



Bruxelles, den 4. november 2025
(OR. en)

14899/25

ELARG 123
COWEB 132
COEST 778

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 4. november 2025

til: Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: COM(2025) 690 final

Vedr.: MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET
Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2025

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 690 final.

Bilag: COM(2025) 690 final



Bruxelles, den 4.11.2025
COM(2025) 690 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2025

{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}

MEDDELELSE OM EU'S UDVIDELSESPOLITIK 2025

I. INDLEDNING

Geopolitiske udfordringer har styrket Europas sammenhold. De har styrket overbevisningen på hele kontinentet om, at europæerne er nødt til at gøre meget mere for at beskytte egen sikkerhed og velstand. Det betyder også, at de europæiske demokratiske værdier må forsvares, og at nye globale sikkerhedsudfordringer må tackles. Dette kan kun lykkes ved at arbejde hånd i hånd med vores naboer for at skabe et stærkt, stabilt, sikkert og forenet Europa baseret på fælles demokratiske værdier. I verden i dag er udvidelsespolitikken et centralt geopolitisk redskab, der bidrager til vores fælles sikkerhed, velstand og tryghed. I en tid præget af gennemgribende globale forandringer forener udvidelsen Europa baseret på fælles værdier og identitet, samtidig med at den udgør en økonomisk, social og demokratisk model, der fortsat er inspirerende og attraktiv.

Udvidelsesprocessen er stadig **streng, retfærdig og meritbaseret** og bygger på de objektive fremskridt, som hvert udvidelsesland har opnået. Den fornyede fremdrift i udvidelsesprocessen ledsages af store forventninger til reformer. Kandidatlandene skal gennemføre krævende og varige reformer, der sikrer en varig omstilling af deres økonomier, institutioner, demokratiske systemer og samfund, så de fuldt ud kan tilpasse sig Den Europæiske Unions demokratiske standarder og værdier. Dette skal understøttes af overholdelse af retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder samt en klar opbakning til EU's geopolitiske retning. Dette kræver, at regeringerne i udvidelseslandene omfavner gennemgribende forandringer, opbygger tillid og fremmer konsensus på tværs af samfundet.

Samtidig skal EU hjælpe udvidelseslandene med at opfylde alle kriterierne for medlemskab. Unionen har derfor støttet styrkelsen af institutioner, demokratisk regeringsførelse og reformer af den offentlige forvaltning. EU har også intensiveret **den gradvise integration** ved at skabe stærkere forbindelser mellem EU og kandidatlande og potentielle kandidatlande, herunder gennem vækstplanerne¹ og ved at give dem mulighed for at deltage i visse politikker og programmer inden EU-medlemskab. Dette indebærer også, at fordelene ved gradvis integration gøres betinget af reformtempoet, såsom opretholdelse af retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder, demokrati og grundprincipperne i tiltrædelsesprocessen mere generelt, samtidig med at de knyttes til tilpasning til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

Der har været nogle **væsentlige fremskridt i det forløbne år**. De fremskridt på vejen mod EU, som de lande med det hurtigste tempo hidtil har opnået, viser, at reformer betaler sig. Dette bør tjene som en stærk motivation for alle lande, der deltager i processen.

Hver udvidelse har gjort vores Union stærkere. Denne succes kræver forberedelse. De fremtidige medlemsstater skal forberede sig på det ansvar, der følger med medlemskabet, men EU skal også tilpasse sig for at kunne byde velkommen til en større familie. Det opsøgende arbejde og kommunikationsindsatsen i både medlemsstaterne og udvidelseslandene intensiveres for at drøfte fordele og udfordringer ved udvidelsen med borgerne.

II. TÆTTERE PÅ EN STØRRE UNION

¹ Vækstplaner for landene på Vestbalkan og Moldova samt Ukraineinitiativet.

Dette er Kommissionens første mandat siden 2010-2014, hvor udvidelse er en realistisk mulighed i betragtning af det stadigt hurtigere tempo i processen for nogle kandidatlande. Montenegro og Albanien har allerede annonceret, at de har en **ambition om at afslutte tiltrædelsesforhandlingerne** i henholdsvis 2026 og 2027. Serbien, Moldova og Ukraine har for nylig også meldt deres måldatoer for afslutning af tiltrædelsesforhandlingerne ud. Dette afspejler deres ambitioner, og Kommissionen er fast besluttet på at støtte landene i opfyldelsen af kravene til EU-medlemskab inden for en tiltrædelsesproces, der fortsat er baseret på princippet om egen fortjeneste.

EU skal også være klar. Kommissionen arbejder derfor på **gennemgange og reformer af politikker forud for en udvidelse**, hvor den vurderer udvidelsens indvirkning på centrale politikområder.

I forslaget til den næste **flerårige finansielle ramme (2028-2034)**² bekræfter Kommissionen, at udvidelsen er en politisk og geostrategisk nødvendighed. I forslaget udtaler Kommissionen også, at EU er fast besluttet på at samarbejde med kandidatlandene og potentielle kandidater om at forberede deres tiltrædelse under fuld overholdelse af den meritbaserede proces og med den faste overbevisning, at deres fremtid er i Den Europæiske Union. Et Globalt Europa vil yde vigtig finansiel og politikbaseret støtte for at hjælpe kandidatlandene og potentielle kandidater med at gøre fremskridt på denne vej frem.

EU reviderede sin udvidelsesmetode i 2020 og satte EU's grundprincipper og værdier i centrum for tiltrædelsesprocessen. Den giver resultater, når kandidatlandene gør fremskridt med EU-relaterede reformer og fastholder deres fokus på tiltrædelsesprocessens grundprincipper, og når medlemsstaterne som reaktion herpå træffer de nødvendige beslutninger for at bringe forhandlingerne videre. For perioden efter tiltrædelsen vil **tiltrædelsestraktaterne** udgøre et instrument til at sikre, at denne positive dynamik opretholdes, ud over den eksisterende EU-ret. Fremtidige tiltrædelsestraktater skal indeholde stærkere garantier mod tilbageskridt med hensyn til de forpligtelser, der er indgået i tiltrædelsesforhandlingerne, samt krav om, at de nye medlemsstater fortsat skal beskytte deres resultater med retsstatsprincippet og sørge for, at de ikke kan trækkes tilbage.

III. UDVIDELSESLANDENE PÅ VEJ TIL EU

III.1. OVERSIGT OVER DEN VIGTIGSTE UDVIKLING

Udvidelsesprocessen skrider hurtigere frem nu, end den har gjort i de sidste 15 år. Siden begyndelsen af 2024 er der afholdt 11 regeringskonferencer, fem med Albanien, fire med Montenegro og én med Ukraine og Moldova.

De montenegrinske myndigheders fortsatte politiske engagement i det strategiske mål om europæisk integration har givet håndgribelige resultater med hensyn til at gennemføre de nødvendige reformer og bringe landet videre på dets vej mod EU-tiltrædelse. **Montenegro** har åbnet alle 33 screenede forhandlingskapitler, og syv kapitler er foreløbigt afsluttet. Siden sidste rapport er der afholdt to regeringskonferencer, hvor fire nye kapitler er blevet foreløbigt afsluttet³, da Montenegro opfