ценностите и принципите на ЕС. Надеждните реформи и необратимите постижения по основополагащите въпроси са от съществено значение, за да могат хората да се ползват от равенство пред закона и да упражняват своите основни права на практика. Затвърждаването на резултатите в тези области е от решаващо значение, за да могат държавите, обхванати от процеса на разширяване, да постигнат напредък по пътя си към присъединяване. Принципите на правовата държава и доброто управление осигуряват правна сигурност и са също така в основата на повишаването на конкурентоспособността и създаването на условия за преки чуждестранни инвестиции, социално-икономически напредък и благоденствие. Освен това стабилните институции са от съществено значение за спазването на достиженията на правото на ЕС във всички области на политиката, включително управлението на значителната финансова помощ, предоставяна от ЕС. Остава важно да се гарантира, че държавите, обхванати от процеса на разширяване, събират надеждни официални статистически данни.

През изминалата година напредък по реформите, свързани с основополагащите въпроси, беше отбелязан по-специално в Черна гора, Албания, Молдова и Украйна. В рязък контраст с тях, в Грузия беше регистрирано драстично влошаване на положението по отношение на основополагащите въпроси.

През 2025 г., както и през 2024 г., четири държави кандидатки — Албания, Северна Македония, Черна гора и Сърбия — са включени в Доклада относно върховенството на закона⁷ заедно с държавите — членки на ЕС. Това представлява също така елемент на постепенната интеграция, насочен към твърдо и необратимо утвърждаване на демокрацията и принципите на правовата държава в държавите, обхванати от процеса на разширяване, преди и след тяхното присъединяване. Този доклад е в допълнение към докладите за разширяването, които обхващат изчерпателно всички аспекти на функционирането на демократичните институции, принципите на правовата държава и основните права, както и всички глави от достиженията на правото на ЕС.

Функциониране на демократичните институции

Стабилните и консолидирани **демократични институции** остават в центъра на процеса на присъединяване и са жизненоважни за политическата стабилност. В няколко държави, обхванати от процеса на разширяване, проблемите, свързани с поляризацията, ограничения парламентарен контрол и слабото прилагане на уредбата за обществени консултации, продължиха да възпрепятстват демократичните процеси. В Грузия състоянието на демокрацията се влоши значително, като липсва безпристрастност и независимост на институции и органи, които са от съществено значение за правилното функциониране на демокрацията. Изборните процеси в редица държави бяха като цяло мирни, състезателни и професионално проведени. В няколко държави обаче са необходими значителни реформи, за да се изпълнят все още неизпълнените препоръки на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюрото за демократични институции и права на човека и Венецианската комисия, по-специално за подобряване на общественото доверие в изборните процеси. В Грузия парламентарните избори през октомври 2024 г. и местните избори през

⁷ COM(2025) 900 final.

октомври 2025 г. бяха белязани от висока степен на поляризация и отстъпление от демократичните стандарти, като имаше сигнали за сплашване, принуда и натиск върху гласоподавателите, което породило опасения относно възможността хората свободно да формират мнението си и да гласуват без страх от възмездие. Молдова измени правната си рамка, за да се справи със заплахите от чуждестранно вмешателство в изборите и с изборната корупция; продължава да е важно да се работи допълнително за завършване на привеждането на изборното законодателство в съответствие с европейските стандарти.

Въпреки че много държави имат правни рамки, които осигуряват благоприятна среда за **гражданското общество**, предизвикателствата при изпълнението доведоха до трайни проблеми, особено тези, свързани с ограниченото финансиране от националните органи и съдържателните консултации. Освен това въвеждането на рестриктивни закони в някои държави и използването на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, поражда сериозни опасения относно свиването на гражданското пространство. В Грузия приетите и прилагани рестриктивни закони, насочени срещу активисти, гражданското общество и независимите медии, застрашават оцеляването на демократичните основи и са безпрецедентни сред държавите кандидатки. Освен това арестите и другите принудителни мерки, прилагани в контекста на демонстрациите в Грузия, но също и в Сърбия, имат възпиращ ефект върху гражданското общество, утежнен от словесни нападки и кампании за оклеветяване, включително от страна на високопоставени длъжностни лица. В Турция гражданското пространство допълнително се сви поради постоянния съдебен и административен натиск от страна на властите. Все пак в някои държави се наблюдават и обнадеждаващи събития, включително задействането на Съвета за сътрудничество между правителството и гражданското общество в Северна Македония и приемането на три закона за засилване на ангажираността и консултациите с гражданските организации и организациите на гражданското общество в Украйна.

Реформа в публичната администрация

Напредъкът в изпълнението на препоръките относно **реформите в публичната администрация** като цяло е ограничен. Въпреки че държавите кандидатки демонстрират готовност да приемат необходимите стратегически рамки и инструменти за планиране на политиките, прилагането изостава. Сред основните фактори са липсата на административен капацитет, необходимостта от промени в административната култура, за да се поддържат реформите в дългосрочен план, както и недостатъчната политическа ангажираност. Политизирането на държавната администрация продължава да бъде ключово предизвикателство по отношение на управлението на човешките ресурси. Необходим е напредък, за да се гарантира култура на отчетност, тъй като потенциалът на ключови институции, като националните парламенти или сметните палати, не се оползотворява в пълна степен при упражняването на контрол върху правителствата по въпросите, свързани с публичната администрация.

Всички държави са създали надеждна и подходяща стратегическа рамка за **управление на публичните финанси**. Напредъкът остава по-скоро ограничен до ключови аспекти, като създаването на независими фискални съвети и системи за наблюдение на фискалната дисциплина и данъчните приходи, управлението на публичните инвестиции и обвързването на стратегическото планиране със средносрочните бюджетни рамки.

Съдебна власт и основни права

Повечето от държавите, обхванати от процеса на разширяване, продължиха да инвестират във функционирането на своята **съдебна власт** чрез провеждане на секторни реформи. Въздействието на тези реформи обаче е смесено. В Албания, Украйна, Молдова продължи укрепването на независимостта и отчетността, включително чрез процеси на проверка на магистратите и подобро, основано на заслуги и прозрачно номиниране и функциониране на управителните органи в тези държави. В Черна гора, след интензивен етап на реформи през 2024 г., прилагането на подобрената правна рамка, гарантираща независимостта, безпристрастността и отчетността на съдебната власт, доведе до някои първоначални положителни резултати. Успоредно с това упражняването на неправомерно влияние и опитите за ограничаване на независимостта на съдебната власт подкопаха принципите на правовата държава и демокрацията в Турция и до известна степен в Сърбия. В Грузия правните промени сериозно подкопаха независимостта и почтеността на съдебната власт, като засилиха рисковете от нейното обсебване от частни интереси. В други държави е постигнат ограничен напредък в изпълнението на ключовите препоръки за сектора (например в Северна Македония, Босна и Херцеговина, Косово). Във всички държави спазването на европейските стандарти изисква постоянни усилия за реформи, увеличаване на капацитета на управителните органи и отделяне на подходящи човешки, технически и финансови ресурси.

Корупцията продължава да представлява значително предизвикателство, с което държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да се справят приоритетно. Бяха предприети по-нататъшни стъпки за укрепване на правните и институционалните рамки за предотвратяване и борба с корупцията в Албания и Молдова, докато в Черна гора подобренията, приети миналата година, са в процес на консолидиране. Законодателните изменения в Украйна породиха опасност от отслабване на специализираните институции за борба с корупцията, но бързо бяха отменени. Всяко действие, с което се отслабват или отменят сериозните реформи за борба с корупцията, трябва да се избягва. Трябва да се обърне внимание на различните рискове от обсебване на държавата от частни интереси, по-специално в Босна и Херцеговина, Грузия, Сърбия и Турция. Корупцията на високо равнище, организираната престъпност, данъчните измами и непропорционалното влияние на установени интереси в политическата, икономическата и публичната сфера изискват решителни действия за гарантиране на принципите на правовата държава и икономическото развитие в държавите, обхванати от процеса на разширяване. От съществено значение са политическата воля, ангажиментът за подобряване на прозрачността и почтеността, включително наличието на ефективни системи за деклариране на имущественото състояние и откриване и намаляване на конфликтите на интереси. Необходим е цялостен подход, който да включва последователното прилагане на стратегии за борба с корупцията и да гарантира, че органите за борба с корупцията са ефективни, независими и обезпечени с достатъчно ресурси. Въпреки че резултатите постепенно се затвърждават, особено в Албания, Косово, Черна гора, Молдова и Украйна, във всички държави, обхванати от процеса на разширяване, трябва да продължат и да се засилят по-нататъшните действия за разследване и наказателно преследване на корупцията, особено на по-високите етажи на властта. Допълнителни усилия са необходими и за създаване и гарантиране на благоприятна среда за разследващата журналистика и гражданското общество.

Като цяло са въведени правните рамки за зачитане, защита и упражняване на **основните права**, а привеждането в съответствие с достиженията на правото на ЕС е напреднало в повечето държави, обхванати от процеса на разширяване. Продължават

обаче да съществуват пропуски в привеждането в съответствие, по-специално по отношение на защитата на данните, процесуалните права и правата на жертвите, свободата на медиите, недискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омразата, правата на хората с увреждания, включително достъпността, равенството между половете, правата на ЛГБТИК лицата и насилието, основано на пола. Прилагането на правата на човека се е влошило в някои държави и във всички случаи изисква по-систематични последващи действия във връзка с препоръките на международните и европейските органи за наблюдение, институциите на омбудсмана или националните институции по правата на човека, органите по въпросите на равенството и органите за защита на данните. Освен това тези институции се нуждаят от допълнителни и постоянни ресурси. Тяхната независимост също трябва да бъде засилена. Всички държави трябва да гарантират изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека. Продължават да съществуват опасения относно условията на задържане и мерките за предотвратяване на изтезанията и малтретирането (по-специално в Северна Македония, Украйна, Молдова и Грузия). Ограниченията на свободата на сдружаване, на събранията и на изразяване на мнение са се увеличили в някои държави, например в Сърбия, Турция и Грузия, в последната включително чрез въвеждането на репресивно законодателство.

Свободата на изразяване на мнение, свободата на медиите и плурализмът са основни стълбове на демократичното общество. В Черна гора и Северна Македония се отбелязват известни подобрения. Като цяло медийният сектор в повечето държави, обхванати от процеса на разширяване, продължава да бъде белязан от медийна концентрация и политическо влияние, като до голяма степен е изложен на дейности, свързани с чуждестранно манипулиране на информацията и вмешателство. Необходимо е да се гарантира независимостта на регулаторните органи и публичните радио- и телевизионни оператори, като се положат допълнителни усилия за укрепване на плурализма, независимостта, качеството на отразяването и условията на труд на журналистите. В няколко държави се наблюдава ръст в сплашването на журналисти, включително стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, заплахите, репресиите, физическите атаки и задържането, което е довело до отстъпление от постигнатото в Сърбия, Грузия и Турция. Трябва да се постигнат стабилни резултати по отношение на систематичните последващи действия от страна на правоприлагащите и съдебните органи.

Необходими са постоянни усилия за по-нататъшно привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС и за гарантиране на ефективното прилагане на законодателството в областта на равенството и **недискриминацията**, за справяне с престъпленията от омраза и речта на омразата и за преодоляване на продължаващата дискриминация срещу ромите, ЛГБТИК лицата, хората с увреждания и лицата, принадлежащи към малцинства. **Насилието, основано на пола**, и особено домашното насилие продължават да бъдат широко разпространени в държавите, обхванати от процеса на разширяване, като са необходими усилия за гарантиране на действителна наличност и на специализирани служби за оказване на подкрепа на жертвите и на техния капацитет. **Закрилата на детето** е укрепена по-специално в Украйна, но всички държави следва да продължат да отдават приоритет на систематичната интеграция на системите за закрила на детето, като ускорят деинституционализацията на децата, лишени от родителски грижи, както и на **лицата с увреждания** (включително деца).

Правосъдие, свобода и сигурност

Продължава да се наблюдава напредък в **борбата с тежката и организираната престъпност** с цел да се попречи на престъпни групи от държавите, обхванати от процеса на разширяване, да действат на национално и международно равнище, включително в рамките на ЕС. Усилията за постигане на солидни резултати по отношение на разследванията, наказателното преследване и окончателните присъди във всички области на тежката и организираната престъпност доведоха до известен напредък, показващ трайно подобрение като цяло, и следва да продължат. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, следва да укрепят капацитета си за провеждане на проактивни разследвания въз основа на разузнавателни данни, така че да могат да се справят със сложни случаи на организирана престъпност. В някои държави, по-специално Албания, капацитетът на специализираните прокуратури за ефективно наказателно преследване на организираните престъпни групи бележи подобрение и следва да бъде доразвит. Механизмите за сътрудничество и координация между институциите, участващи в разследването и наказателното преследване на организираната престъпност, също трябва да бъдат укрепени в няколко държави, по-специално в Босна и Херцеговина, Грузия, Молдова и Украйна, като в последните две държави следва да продължат провежданите понастоящем реформи.

Сътрудничеството в областта на правоприлагането и съдебното сътрудничество между държавите — членки на ЕС, и държавите, обхванати от процеса на разширяване, продължиха да дават положителни резултати. Между СЕРПОЛ, Европол, Евроюст и Европейската прокуратура и повечето държави, обхванати от процеса на разширяване, има добре установено сътрудничество. Бяха създадени няколко нови съвместни екипа за разследване, което доведе до успешни арести. Макар и все още в различна степен, участието в Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи като цяло се засили и следва да продължи, по-специално в интерес на ефективното разследване и наказателно преследване на организираните престъпни групи.

Трафикът на наркотици продължава да е една от най-разпространените области на дейност на организираните престъпни групи в държавите, обхванати от процеса на разширяване. Иззетите наркотици следва да се унищожават по-систематично, като за целите на наказателното производство се съхранява само проба. В Албания и Молдова е постигнат напредък в създаването на национални системи за ранно предупреждение за нови психоактивни вещества. В съответствие с преразгледания ѝ мандат се развива по-тясно сътрудничество с Агенцията на Европейския съюз по наркотиците.

Изпълнението на всеобхватната регионална пътна карта за контрол на **малките оръжия и леките въоръжения (МОЛВ)** в Западните Балкани доведе до положителни резултати в много области и следва да продължи. Молдова също отбелязва стабилен напредък в контрола на МОЛВ и следва да продължи да работи по оставащите предизвикателства. В Украйна също е постигнат добър напредък по отношение на контрола на МОЛВ, който следва да продължи.

Държавите, обхванати от процеса на разширяване, ще трябва да увеличат усилията си за **борба с трафика на хора** и за допълнително намаляване на броя на незаконните мигранти, превеждани през границата, в контекста на значителното намаляване на незаконните миграционни потоци към ЕС по маршрута през Западните Балкани. Особено внимание следва да се обърне на предотвратяването на трафика и на предоставянето на помощ на жертвите на трафик, включително избягването на повторен трафик и насърчаването на реинтеграцията. Държавите, обхванати от процеса

на разширяване, особено Сърбия, Черна гора, Молдова и Турция, предприеха важни стъпки за засилване на политиките си за борба с трафика на хора чрез по-нататъшно укрепване на своята правна, институционална или оперативна рамка за борба с трафикантите и за оказване на помощ на жертвите.

Тъй като организираната престъпност е все по-активна в цифровото пространство, от решаващо значение е държавите, обхванати от процеса на разширяване, да изградят по-силен капацитет за разследване на престъпленията, извършвани благодарение на киберпространството.

Капацитетът за борба с **икономическите престъпления, международните данъчни измами и изпирането на пари** трябва да бъде подобрен. През изминалата година Черна гора, Северна Македония, Албания, Сърбия и Молдова постигнаха напредък в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Всички държави, обхванати от процеса на разширяване, трябва да постигнат солидни резултати по отношение на разследванията, наказателното преследване и окончателните присъди по делата за изпиране на пари, включително като самостоятелно престъпление. В тази връзка е необходимо по-нататъшно привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС относно криминализирането на изпирането на пари, както и относно борбата с финансирането на тероризма и отнемането на незаконно придобитото имущество. Някои държави постигнаха напредък по отношение на по-систематичното откриване на финансови разследвания. Като цяло обаче капацитетът за започване на такива разследвания и за ефективно изземване и конфискуване на незаконно придобитото имущество все още е недостатъчен. За да бъдат ефективно проследявани и конфискувани незаконните финансови потоци, са необходими допълнителни усилия за събиране и разпространение на надеждна информация, включително чрез подобряване на прозрачността на информацията за действителните собственици, по-специално чрез регистрите на действителните собственици, и засилване на междуинституционалния достъп до съответните бази данни. Освен това следва да се използват всички налични инструменти за конфискация. Въпреки че създаването на служби за отнемане на активи остава неравномерно в държавите, обхванати от процеса на разширяване, все пак е налице известен напредък, по-специално в Албания и Косово. Необходимо е да се развие допълнителен капацитет за борба със злоупотребите с криптовалути за престъпни цели. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да гарантират, че техните митнически органи разполагат с подходящ капацитет за изпълнение и правоприлагане и че си сътрудничат и с данъчните органи.

Тероризмът, насилническият екстремизъм и радикализацията продължават да изискват специално внимание. Продължи прилагането на съвместния план за действие за борба с тероризма за Западните Балкани, като през октомври 2025 г. беше подписан нов съвместен план за действие. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, следва да гарантират, че техните правни рамки действително криминализират терористичните престъпления и са приведени в съответствие с достиженията на правото на ЕС относно прекурсорите на взривни вещества и терористичното съдържание онлайн. Онлайн радикализацията, по-специално на младите хора и ненавършилите пълнолетие лица, и радикализацията в затворите продължават да бъдат най-обезпокоителният и сложен аспект на радикализацията. Необходими са по-големи усилия за предотвратяване на тези явления, като следва да се предприемат конкретни мерки за борба с терористичното съдържание онлайн. Механизмите за координация за предотвратяване и борба с тероризма и насилническия екстремизъм все още предстои

да бъдат създадени или доразвити в много държави, обхванати от процеса на разширяване.

Законодателното и институционалното привеждане в съответствие с рамката на ЕС относно устойчивостта на критичните субекти продължава да е на ранен етап навсякъде. Необходими са повече усилия за разработване на национално законодателство и определяне на критичната инфраструктура в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Хибридните заплахи продължават да бъдат сериозно предизвикателство за политиката, обществото и сигурността на държавите, обхванати от процеса на разширяване. Тези заплахи включват чуждестранно манипулиране на информацията и вмешателство, както и физически и кибератаки, по-специално срещу критична инфраструктура. Те се стремят да подкопаят основните демократични ценности на ЕС и да разединят обществата както в рамките на ЕС, така и в държавите, обхванати от процеса на разширяване. Молдова по-специално доказва своята устойчивост на безмилостното вмешателство на Русия в контекста на парламентарните избори. Във всички държави, обхванати от процеса на разширяване, са необходими по-големи усилия в посока прекратяване на възможностите за дезинформация и чуждестранно манипулиране на информацията и вмешателство, както и повишаване на устойчивостта на обществото (вж. също част IV от настоящото съобщение). Подкрепата и сътрудничеството на ЕС с държавите кандидатки за подобряване на взаимната устойчивост бяха допълнително засилени.

Миграция

ЕС остава твърдо ангажиран в сътрудничеството и подкрепата за Западните Балкани и Турция, като възприема всеобхватен подход за справяне с **незаконната миграция**, включително за борба с незаконното превеждане на имигранти през границата и трафика на хора, подобряването на управлението на границите, сътрудничеството в областта на убежището, закрилата и приемането, засилването на работата в областта на връщането, като същевременно се гарантира защитата на основните права и се постига по-нататъшно привеждане в съответствие на визовата политика. Въпреки че незаконните миграционни потоци намаляха по маршрутите през Западните Балкани, справянето с незаконната миграция по този маршрут изисква постоянна бдителност, особено по отношение на незаконната и свързана с насилие дейност на престъпните мрежи, занимаващи се с незаконно превеждане на имигранти през границата и трафик на хора.

През 2024 г. броят на незаконните преминавания на границите в ЕС от Западните Балкани е намалял със 78 % в сравнение с 2023 г. — продължение на спада от 31 %, регистриран през 2023 г. спрямо 2022 г. Много значителната низходяща тенденция се запази и през 2025 г. до момента, като през първите осем месеца на годината броят на откритите случаи намаля с още 47 % в сравнение със същия период на 2024 г. Този напредък е свързан със засилените усилия за правоприлагане в региона и с плана за действие на ЕС за Западните Балкани. По-бързото привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС през последните години също допринесе за подобряване на управлението на границите. Сред приоритетните области са ефективното управление на границите, борбата с незаконното превеждане на имигранти през границата и трафика на хора, увеличаването на броя на връщанията и сътрудничеството в областта на системите за убежище и закрила и приемане.

Като цяло сътрудничеството на ЕС със Западните Балкани в борбата с незаконното

превеждане на имигранти през границата и трафика на хора води до оперативни резултати. Партньорите от Западните Балкани показаха постоянен ангажимент за сътрудничество в тази област.

През първата половина на 2025 г. пристигащите от Турция по маршрута през Източното Средиземноморие са намалели с повече от една трета, като броят на пристигащите е намалял по всички подмаршрути. Освен това пристигащите от Турция в Италия са намалели с 36 % в сравнение със същия период на 2024 г. Въпреки че морските маршрути от Турция до Италия и до Кипър отбелязаха значителен спад през 2024 г., броят на незаконно пристигащите от Турция в Гърция през сухопътните граници се увеличи значително. Комисията изпълнява Плана за действие на ЕС за маршрута през Източното Средиземноморие, приет през октомври 2023 г. ЕС продължава да подкрепя значителните усилия на Турция за приемане на 2,7 милиона бежанци, главно от Сирия, и да си сътрудничи с турските власти за предотвратяване на незаконната миграция. Изпълнението на изявлението на ЕС и Турция от март 2016 г. и на споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция продължава да бъде изключително важно за сътрудничеството между ЕС и Турция като цяло. Агресивната война на Русия срещу Украйна продължава да води до масово разселване на населението в Украйна и в по-широк план в региона. Държавите в региона в по-широк план, по-специално Молдова, продължиха да приемат украински бежанци, допринасяйки за усилията за закрила и интеграция.

Всички партньори от Западните Балкани следва да обърнат приоритетно внимание на по-нататъшното привеждане в съответствие със **списъка на ЕС на третите държави, за чиито граждани се изисква виза**, за да се избегне създаването на миграционен риск или риск за сигурността на ЕС. До пълното привеждане в съответствие държавите, обхванати от процеса на разширяване, следва да гарантират извършването на строги проверки на гражданите на трети държави, за които не се изисква виза. Програмите и практиките за предоставяне на гражданство срещу инвестиции на граждани на трети държави, за които се изисква виза в ЕС, създават риск за сигурността или риск от незаконна миграция, подкопавайки визовата политика на ЕС, и поради това следва да бъдат прекратени приоритетно.

Неоснователните молби за убежище, подавани от граждани на освободени от изискването за виза партньори, обхванати от процеса на разширяване, продължават да представляват значително предизвикателство за някои държави — членки на ЕС.

От 2022 г. насам са договорени, подписани или приведени в действие пет нови споразумения за статута, които позволяват на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) да разполага допълнителни екипи на постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана в Западните Балкани.

Привеждането на националните системи в съответствие с **Шенгенските изисквания** бележи напредък. Това е от съществено значение, за да се предоставят на държавите, обхванати от процеса на разширяване, необходимите инструменти и ресурси за справяне с общите предизвикателства, включително заплахите за сигурността и незаконната миграция. Черна гора, Албания и Сърбия отбелязаха напредък в разработването или изпълнението на своите Шенгенски планове за действие, а останалите държави предприемат подготвителни стъпки. Следва да бъде прекратено предоставянето на сезонни освобождавания от изискването за виза и разрешаването на безвизово влизане въз основа на виза или разрешение за пребиваване, издадени от трета държава. Постигналите най-голям напредък държави, обхванати от процеса на разширяване, следва да ускорят усилията си и да определят национален координатор за

Шенген, който да отговаря за разработването, прилагането и наблюдението на Шенгенския план за действие.

Икономика

Икономическият растеж остана относително стабилен през 2024 г., а инфлацията отбеляза спад в по-голямата част от десетте икономики, обхванати от процеса на разширяване, подкрепен от по-ниските международни цени на суровините и като цяло предпазливата парична позиция в държавите с парична автономност. По-ниската инфлация и нарастващите заплати доведоха до увеличаване на реалния разполагаем доход, а засиленото потребление на домакинствата като цяло беше основният двигател на икономическия растеж в Западните Балкани, Молдова и Грузия. Годишният растеж на БВП се увеличи в Грузия (9,4 %), Косово (4,4 %) и Северна Македония (2,8 %), докато в Сърбия (3,9 %) и Албания (4 %) като цяло се запазиха същите темпове на растеж, както година по-рано. Растежът на БВП в Молдова регистрира застой (0,1 %) главно поради значителен спад в селското стопанство, докато в Черна гора той намаля почти наполовина (3,2 %) и достигна до умерени нива в Босна и Херцеговина (2,6 %) главно поради по-слабия износ. Икономиката на Украйна показва устойчивост (2,9 %), но от средата на годината нататък инерцията отслабна поради засилените атаки на Русия срещу критична инфраструктура. В Турция строгите парични политики ограничиха вътрешното търсене и пренасочиха икономическия растеж (3,3 %) към нетния износ. Смелите мерки на политиката преобърнаха тенденцията по отношение на инфлацията, но вътрешното политическо напрежение предизвика финансови сътресения през пролетта на 2025 г.

През 2024 г. салдото по текущата сметка се влоши в повечето икономики, обхванати от процеса на разширяване, в резултат на увеличения внос, обусловен от силното вътрешно търсене. Нетният приток на преки чуждестранни инвестиции леко намаля като дял от БВП, но в повечето държави покри напълно и надвиши дефицита по текущата сметка. В повечето държави кредитирането на частния сектор се увеличи. Банковите сектори запазиха стабилна капиталова позиция и благоприятна позиция на ликвидност, а рентабилността в повечето случаи се увеличи поради продължаващите високи лихвени маржове. Показателите за качеството на активите като цяло се подобриха.

През 2024 г. държавните приходи нараснаха значително в Западните Балкани и в Молдова. Същевременно в повечето държави разходите бяха по-ниски от предвидените в бюджета, често пъти отразявайки по-ниски от планираните капиталови разходи. Изпълнението на бюджета като цяло доведе до по-нисък от очаквания бюджетен дефицит. Фискалните предизвикателства произтичат, наред с другото, от тясната приходна основа, слабости в управлението на публичните инвестиции, пропуски във фискалното управление и умерения до висок държавен дълг в някои случаи.

Въпреки че в повечето икономики, обхванати от процеса на разширяване, бяха регистрирани известни подобрения на пазара на труда, с намаляваща безработица и нарастващи равнища на заетост през 2024 г., процентите на участие останаха като цяло ниски, а безработицата беше по-висока, отколкото в ЕС, по-специално при жените и младежите. Активните политики на пазара на труда не са насочени в достатъчна степен към най-уязвимите групи от населението, а недекларираният труд продължава да бъде предизвикателство. Продължават да съществуват структурни несъответствия между уменията и изискванията на пазара на труда поради недостатъчни инвестиции в човешки капитал и недостатъчно развити системи за образование и обучение. За

справяне с тези предизвикателства е необходимо непрекъснато подобряване на качеството, адекватността и приобщаващия характер на образованието чрез всеобхватни реформи и насърчаване на участието на младежите. Икономическата конвергенция трябва да върви успоредно със социалната конвергенция въз основа на принципите на Европейския стълб на социалните права и достиженията на правото на ЕС в социалната област. За да се постигне това, от решаващо значение е всички държави, обхванати от процеса на разширяване, да постигнат напредък в развитието на добре функциониращи структури и институции на пазара на труда, ефективни системи за социална закрила и силен социален диалог.

И десетте държави, обхванати от процеса на разширяване, са изправени пред предизвикателството да ускорят структурните реформи, за да се даде възможност за устойчив растеж в средносрочен план и да се постигне напредък в изпълнението на икономическите критерии за членство в ЕС. Това включва гарантиране на функциониращи пазарни икономики и демонстриране на способност за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили в ЕС. Икономическите политики следва също така да подкрепят амбициозните цели в рамките на двойния екологичен и цифров преход. Провеждането на политики за декарбонизация и устойчивост е област, която спешно се нуждае от внимание от страна на държавите, обхванати от процеса на разширяване. ЕС подкрепя усилията на държавите за реформи чрез планове за растеж за Западните Балкани⁸ и Молдова⁹, плана за Украйна¹⁰ и интензивния диалог по политиката и препоръките, съгласувани в рамките на икономическия и финансов диалог въз основа, наред с другото, на програмите за икономически реформи¹¹.

III.3. ИКОНОМИЧЕСКА И СОЦИАЛНА КОНВЕРГЕНЦИЯ, КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ И ПОСТЕПЕННА ИНТЕГРАЦИЯ

Укрепването на икономическите връзки между ЕС и държавите, обхванати от процеса на разширяване, е от ключово значение за социално-икономическото развитие и конкурентоспособността както на държавите партньори, така и на ЕС. ЕС въведе рамката и инструментите за **ускоряване на икономическата и социалната конвергенция между държавите, обхванати от процеса на разширяване, и държавите членки** преди разширяването. Чрез инвестициите и реформите в планове за растеж за Западните Балкани и Молдова и подкрепата по линия на Механизма за Украйна държавите, обхванати от процеса на разширяване, се подкрепят и подготвят за членство. Тези инструменти са допълнени от възможността, предвидена в споразуменията за асоцииране и в различните секторни споразумения, за по-нататъшна **постепенна интеграция на държавите кандидатки** в избрани политики на ЕС и в съответните водещи инициативи на ЕС, което ще им помогне да прилагат достиженията на правото на ЕС, постепенно да се интегрират в определени части от единния пазар и да направят прехода към членство в ЕС по-плавен. Систематичното отразяване на измерението на разширяването в предстоящите инициативи на ЕС допълнително ще улесни присъединяването на бъдещите държави членки.

Финансовите инструменти в подкрепа на социално-икономическата конвергенция

⁸ COM(2023) 691 final.

⁹ COM(2024) 470 final.

¹⁰ Регламент (ЕС) 2024/792.

¹¹ Поради отстъпление от основополагащите въпроси Грузия не беше поканена на икономическия и финансов диалог през 2025 г.

За да засили своята **подкрепа за реформите** в държавите, обхванати от процеса на разширяване, ЕС се ориентира към **инструменти, основани на резултатите**, например основани на политиката заеми и основано на резултатите финансиране. Така акцентът се поставя върху постигането на конкретни резултати, а не върху възстановяването на разходите, с което финансовата подкрепа от ЕС придобива по-голямо въздействие и стратегическа съгласуваност с ключовите приоритети за реформи.

С **инструментите за реформи и растеж за Западните Балкани¹² и Молдова¹³**, както и с **Механизма за Украйна** подкрепата се насочва чрез структурирани планове и програми за реформи, съгласно които отпускането на средства е обвързано с измерим напредък в реформите. Като възнаграждава напредъка и засилва отчетността, ЕС помага на партньорите да постигнат напредък в реформите в управлението, икономиката и принципите на правовата държава, с привеждане в по-тясно съответствие със стандартите и ценностите на ЕС. Тези целеви инструменти засилват общия ни ангажимент за устойчив растеж, стабилност и в крайна сметка членство в ЕС. Новите планове за реформи и растеж и фактът, че свързаните с тях инструменти вече се изпълняват, са още едно **ясно доказателство за решителната подкрепа и ангажимент на ЕС**, което насърчава икономическата конвергенция преди присъединяването. Първите периоди на изпълнение вече доведоха до определени резултати по отношение на ускоряването на реформите. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да запазят настоящия импулс и да удвоят усилията си, за да осигурят още по-конкретни ползи за своите граждани.

Механизмът за Украйна е основният инструмент на подкрепата на ЕС за Украйна. Той обвързва финансовата подкрепа с амбициозна програма за реформи за стимулиране на растежа, насочена към улесняване на структурната трансформация, като същевременно подкрепя пътя на Украйна към присъединяване към ЕС. Механизмът за Украйна постига целите си за подкрепа на нуждите от финансиране и реконструкцията на Украйна, мобилизиране на инвестиции, подобряване на подкрепата за украинското общество и насърчаване на реформите, необходими за присъединяването към ЕС. Към 1 октомври по линия на Механизма бяха мобилизирани 31,3 милиарда евро, от които 22,7 милиарда евро бяха изплатени директно на държавата по стълб I на Механизма под формата на бюджетна подкрепа.

В **плана за Украйна** по първия стълб на Механизма за Украйна е заложена стратегията за реформи и инвестиции за държавата от 2024 г. до 2027 г., като се насърчават икономическото възстановяване, реконструкцията и модернизацията на Украйна и същевременно се стимулира привеждането в съответствие с достиженията на правото на ЕС. Конкретните стъпки, предвидени в плана, включват набор от основни мерки за доближаване на Украйна до достиженията на правото на ЕС в краткосрочен план, включително приемане на законодателство, с което се постига напредък в прилагането на достиженията на правото на ЕС, прилагане на препоръките на ЕС и приемане на стандартите на ЕС в различни сектори. С оглед на предизвикателствата, породени от агресивната война на Русия, през октомври 2025 г. планът за Украйна беше леко изменен, за да се изяснят някои стъпки и да се променят определени срокове за изпълнение, като същевременно общите ангажименти на Украйна останаха непроменени. Към 28 октомври 2025 г. бяха изпълнени 44 стъпки за реформи, предвидени в плана за Украйна, с които се полагат основите за дългосрочното възстановяване на Украйна, ускорява се напредъкът на Украйна по пътя

¹² Регламент (ЕС) 2024/1449.

¹³ Регламент (ЕС) 2025/535.

към присъединяване и се подпомага привеждането на украинските институции в съответствие със стандартите на ЕС. Единадесет от изпълнените стъпки също така спомагат за привеждането на Украйна в съответствие с достиженията на правото на ЕС. Важните реформи включват увеличаване на капацитета за борба с корупцията, подобряване на стандартите за корпоративно управление, икономическа сигурност, борба с отклонението от данъчно облагане и приемане на национален план в областта на енергетиката и климата и законодателство в областта на климата, докато някои стъпки за реформи, включително тези, свързани със съдебната система, все още не са изпълнени.

Планът за растеж за Молдова, приет през октомври 2024 г., има за цел да стимулира социално-икономическата конвергенция с ЕС и да подкрепи процеса на присъединяване въз основа на изпълнението на свързаните с ЕС реформи. Планът се основава на три стълба, с които ще се ускорят социално-икономическите и основните реформи, ще се подобри достъпът до единния пазар на ЕС и ще се увеличи финансовата помощ чрез специален **Инструмент за реформи и растеж за Молдова**. Чрез инструмента, който беше приет през март 2025 г., ЕС пое ангажимент за значителен пакет за подкрепа в размер на 1,9 милиарда евро за периода 2025—2027 г. Програмата за реформи, която съдържа 153 реформи, беше приета от Молдова на 7 май, след което бяха подписани споразумението за инструмента и споразумението за заем. Изпълнението на този инструмент ще подпомогне модернизацията на Молдова и прехода ѝ към успешна бъдеща държава членка. Предварителното финансиране възлиза на 294 милиона евро, от които 270 милиона евро под формата на заеми, които бяха отпуснати на 11 юни, и 24,3 милиона евро под формата на безвъзмездни средства за подкрепа на инвестиционни проекти, които ще бъдат одобрени на по-късен етап по Платформата за инвестиции в рамките на политиката за съседство. Първият транш от заеми в размер на 18,9 милиона евро беше изплатен на 2 септември 2025 г., след като Молдова представи първите си стъпки за реформи. Заедно планът и инструментът ще дадат възможност и ще стимулират реформите и инвестициите, необходими за ускоряване на процеса на присъединяване, и също така ще насърчат устойчивия растеж и декарбонизацията на икономиката на Молдова в полза на нейния народ.

Планът за растеж за Западните Балкани включва специален **Инструмент за реформи и растеж** в размер на 6 милиарда евро, насочен към стимулиране на социално-икономическата конвергенция на икономиките на бенефициерите с ЕС и към ускоряване на регионалната икономическа интеграция и постепенната интеграция в единния пазар. Чрез инструмента Западните Балкани се възнаграждават за напредъка в изпълнението на договорените програми за реформи и се подкрепят ключови инвестиции в приоритетни области чрез инвестиционната рамка за Западните Балкани. В рамките на първите два цикъла на докладване по инструмента бяха отпуснати значителни средства, което показва, че с неговия иновативен подход, основан на изпълнението, се постигат резултати на място. Бенефициерите обаче трябва да продължат усилията си за завършване на оставащите стъпки за реформи, за да се възползват в пълна степен от предимствата на този инструмент.

През октомври 2024 г. Комисията прие решение за одобряване на пет **програми за реформи**. Изпълнението на свързаните с тях реформи започна през 2025 г. и на Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия беше изплатено част от предварителното финансиране. През юли 2025 г. Комисията прие две решения за отпускане на средства на Черна гора и Северна Македония въз основа на изпълнението на първия кръг от условия за плащане до март 2025 г. През октомври 2025 г. Комисията разреши допълнително изплащане на средства на Албания, Черна гора и

Северна Македония в рамките на втория кръг от условия за плащане като признание за значителния напредък в реформите и изпълнението на 30 условия по програмата за реформи. Предвид първоначалното забавяне при приемането на програмата за реформи на Босна и Херцеговина, през юли 2025 г. Комисията трябваше да намали с 10 % индикативно разпределението за нея средства по Инструмента за реформи и растеж. Босна и Херцеговина представи своята програма за реформи на Комисията за одобрение през септември 2025 г. Поради политическата безизходица ратифицирането от страна на Косово на споразумението за инструмента и споразумението за заем все още не е приключило и следователно изпълнението на договорените стъпки в програмата за реформи на Косово е ограничено.

С инструмента се допълва помощта за Западните Балкани по линия на **Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП III)**¹⁴. Инструментът поставя акцент върху изграждането на административен и институционален капацитет, както и изпълнението на Икономическия и инвестиционен план за Западните Балкани от 2020 г.¹⁵, разгръщането на инициативи в рамките на стратегията за Global Gateway¹⁶, в подкрепа на икономическия растеж и за насърчаване на двойния екологичен и цифров преход.

Програмирането на ИПП III за периода 2025—2027 г. е съсредоточено върху подход, основан на политиката. Това е в съответствие с Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани, като се гарантира, че двустранната подкрепа на ЕС едновременно оказва въздействие и е стратегическа. Многонационалната програма по ИПП III има за цел да стимулира изпълнението на плана за растеж за Западните Балкани, като засили ангажимента на ЕС към този регион. Този подход гарантира, че всички инициативи се развиват успоредно с усилията на отделните държави, като по този начин се постига максимална ефективност и обхват на подкрепата от ЕС.

Постепенна интеграция

Ускорената, или постепенна, интеграция има за цел да включи в рамките на предприсъединителния етап някои от ползите от бъдещото присъединяване към ЕС, като даде възможност на държава кандидатка да се интегрира в конкретни области на политиката на ЕС, по-специално в части от единния пазар на ЕС, след като законодателството бъде приведено в съответствие и е налице капацитет за прилагане на достиженията на правото на ЕС. Това осигурява стимул за ранно привеждане в съответствие и прилагане на достиженията на правото на ЕС. Постепенната интеграция е ясно доказателство за това, че ЕС дава своя принос, като предлага на държавите партньори да ускорят и задълбочат интеграцията с ЕС, подготвяйки пътя за разширяване. Постепенната интеграция не е заместител на разширяването, а инструмент в негова подкрепа. Следователно продължаването на постепенната интеграция изисква надежден и реален ангажимент от страна на държавите, обхванати от процеса на разширяване, да продължат по пътя на присъединяването и да постигнат напредък в области от значение за геостратегическите цели на ЕС, като например утвърждаването на принципите на правовата държава и демокрацията, както и в по-широк план привеждането в съответствие с ОВППС, като по този начин процесът на присъединяване става по-динамичен и постепен. Споразуменията, с които на държавите, обхванати от процеса на разширяване, се предоставя достъп до вътрешния пазар в контекста на тяхната постепенна интеграция, ще включват стабилна институционална рамка, както и правни гаранции и механизми за уреждане на спорове

¹⁴ Регламент (ЕС) 2021/1529.

¹⁵ COM(2020) 641 final.

¹⁶ JOIN/2021/30 final.

по модела на Договорите на ЕС, които гарантират целостта на вътрешния пазар и последователното прилагане на правото на Съюза.

Що се отнася до Западните Балкани, постигането на напредък в работата, с която шестте партньори са се ангажирали в контекста на общия регионален пазар, е предварително условие за по-тясна интеграция с единния пазар, като нито един партньор от Западните Балкани няма да може да блокира достъпа до единния пазар на ЕС на някой от останалите пет.

За Украйна и Молдова задълбочените и всеобхватни зони за свободна търговия се доказаха като надеждни и гъвкави правни рамки и, което е по-важно, като ефективни инструменти за насърчаване на постепенната им интеграция. За Западните Балкани планът за растеж от 2023 г. предложи път за постепенна интеграция, като за основа бяха използвани споразуменията за стабилизиране и асоцииране.

Молдова, Украйна и партньорите от Западните Балкани се възползваха от постепенната интеграция, като 2025 г. е ключова година в няколко области. Постепенната интеграция представлява стимул за привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС, като вече има видими резултати в областта на **телекомуникациите (роуминга), плащанията, банковото дело** и законодателството за борба срещу изпирането на пари (Единна зона за плащания в евро — SEPA), **митническите въпроси, енергетиката и промишлените стоки**. Другите области на постепенна интеграция включват селското стопанство, удостоверителните услуги, космическото пространство, здравеопазването, транспорта и отбраната. Работата във всички тези области ще продължи да бъде развивана.

Бяха предприети важни стъпки за интегриране на партньорите, обхванати от процеса на разширяване, в зоната на ЕС **„роуминг като у дома“**. През 2025 г. Съветът прие решенията, с които ще се предостави взаимен роуминг достъп на Украйна и Молдова, считано от 1 януари 2026 г. Това ще донесе ползи за хората, включително разселените украинци, като им даде възможност да останат свързани през границите без допълнителни разходи. Западните Балкани продължиха да прилагат Регионалното споразумение за роуминга от 2019 г. и доброволното споразумение на водещи телекомуникационни оператори за намаляване на таксите за роуминг с ЕС, влязло в сила на 1 октомври 2023 г. В същото време Комисията работи с операторите и се подготвя да предложи шест двустранни споразумения за разширяване на зоната „роуминг като у дома“, така че тя да обхване и партньорите от Западните Балкани, за да им се предоставят сравними ползи и да им се наложат сравними задължения с тези за Украйна и Молдова.

По отношение на **платежните услуги** важен етап е включването на Черна гора, Албания, Северна Македония, Молдова и Сърбия в географския обхват на схемите на Единната зона за плащания в евро (SEPA)¹⁷. Това позволява на техните финансови институции да участват в платежните схеми на SEPA, което улеснява преводите в евро и проправя пътя за намаляване на разходите и времето за обработка. За да се присъединят към SEPA, държавите трябваше да се приведат в съответствие с ключови финансови правила на ЕС, включително относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, като по този начин укрепят целостта и сигурността на

¹⁷ Албания, Черна гора, Северна Македония, Молдова и Сърбия попадат в географския обхват на SEPA, а отделни банки на Албания, Черна гора, Северна Македония и Молдова се присъединиха към платежните схеми на SEPA на 6 октомври 2025 г. Отделни банки в Сърбия работят за присъединяване към платежните схеми до май 2026 г.

финансовите си системи и същевременно постигнат напредък в процеса на присъединяване. Процесът на кандидатстване на Косово е в ход, докато Босна и Херцеговина и Украйна все още работят по своите заявления.

Митническото сътрудничество, включително в областта на митническия контрол и улеснения, е друг изключително важен компонент на постепенната интеграция. С Молдова от 2022 г. насам е въведена рамка за взаимно признаване на одобрени икономически оператори (ОИО). В момента се работи по подобно споразумение с Украйна. Постигнат е напредък за прилагането на Допълнителен протокол 5 към Централноевропейското споразумение за свободна търговия (ЦЕФТА), в който се предвижда взаимното признаване на програмите за ОИО на страните по ЦЕФТА, като по този начин се полагат основите за рамка за взаимно признаване с ЕС. Към Конвенцията за общ транзитен режим — друго ключово споразумение, с което се ускорява трансграничното движение на стоки — вече се присъединиха Северна Македония, Сърбия, Грузия и Украйна. Молдова и Черна гора бяха поканени да се присъединят към Конвенцията на 1 ноември 2025 г., а Босна и Херцеговина и Албания ускоряват подготовката си. Тези инициативи носят значителни ползи, като например намаляване на митническите проверки и по-бързо митническо оформяне, като същевременно укрепват капацитета на държавите за предотвратяване и разкриване на незаконни търговски потоци. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да гарантират, че при присъединяването техните цифрови системи са приведени в съответствие с достиженията на правото на ЕС относно цифровите митници, което е от критично значение за финансовите интереси и сигурността на ЕС. Сътрудничеството между ЕС и държавите кандидатки в областта на данъчното облагане също следва да бъде засилено преди присъединяването, за да се подготвят държавите кандидатки за присъединяване към единния пазар на ЕС.

Продължава работата за интегриране на партньорите, обхванати от процеса на разширяване, в **промишлените вериги на доставките в ЕС**. С Украйна, Молдова и Сърбия се подготвят споразумения за оценяване на съответствието и приемане на промишлени продукти, като за Украйна се очаква прилагане още през 2026 г. Същевременно Комисията предложи рамка за засилване на постепенната интеграция на Западните Балкани, Украйна и Молдова в стратегически промишлени сектори с цел улесняване на интеграцията на техните промишлени отрасли в европейските вериги за създаване на стойност преди пълното присъединяване към ЕС. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, могат да играят значителна роля в усилията за декарбонизация чрез ускоряване на прехода към енергия от възобновяеми източници, кръговост и подкрепа за веригите за създаване на стойност за чисти технологии и суровини от критично значение.

И накрая, що се отнася до **енергетиката**, интеграцията на всички партньори, обхванати от процеса на разширяване, във вътрешния енергиен пазар на ЕС продължава в рамките на Енергийната общност. Работи се по интегрирането на пазара на електроенергия на Украйна в пазара на ЕС до 2027 г., успоредно с Молдова. Това включва и по-нататъшно интегриране в пазара на газ на ЕС. Продължава и интегрирането на енергийните пазари на Западните Балкани в този на ЕС.

III.4 РЕГИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО И ДОБРОСЪСЕДСКИ ОТНОШЕНИЯ

В Западните Балкани **добросъседските отношения и регионалното сътрудничество** са основни елементи от процеса на стабилизиране и асоцииране и от процеса на

разширяване. От ключово значение продължават да бъдат преодоляването на наследството от миналото и уреждането на споровете, произтичащи от конфликтите през 90-те години. Все още предстои да бъдат уредени важни двустранни въпроси, включително във връзка с границите и осигуряването на справедливост за жертвите на военни престъпления, идентифицирането на лицата, които все още се считат за изчезнали, и изготвянето на точна документация относно извършените в миналото жестокости на регионално равнище. Като признава сложността на помирението, чрез различните си инструменти и политики ЕС остава в готовност да подкрепи и подпомогне всички усилия.

Двустранните въпроси продължават да оказват отрицателно въздействие върху процеса на присъединяване на държавите, обхванати от процеса на разширяване, като възпрепятстват регионалната интеграция. Рамката за разширяване осигурява възможност за установяване на общ политически климат, който благоприятства добросъвестното решаване на все още неуредените двустранни въпроси и намирането на взаимно приемливи решения, които Комисията може да подпомогне.

Регионът на Западните Балкани има амбицията за създаване на **общ регионален пазар** (ОРП), който цели да гарантира свободното движение на хора, услуги, стоки и капитали. Така ще се способства за заетостта и търговията и ще се улеснят митническите процедури между партньорите. Дейността по развиването на ОРП се координира от **Съвета за регионално сътрудничество** и Централноевропейското споразумение за свободна търговия в партньорство с Инвестиционния форум на шестте търговски камари от Западните Балкани, за да се засили взаимодействието с частния сектор.

Постигнат е напредък в изпълнението на плана за действие за ОРП, като през последните три години са приети пет споразумения за мобилност, свързани с личните документи за пътуване, признаването на професионалните и академичните квалификации и достъпа до висше образование. Преодолявайки дългогодишни трудности, през октомври 2024 г. Смесеният комитет на ЦЕФТА взе редица съществени решения, с които бяха разширени потенциалните ползи, произтичащи от ОРП.

Регионалната свързаност продължи да е приоритет в дневния ред посредством сътрудничество в областта на транспорта, енергетиката и цифровите технологии. **Транспортната** общност продължи да постига напредък в привеждането в съответствие на нормативната уредба и регионалната интеграция, като същевременно насърчаваше улесняването на транспорта чрез инициативата за зелени ленти за преминаване. Като част от тези усилия е в ход изпълнението на пътните карти за 11-те най-натоварени пропускателни пункта, договорени на срещата на върха ЕС—Западни Балкани през декември 2024 г. Европейската комисия пое ангажимент да предостави финансова подкрепа за посрещане на нуждите от инфраструктура чрез програмата за безопасен и устойчив транспорт, ще предостави техническа подкрепа за изготвяне на технически проучвания за инвестициите и улеснява двустранните дискусии със съседите на ЕС относно хармонизирането на процедурите. Коридорите на солидарността между ЕС и Украйна продължават да осигуряват логистични маршрути за критични търговски потоци между Украйна, Молдова, ЕС и останалата част от света.

Що се отнася до **цифровите технологии**, освен привеждането в съответствие с достиженията на правото на ЕС и разгръщането на здрава, стабилна и сигурна инфраструктура (съобразно с Инструментариума на ЕС за киберсигурност на

5G технологиите и всеобхватни рамки за киберустойчивост), от основно значение е също така Западните Балкани да разработят рамки за цифрова самоличност и цифрови обществени услуги. Регионът е поел ангажимент да създаде национални портфейли за цифрова самоличност, а впоследствие и регионален „балкански портфейл за цифрова самоличност“ до края на 2027 г. За WiFi за Западните Балкани са кандидатствали над 300 общини, като първите точки за безжичен достъп до интернет ще бъдат инсталирани през 2025 г. Комисията също така подкрепя седем европейски цифрови иновационни центъра в региона, които следва да спомогнат за преодоляване на недостига на умения в областта на цифровите технологии, включително изкуствения интелект, като по текуща покана за представяне на предложения ще бъдат финансирани още центрове.

Съществуващите **двустранни споразумения**, включително Преспанското споразумение между Гърция и Северна Македония и Договорът за приятелство, добросъседство и сътрудничество между България и Северна Македония, трябва да се изпълняват добросъвестно от всички страни по тях.

Както за **Косово**, така и за **Сърбия** напредъкът по пътя им към ЕС продължава да зависи от значимия напредък в **нормализирането** на техните отношения. Вътрешнополитически интереси и от двете страни възпрепятствата предприемането на решителни стъпки за изпълнение на Споразумението от 2023 г. относно пътя за нормализиране на отношенията и придружаващото го приложение. Ако липсва конструктивен ангажимент, и двете държави има опасност да пропуснат големи възможности. Постигането на напредък в нормализирането на отношенията е изискване и в рамките на Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани.

Украйна стратегически задълбочи дипломатическия диалог за укрепване на отношенията със съседите си, особено с държавите — членки на ЕС. В контекста на агресивната война на Русия, по-специално съседните на Украйна държави от ЕС и няколко държави кандидатки предоставиха подкрепа на Украйна чрез политическа, хуманитарна, икономическа, техническа и отбранителна помощ. Отдадеността на Украйна на регионалната стабилност и интеграция е отразена в активното ѝ участие в различни регионални формати, напр. Източното партньорство, Централноевропейската инициатива, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Организацията за черноморско икономическо сътрудничество, Организацията за демокрация и икономическо развитие и Съвета за регионално сътрудничество.

Молдова поддържа добри отношения със своите съседи и другите държави кандидатки чрез двустранни, тристранни и регионални инициативи. С Украйна и държавите от Западните Балкани се осъществява редовен обмен относно процеса на присъединяване. В контекста на агресивната война на Русия срещу Украйна Молдова има силно и подобро сътрудничество с Украйна и Румъния, включително в тристранни формати, по-специално в областта на енергийната сигурност, транспорта и свързаността както на техническо, така и на високо равнище. Правителството на Молдова последователно се присъединява към международните изявления, осъждащи военната агресия на Русия, и демонстрира солидарност с Украйна.

Възобновяването на отношенията между **Турция** и Гърция продължи. През отчетния период Турция не извършва неразрешени сондажни дейности в Източното Средиземноморие или полети над гръцки острови в Егейско море, но имаше сигнали за нарушения на гръцкото въздушно пространство и правила за въздушното движение. Продължи да се съобщава за нарушения на гръцките териториални води, като има значително увеличение на случаите в сравнение с предходния отчетен период.

Нерешеният въпрос за континенталния шелф и изключителните икономически зони продължи да обтяга двустранните отношения, но диалогът продължи.

През декември 2024 г.¹⁸ Съветът отново подчерта, че ЕС отдава особено значение на възобновяването и напредъка на **преговорите за разрешаване на кипърския въпрос** с оглед на засилването на сътрудничеството между ЕС и Турция. През отчетния период Турция не постигна напредък към нормализирането на отношенията си с Република Кипър и продължи да не изпълнява задължението си за пълно изпълнение на Допълнителния протокол към Споразумението за асоцииране между ЕС и Турция. Турция продължи да отхвърля модела на федерация от две общности и две зони въз основа на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН и остана застъпник на решение за две държави. В същото време Турция участва в двете неформални петстранни срещи, проведени под егидата на генералния секретар на ООН. Кандидатът на опозицията, спечелил изборите за водач на общността на кипърските турци през октомври 2025 г., изрази готовност за официални преговори за разрешаване на кипърския въпрос. През декември 2024 г. ЕС приветства стъпките, предприети от генералния секретар на ООН за възобновяване на преговорите за разрешаване на кипърския въпрос, а през май 2025 г. — преназначаването на личния пратеник на генералния секретар на ООН за Кипър. През май 2025 г. Европейската комисия назначи специален пратеник за Кипър. ЕС потвърди — последно в заключенията на Европейския съвет от април 2024 г. и заключенията на Съвета от декември 2024 г.¹⁹ — готовността си да играе активна роля в подкрепата на всички етапи от ръководения от ООН процес с всички подходящи средства, с които разполага. От първостепенно значение сега е Турция да се ангажира и активно да допринася за справедливо, всеобхватно и трайно уреждане на кипърския въпрос в рамките на ООН — въз основа на федерация от две общности и две зони с политическо равенство и съгласно съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН, както и в съответствие с достиженията на правото на ЕС и принципите, на които се основава ЕС.

Грузия като цяло поддържа добри двустранни отношения със своите съседи и другите държави, обхванати от процеса на разширяване. Грузия и Турция провеждат стратегическо партньорство с контакти на високо равнище, включително в рамките на съвет за стратегическо сътрудничество на високо равнище. Въпреки че Грузия подкрепя териториалната цялост и суверенитета на Украйна, Украйна изрази загриженост относно неприсъединяването на Грузия към санкциите на ЕС срещу Русия и липсата на военно-техническо сътрудничество. Грузия и Молдова поддържат традиционно добри двустранни отношения.

Агресивната война на Русия срещу Украйна доведе до безпрецедентна нестабилност в Черноморския регион, което подчертава необходимостта от ориентиран към бъдещето ангажимент. През май 2025 г. ЕС представи своя стратегически подход към **Черноморския регион**²⁰, който има за цел да стимулира свързаността и растежа чрез свързването на Европа с Южен Кавказ и Централна Азия. Чрез стратегията ще се засили геополитическата роля на ЕС като надежден участник в Черноморския регион. Целта на стратегията е да донесе осезаеми ползи за партньорите от Черноморския регион (Украйна, Молдова, Грузия, Турция, Армения и Азербайджан) и ЕС чрез инвестиции и задълбочаване на ключови взаимноизгодни партньорства и постигане на напредък в регионалното сътрудничество в областта на свързаността. Бъдещото

¹⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/bg/pdf>

¹⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/bg/pdf>

²⁰ [JOIN\(2025\) 135 final](#).

сътрудничество с Черноморския регион е структурирано в три стълба: i) повишаване на сигурността, стабилността и устойчивостта; ii) насърчаване на устойчив растеж и просперитет; и iii) насърчаване на опазването на околната среда, устойчивостта и подготвеността по отношение на изменението на климата и гражданската защита.

IV. ИНФОРМИРАНОСТ И АНГАЖИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА

Присъединяването към ЕС е **проект от значение за цялото общество**, тъй като представлява избор на обществен модел, основан на основните права и демократичните ценности, който всяка държава трябва активно да приеме, тъй като той определя бъдещето ѝ. С проекта трябва да е ангажирано не само правителството, но и опозицията, гражданите, гражданското общество и местните общности. За да се превърне този избор в реалност, той трябва да бъде подкрепен с демократична легитимност и широк политически и обществен консенсус. Това е необходимо, за да се осигури подкрепата на обществеността както в държавите, обхванати от процеса на разширяване, така и в ЕС, и трябва да бъде отразено в диалога на лидерите на съответната държава с нейните граждани. Насърчаването на диалога между хората чрез културата, младежта и спорта е от съществено значение за постигането на взаимно разбиране и доверие.

Последното **специално проучване „Евробарометър“** относно **нагласите към разширяването на ЕС** сред гражданите на ЕС показва, че мнозинството от гражданите на ЕС (56 %) подкрепят по-нататъшното разширяване на Съюза. В същото време едва една трета от гражданите на ЕС (32 %) се чувстват информирани за процеса на разширяване, а две трети (67 %) заявяват, че не разполагат с достатъчно информация. Необходима е още работа в целия Съюз, за да се отговори на опасенията на гражданите на ЕС и да се обяснят ползите от разширяването на Съюза. Общественото мнение във всички държави, обхванати от процеса на разширяване, остава като цяло положително. **Ефективната комуникация** и активното противодействие на чуждестранното манипулиране на информацията и вмешателство, включително дезинформацията, е стратегически императив, тъй като това са нарастващи заплахи за сигурността както за ЕС, така и за държавите, обхванати от процеса на разширяване. Както държавите — членки на ЕС, така и държавите, обхванати от процеса на разширяване, носят изключително важната отговорност активно да информират и овластяват своите граждани чрез точна информация за процеса на присъединяване към ЕС. Обществеността заслужава да е наясно как се вземат решенията за разширяване и какво се прави, за да се подготви Съюзът за успешно разширяване. Държавите членки трябва да поемат отговорност за решенията, които вземат, и да ги обясняват открито в собствените си държави. Комисията е готова да подкрепи това усилие²¹, за да подпомогне изграждането на обществено доверие в процеса и да спомогне за това разширяването да постигне напредък по отношение на необходимата легитимност.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

I.

1. Членството в ЕС е **геостратегическа инвестиция** в силна, стабилна, сигурна и обединена Европа, основана на **общии демократични ценности**. Освен това

²¹ Комисията ще засили стратегическата си комуникация и ще започне специална информационна кампания за разширяването, насочена към трансформиране на реформите в разбираем напредък, борба с дезинформацията и изтъкване на взаимните ползи от един по-голям и по-силен Съюз.

инвестирането в разширяването е едновременно от стратегически интерес за сигурността и от стратегически дългосрочен икономически интерес за ЕС.

2. Разширяването е и ще остане **строг, справедлив и основан на заслуги процес, който се основава на обективния напредък**, постигнат от всяка държава, обхваната от процеса на разширяване. То изисква решимост за осъществяването на необратими реформи във всички области на правото на ЕС, с особен фокус върху основополагащите въпроси в процеса на разширяване. Демокрацията, принципите на правовата държава и основните ценности ще продължат да бъдат крайъгълните камъни на политиката за разширяване на ЕС. Държавите кандидатки трябва да следват и реализират трудни и трайни реформи, като гарантират постоянна трансформация на своите икономики, демократични системи и общества. Това изисква държавите, обхванати от процеса на разширяване, да възприемат насочената към трансформация промяна, да изградят доверие и да гарантират постигането на консенсус в рамките на цялото общество. Борбата с корупцията изисква постоянно внимание. Членството в ЕС е стратегически избор. Партньорите трябва категорично и недвусмислено да възприемат и да утвърждават ценностите на ЕС. Повече от когато и да било привеждането в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, включително с ограничителните мерки на ЕС, представлява важен сигнал за споделени ценности и стратегически курс в новия геополитически контекст.
3. **През изминалата година бе постигнат значителен напредък.** Предвид ускоряването на процеса за някои държави кандидатки, през следващите години разширяването представлява реалистична възможност. Въз основа на извършената през последните години работа, **именно сега е моментът за предприемане на конкретни действия** от държавите, обхванати от процеса на разширяване, и от ЕС.
4. **Държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да увеличат усилията си**, особено онези, които представиха амбициозни цели за приключване на преговорите за присъединяване.
5. От своя страна, през годините ЕС е подкрепял тази работа чрез различни инструменти. Той преразглежда своята методика за разширяване. Чрез **постепенната интеграция** той предлага на държавите, обхванати от процеса на разширяване, възможността да ускорят и задълбочат интеграцията си в ЕС, като постигнат конкретни резултати за своите граждани. ЕС разработи съобразена с нуждите рамка със специални финансови инструменти в подкрепа на разширяването, включително наскоро приетите планове за растеж за Западните Балкани и Молдова и плана за Украйна, със съответните им инструменти. Той засили сътрудничеството в областта на сигурността и отбраната с няколко държави, обхванати от процеса на разширяване.
6. Понастоящем ЕС придвижва напред подготвителните дейности за **по-голям и по-силен Съюз**.
 - а. Комисията подготвя **прегледите и реформите на политиката преди разширяването**, в които се оценява въздействието на разширяването върху ключови области на политиката.

- б. Съгласно предложението на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка, чрез **новия инструмент „Глобална Европа“** ще се осигури **необходимата финансова и основана на политиката подкрепа**, за да се помогне на държавите кандидатки и потенциални кандидатки да напреднат **по пътя си** към членство. В предложението на Комисията се предвижда, че в случай на присъединяване на нови държави членки към Съюза многогодишната финансова рамка ще бъде съответно преразгледана съобразно съответните договори за присъединяване, за да се вземат предвид свързаните с разходите изисквания, произтичащи от това присъединяване към Съюза.
- в. Комисията също така ще засили информационните си дейности както в Съюза, така и в държавите кандидатки, за обсъждане на разширяването, като се разгледат ползите от разширения Съюз, но и начините за справяне с предизвикателствата. Ефективната **комуникация**, както и противодействието на чуждестранното манипулиране на информацията и вмешателство, включително дезинформацията, е стратегически императив. Комисията и Европейската служба за външна дейност са готови да подкрепят усилията на държавите членки за по-нататъшно укрепване на общественото доверие в процеса и да спомогнат за това разширяването да постигне напредък по отношение на необходимата за него легитимност.
- г. За да се гарантира, че новите държави членки ще продължат да защитават и поддържат постигнатите от тях резултати в областта на правовата държава, демокрацията и основните права, Комисията счита, че бъдещите **договори за присъединяване** следва да съдържат по-силни предпазни мерки срещу отстъплението от ангажиментите, поети по време на преговорите за присъединяване.
7. В Западните Балкани **добросъседските отношения и регионалното сътрудничество** са основни елементи от процеса на стабилизиране и асоцииране и от процеса на разширяване. Регионалното сътрудничество и ангажираността с общия регионален пазар са от съществено значение и за постепенната интеграция. От ключово значение продължават да бъдат преодоляването на наследството от миналото и уреждането на споровете, произтичащи от конфликтите през 90-те години. Все още предстои да бъдат уредени двустранни въпроси, в т.ч. въпроси на наследяването, включително във връзка с границите и осигуряването на справедливост за жертвите на военни престъпления, идентифицирането на лицата, които все още се считат за изчезнали, и изготвянето на точна документация относно извършените в миналото жестокости на регионално равнище. Като признава сложността на помирението, чрез различните си инструменти и политики ЕС остава в готовност да подкрепя и подпомага всички усилия. В рамките на водения със съдействието на Съюза диалог нормализирането на отношенията между Косово и Сърбия е от съществено значение за европейския път и на двамата партньори, които при липса на напредък рискуват да пропуснат важни възможности.
8. **Двустранните въпроси** продължават да оказват отрицателно въздействие върху процеса на присъединяване, като възпрепятстват регионалната интеграция на партньорите, обхванати от процеса на разширяване. Рамката за разширяване

осигурява възможност за установяване на общ политически климат, който благоприятства решаването на все още неуредените двустранни въпроси и намирането на взаимно приемливи решения, които Комисията е готова да подпомогне.

II.

9. В **Черна гора** процесът на присъединяване към ЕС е основен приоритет за страната, както и ясен политически ангажимент на властите, който политическите решения като цяло отразяват. Това включва продължаващата 100-процентова степен на съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, включително санкциите. Липсата на ясни правила и противоречивото вторично законодателство относно назначаването на съдии доведоха до институционална криза през декември 2024 г., която беше преодоляна в средата на март 2025 г. Правителството функционира в стабилна като цяло политическа среда, осъществявайки реформите, и през последната година силно ускори подготовката за присъединяване към ЕС. На междуправителствените конференции през декември 2024 г. и юни 2025 г. временно бяха затворени още четири преговорни глави, като е налице амбициозен план да се пристъпи към временното затваряне на други преговорни глави, ако условията са изпълнени.

Оценката на Комисията е, че в съответствие с рамката за водене на преговори понастоящем е гарантиран цялостен баланс между напредъка по главите относно принципите на правовата държава, от една страна, и напредъка в преговорите за присъединяване по всички глави, от друга страна. Правителството на Черна гора отново потвърди целта си да приключи преговорите за присъединяване до края на 2026 г. Комисията счита, че ако се запази темпът на реформите, Черна гора е на път да постигне тази амбициозна цел. За тази цел Черна гора следва да се съсредоточи върху резултатите по главите относно принципите на правовата държава и да постигне по-нататъшен напредък в критичните области на свободата на изразяване на мнение и свободата на медиите, борбата с корупцията и организираната престъпност, както и ускоряването и задълбочаването на реформите, свързани с независимостта, професионализма и отчетността на съдебната власт, и пълното привеждане в съответствие с визовата политика на ЕС. Своевременното заемане на висшите съдебни и прокурорски длъжности продължава да бъде предизвикателство, което трябва да бъде преодоляно. Що се отнася до секторните преговорни глави, непосредственият акцент трябва да бъде върху осъществяването на оставащите ключови свързани с ЕС реформи и изпълнението на критериите за затваряне въз основа на структуриран и добре планиран подход за постигане на напредък по програмата за интеграция в ЕС. По-нататъшният широк политически консенсус по ключовите реформи продължава да бъде от решаващо значение.

При условие че Черна гора запази темпа на напредък в подготовката за членство в ЕС, в съответствие с установената практика Комисията ще представи проект на финансов пакет, последван от проект на общи позиции за приключване на преговорите по финансовите и бюджетните разпоредби, и ще започне да подготвя проект на обща позиция по главата за институциите.

10. Преговорите за присъединяване с **Албания** достигнаха безпрецедентен импулс с допълнителните четири междуправителствени конференции, които доведоха до започването на преговори по пет клъстера. Подготовката за отварянето на последния клъстер тази година е доста напреднала. Този изключителен резултат е

ясно признание за твърдия политически ангажимент на Албания и ясения стремеж на нейното общество към членство в ЕС. Албания продължи да постига напредък в реформите в рамките на клъстера „Основополагащи въпроси“. Пълното привеждане на Албания в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС свидетелства за нейния стратегически избор.

Комисията е на мнение, че в съответствие с рамката за водене на преговори понастоящем е гарантиран цялостен баланс между напредъка по главите относно принципите на правовата държава, от една страна, и напредъка в преговорите за присъединяване по всички глави, от друга страна. Правителството на Албания продължи да потвърждава целта си да приключи преговорите за присъединяване до края на 2027 г. Комисията счита, че ако се запази темпът на реформите, Албания е на път да постигне тази амбициозна цел. Непосредственият приоритет за по-нататъшен напредък е да се засили реформата по основополагащите въпроси, по-специално бързо да се завърши изпълнението на междинните критерии в областта на принципите на правовата държава, което би могло да бъде постигнато в близко бъдеще. Що се отнася до другите глави от преговорите, акцентът трябва да бъде поставен върху ускоряването на ключови законодателни и институционални предложения, които са в процес на разглеждане. Това се отнася до главите, които биха могли да бъдат временно затворени в краткосрочен план, но също и до онези, които изискват по-дългосрочни инвестиции или корекции, например в областта на финансовите услуги. Албания постигна напредък в реформите във връзка с активното международно сътрудничество срещу организираната престъпност и изграждането на капацитет за финансови разследвания, но е необходимо да се положат още допълнителни усилия по отношение на разследванията на трафикантите на наркотици и да се засилят установяването и разбиването на престъпни групи. Между управляващата партия и опозицията, както и с всички заинтересовани страни следва да се поддържа приобщаващ и конструктивен диалог, за да може реформите да имат дългосрочно въздействие.

11. Въпреки много тежките обстоятелства, в които държавата се намира поради агресивната война на Русия, през изминалата година **Украйна** продължи да показва забележителна ангажираност с пътя на присъединяване към ЕС. Процесът на присъединяване на Украйна отбеляза напредък с приключването на процеса на скрининг през септември 2025 г. През май държавата прие пътни карти относно принципите на правовата държава, реформата на публичната администрация и функционирането на демократичните институции, както и план за действие относно националните малцинства и преговорната си позиция за клъстера „Основополагащи въпроси“. Комисията даде положителна оценка на тези пътни карти и на плана за действие. Украйна продължи да насърчава почтеността и меритокрацията в съдебната система и да постига резултати в правоприлагането при делата за корупция по високите етажи на властта, като започна реформите на няколко правоприлагащи органа. Ограниченията на основните права, свързани с военното положение, остават като цяло пропорционални.

Трябва решително да се обърнат неотдавнашните отрицателни тенденции, включително натискът върху специализираните агенции за борба с корупцията и гражданското общество. По-нататъшен напредък е необходим и във връзка с укрепването на независимостта, почтеността, професионализма и ефективността в съдебната система, прокуратурата и сектора на правоприлагането, както и в борбата с организираната престъпност. Привеждането в съответствие със стандартите на ЕС

в областта на защитата на основните права трябва да бъде допълнително засилено, заедно с продължаването на реформата на публичната администрация и реформата за децентрализация.

Украинското правителство сигнализира, че си поставя за цел да приключи преговорите за присъединяване до края на 2028 г. Комисията се ангажира да подкрепи тази амбициозна цел, но счита, че за постигането ѝ е необходимо да се ускори темпът на реформите, по-специално по отношение на основополагащите въпроси, и по-конкретно принципите на правовата държава. Оценката на Комисията е, че Украйна е изпълнила необходимите условия за отваряне на клъстер 1 („Основополагащи въпроси“), както и клъстер 6 („Външни отношения“) и клъстер 2 („Вътрешен пазар“). Комисията очаква до края на годината Украйна да изпълни и условията за отваряне на останалите три клъстера. Комисията ще продължи да работи, за да може Съветът да придвижи отварянето на всички клъстери преди края на годината. Въпреки известния напредък по основните реформи, полагането на по-нататъшни усилия продължава да бъде от съществено значение.

12. На 28 септември 2025 г. народът на **Молдова** гласува на парламентарни избори, в резултат на които мнозинството твърдо се ангажира с постигането на напредък по пътя на държавата към ЕС. Според ОССЕ/БДИПЧ изборите са протекли добре въпреки провеждането им в условията на безпрецедентно руско вмешателство. Това включваше добре организирани и сложни кампании за дезинформация, кибератаки и незаконно финансиране. Тази година процесът на присъединяване на Молдова отбеляза напредък с приключването на процеса на скрининг през септември 2025 г. Освен това през пролетта държавата прие пътни карти за принципите на правовата държава, реформата на публичната администрация и функционирането на демократичните институции. Комисията даде положителна оценка на тези пътни карти. Молдова продължи да провежда важни реформи по пътя на присъединяването към ЕС, включително по отношение на проверките и назначаването на висши съдии и прокурори, борбата с корупцията и свободата на медиите.

Правителството на Молдова сигнализира, че целта му е временно приключване на преговорите за присъединяване до началото на 2028 г. Комисията се ангажира да подкрепи тази цел, която е амбициозна, но постижима, при условие че Молдова ускори настоящия темп на реформите. Оценката на Комисията е, че Молдова е изпълнила необходимите условия за отваряне на клъстер 1 („Основополагащи въпроси“), както и клъстер 6 („Външни отношения“) и клъстер 2 („Вътрешен пазар“). Комисията очаква до края на годината Молдова да изпълни и условията за отваряне на останалите три клъстера. Комисията ще продължи да работи, за да може Съветът да придвижи отварянето на всички клъстери преди края на годината. В бъдеще ще бъде от ключово значение да се активизира работата по основополагащите въпроси, независимо дали по отношение на принципите на правовата държава в по-общ план, включително консолидирането на институциите за борба с корупцията и постигането на солидни резултати във връзка с разследванията, наказателното преследване и окончателните съдебни решения, или по отношение на продължаването на реформите в публичната администрация.

13. Поляризацията в сръбското общество се задълбочи на фона на масовите протести, провеждани в цяла **Сърбия** от ноември 2024 г. насам, което отразява разочарованието на гражданите от корупцията, наред с другото, и усещането за липса на отчетност и прозрачност, съчетани със случаи на прекомерна употреба на сила срещу протестиращите и натиск върху гражданското общество. Това доведе до все по-трудна обстановка, в която разединяващата реторика доведе до сериозно подкопаване на доверието сред заинтересованите страни, което от своя страна оказва въздействие върху процеса на присъединяване. Реформите се забавиха значително. Трябва да се сложи край на честите антиевропейски наративи, с които си служат включително и лица на политически длъжности и които се повтарят от медиите. Макар и да се признава неотдавнашното засилване на приверждането в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, Сърбия следва да увеличи усилията си за постигане на по-стабилно и по-голямо приверждане в съответствие. Сърбия следва ясно да демонстрира геополитическата си ориентация към ЕС, включително като започне процес на приверждане в съответствие с ограничителните мерки на ЕС, предприети в контекста на агресивната война на Русия срещу Украйна. Следва да се отбележат някои неотдавнашни положителни развития. Сърбия измени медийното си законодателство с цел по-нататъшно приверждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС и европейските стандарти. Оценката на Комисията от 2021 г., че Сърбия е изпълнила критериите за отваряне на клъстер 3 („Конкурентоспособност и приобщаващ растеж“), остава валидна.

В бъдеще Комисията очаква наскоро възобновеният процес на назначаване на новия Съвет на регулаторния орган за електронните медии (REM) и законодателният процес за приемане на закона за единния регистър на гласоподавателите да бъдат завършени и реализирани по надежден и приобщаващ начин, с участието на гражданското общество и всички заинтересовани страни, включително опозицията. Очаква се Сърбия да преодолее застоя в областта на съдебната власт и основните права като цяло и спешно да обърне тенденцията на отстъпление по отношение на свободата на изразяване на мнение и подкопаването на академичната свобода, както и да осигури напредък във връзка с изборната уредба и да завърши отделянето на собствеността в енергийния сектор. Сърбия следва да приведе списъка на държавите, за които прилага безвизов режим, в съответствие с този на ЕС. Необходимо е постоянно внимание, за да се запази цялостният баланс между напредъка по главите относно принципите на правовата държава и нормализирането на отношенията с Косово, от една страна, и общия темп на преговорите за присъединяване по всички глави, от друга страна. В рамките на водения със съдействието на Съюза диалог от Сърбия се очаква да изпълни всичките си задължения, произтичащи от Споразумението относно пътя за нормализиране на отношенията и приложението за неговото изпълнение, както и от всички предишни споразумения за диалог. Воденият със съдействието на Съюза диалог има за цел да насърчи сътрудничеството, да доведе до напредък по пътя към ЕС и да подобри живота на хората.

Комисията е готова да подкрепя Сърбия при извършването на необходимите демократични промени, които се очакват от един бъдещ член на ЕС. Сърбия трябва да преодолее настоящата политическа безизходна и разделение в обществото, като възстанови доверието сред политическите участници и участниците от гражданското общество и създаде условия за приобщаващ диалог, необходим за

осъществяването на необходимите ключови реформи. Ангажираността на Сърбия с пътя към ЕС и политическата ѝ воля за реално изпълнение на необходимите реформи трябва да бъдат засилени и подкрепени по-добре от решителни конкретни действия, а също и да бъдат отразени в публичната комуникация. За да може Сърбия да постигне напредък по пътя си към ЕС, е императив постигането на осезаеми резултати в борбата с корупцията и укрепването на принципите на правовата държава, включително независимостта на съдебната власт, свободата на медиите, изборните реформи, осигуряването на наистина благоприятна среда за гражданското общество и надеждните усилия за прекратяване на дезинформацията и чуждестранното манипулиране на информацията.

14. Продължаването на пълното привеждане на **Северна Македония** в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС свидетелства за нейния стратегически избор. Властите продължиха да работят по пътните карти относно принципите на правовата държава, реформата на публичната администрация и функционирането на демократичните институции, както и по плана за действие за защита на малцинствата, които трябва да бъдат финализирани в рамките на приобщаващ процес. През последната година обаче държавата не е предприела решителни стъпки за постигане на напредък в процеса на преговорите за присъединяване. Тя все още не е приела съответните конституционни промени — които се ангажира да стартира и въведе — с оглед на включването в Конституцията на граждани, които живеят в границите на държавата и принадлежат към други народи, като например българите, посочени в заключенията на Съвета от юли 2022 г. Двустранните споразумения със съседните държави трябва да се изпълняват добросъвестно от всички страни, включително Преспанското споразумение между Гърция и Северна Македония и Договора за приятелство, добросъседство и сътрудничество между България и Северна Македония.

Трябва да се предприемат по-нататъшни бързи и решителни действия по отношение на критериите за отваряне, в съответствие с преговорната рамка, с цел отваряне на първия клъстер възможно най-скоро, когато бъдат изпълнени съответните условия. Северна Македония следва да увеличи усилията си за осъществяване на свързаните с ЕС реформи, по-конкретно в рамките на клъстера „Основополагащи въпроси“, най-вече с цел утвърждаване на принципите на правовата държава, по-специално чрез гарантиране на независимостта и почтеността на съдебната власт и засилване на борбата с корупцията и организираната престъпност. Следва да се предприемат неотслабващи действия за борба с корупцията, включително чрез засилване на правоприлагането и постигане на солидни резултати в разследването, наказателното преследване и постановяването на окончателни присъди по дела, свързани с високите етажи на властта.

15. В **Босна и Херцеговина** политическата криза в Република Сеъбска и последвалото разпадане на управляващата коалиция подкопаха напредъка към присъединяване към ЕС. В резултат на това бяха приети само няколко реформи. Положително е обаче, че през септември 2025 г. Босна и Херцеговина представи своята програма за реформи на Комисията за одобрение. Продължаването на пълното привеждане на Босна и Херцеговина в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС свидетелства за нейния стратегически избор. След

неотдавнашните институционални промени в Република Сръбска Босна и Херцеговина има възможност да осъществи реформите по пътя към ЕС.

В съответствие с решението на Европейския съвет от март 2024 г. за започване на преговори за присъединяване властите трябва отново да поставят акцент върху предприемането на всички съответни стъпки, посочени в препоръката на Комисията от октомври 2022 г. Това включва финализирането и приемането на Закона за съдилищата и Закона за Висшия съдебен и прокурорски съвет в съответствие с европейските стандарти. Босна и Херцеговина трябва също така да разработи национален план за приемането на достиженията на правото на ЕС и спешно да назначи национален координатор за ИПП. Напредъкът по тези въпроси, както и номинирането на главен преговарящ, са от ключово значение, за да може Комисията да представи преговорната рамка на Съвета и да започне разяснителната част на скрининга на достиженията на правото на ЕС. Спешно следва да се разгледат въпросите, посочени в становището на Комисията относно кандидатурата на държавата за членство, включително относно управлението и относно конституционните и изборните реформи.

16. **Косово** е държава потенциална кандидатка със стабилен ангажимент към пътя ѝ към ЕС от страна на всички политически участници, придружен от висока обществена подкрепа, и е в пълно съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС. Вътрешната обстановка в Косово обаче беше опетнена от разединяваща реторика в навечерието на парламентарните избори през февруари 2025 г., последвана от неспособността на политическите участници да сформират ключовите институции до съставянето на парламента през октомври, като беше демонстрирано слабо желание за постигане на решение на основата на преговори. В този контекст след изборите през февруари 2025 г. се наблюдава цялостно забавяне на темпа на реформите, в допълнение към продължаващата разединяваща политика. ЕС приветства мирния, приобщаващ и състезателен първи тур на местните избори с участието на всички общности. Известен напредък беше постигнат по-специално в борбата с тежката и организираната престъпност и цифровата трансформация.

През следващия период Косово трябва отново да се съсредоточи върху изпълнението на програмата за членство в ЕС, като изгради междупартийно сътрудничество и даде приоритет на така необходимите реформи, по-специално в областта на принципите на правовата държава и свободата на изразяване на мнение. Косово следва да продължи да предприема мерки във връзка с неоснователните молби за убежище в ЕС от страна на граждани на Косово. Комисията е готова да изготви становище относно кандидатурата на Косово за членство, ако това бъде поискано. В рамките на водения със съдействието на Съюза диалог от Косово се очаква да изпълни всичките си задължения, произтичащи от Споразумението относно пътя за нормализиране на отношенията и приложението за неговото изпълнение, както и от всички предишни споразумения за диалог. Воденият със съдействието на Съюза диалог има за цел да насърчи сътрудничеството, да доведе до напредък по пътя към ЕС и да подобри живота на хората. Комисията предприе първите стъпки за постепенна отмяна на въведените мерки от май 2025 г. Следващите стъпки продължават да зависят от трайната деескалация на напрежението в северната част. Комисията възнамерява да предприеме допълнителни стъпки за отмяна на тези мерки, при условие че след

втория тур на местните избори бъде постигнато организирано предаване на местното управление в северната част и продължи деескалацията на напрежението.

17. **Турция** е държава кандидатка и ключов партньор за Европейския съюз. Преговорите за присъединяване с Турция са в застой от 2018 г. насам, в съответствие с решението на Съвета. Основните факти, довели до тази оценка, не са се променили, особено предвид допълнителното отстъпление в областта на основните права и принципите на правовата държава, включително съдебната власт, на което станахме свидетели тази година. Турция следва да прилага най-високите демократични стандарти в съответствие с ангажиментите си като дългогодишен член на Съвета на Европа и държава кандидатка за членство в ЕС и да преодолее това отстъпление.

ЕС има стратегически интерес от стабилна и сигурна среда в Източното Средиземноморие и от развитието на отношения с Турция, основаващи се на сътрудничество и взаимна полза, по-специално по отношение на програмата за междурегионална сигурност и свързаност, за да се доближи ЕС до Южен Кавказ и Централна Азия и да се повиши сигурността на Черноморския регион. Геополитическите предизвикателства, както и предизвикателствата, произтичащи от двойния екологичен и цифров преход, изискват засилено партньорство с Турция. На фона на подобрената регионална стабилност в Източното Средиземноморие и насърчаването на добросъседските отношения бяха предприети конкретни стъпки по въпроси от общ интерес. Взаимодействието на високо равнище продължи и диалогът на високо равнище относно икономиката беше възобновен. Проведени бяха и диалози на високо равнище относно търговията, както и относно миграцията и сигурността. Турция е важен регионален фактор в областта на външната политика и това е важен елемент в контекста на отношенията между ЕС и Турция, макар все така да има различни гледища по някои външнополитически въпроси. Степента на официално приважване на Турция в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност остана много ниска въпреки честите случаи на съответствие в интересите и целите по ключови събития в региона (мир и свързаност в Южен Кавказ, стабилност в Сирия, прекратяване на огъня в Газа и целта за решение за две държави). Турция приложи конкретни мерки, за да спре заобикалянето на санкциите на ЕС срещу Русия през своята територия, и следва да продължи да си сътрудничи с ЕС във връзка със заобикалянето на санкциите.

В съответствие със съвместното съобщение от 2023 г. и заключенията на Европейския съвет следва да продължи да се прилага поетапен, пропорционален и обратим подход за стимулиране на ключови области на сътрудничество. Турция следва да продължи собствените си конструктивни усилия и да отговори на изразените от ЕС опасения. Очаква се Турция да зачита международното право, добросъседските отношения и суверенитета на държавите — членки на ЕС. От Турция се очаква да подкрепя активно преговорите за справедливо, всеобхватно и трайно уреждане на кипърския въпрос в рамките на ООН съгласно съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН, включително техните външни аспекти, и в съответствие с основополагащите принципи и достиженията на правото на ЕС. Също така Турция трябва да изпълни задължението си да гарантира пълно и недискриминационно прилагане на Допълнителния протокол към Споразумението за асоцииране между ЕС и Турция.

18. Комисията изтъква отново твърдата си солидарност с народа на **Грузия** и готовността си да продължи да подкрепя грузинците по пътя им към европейско бъдеще. Действията, предприети от грузинските власти, не отговарят на очакванията на ЕС за държава кандидатка за членство в ЕС. Налице е сериозно отстъпление по отношение на всички основополагащи въпроси с приемането на репресивно законодателство, подкопаващо основните права и свободи, политическото инструментализиране на съдебната система, преследването на опозиционни лидери, произволните арести на протестиращи и журналисти и свиването на гражданското пространство. Подкопаването на принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване и демократично вземане на решения, съчетано с липсата на ефективен парламентарен контрол, доведоха до засилена роля на изпълнителната власт, включително до обсебване на държавата от частни интереси. Решението на грузинските власти през ноември 2024 г. да не работят активно за започване на преговори за присъединяване недвусмислено потвърди тяхното отдалечаване от политиките на предишните правителства, европейските стремежи на по-голямата част от грузинския народ и ангажимента, записан в Конституцията на Грузия, за осигуряване на пълна интеграция на Грузия в ЕС. Успоредно с това грузинските власти също така систематично разпространяваха антиевропейска реторика и дезинформация и не демонстрираха политически ангажимент за изпълнение на съответните реформи (т.е. деветте стъпки), посочени в препоръките на Комисията от 8 ноември 2023 г., които са необходими за напредъка на държавата по пътя към ЕС. Курсът на действие на грузинските власти подкопа отношенията между ЕС и Грузия и отдалечи Грузия от процеса на разширяване на ЕС. Вследствие на това процесът на присъединяване на Грузия към ЕС на практика е в застой. Докато грузинските власти не променят курса си на действие, Комисията, от своя страна и заедно със Съвета, намалява политическите контакти на високо равнище, преустановява двустранната помощ, която носи пряка полза на грузинските власти, и увеличава усилията си за подкрепа на гражданското общество и независимите медии. През януари 2025 г., въз основа на предложението на Комисията, Съветът взе решение за частично спиране на действието на Споразумението за облекчаване на визовия режим между ЕС и Грузия и преустанови освобождаването от изискването за виза за притежателите на грузински дипломатически и служебни паспорти.

Грузия трябва спешно да обърне процеса на отстъпление от демократичните стандарти и да положи всеобхватни и осезаеми усилия за преодоляване на нерешените проблеми, както и да предприеме действия по ключови реформи с междупартийна подкрепа и ефективно гражданско участие в съответствие с деветте стъпки, заложи за получаването на статут на държава кандидатка, при пълно зачитане на ценностите и принципите, на които се основава Европейският съюз. След заключенията на Европейския съвет от декември 2024 г., че действията на грузинското правителство фактически са довели до спиране на предприсъединителния процес, и с оглед на продължаващото отстъпление на Грузия по основополагащите въпроси оттогава насам, Комисията счита Грузия за държава кандидатка само номинално. Грузинските власти трябва да демонстрират твърд ангажимент за обръщане на курса и връщане към пътя на присъединяване към ЕС.

VI. ПРИЛОЖЕНИЯ

Статистически данни

Показатели на трети страни относно състоянието на демокрацията, доброто управление и принципите на правовата държава в държавите кандидатки и потенциални кандидатки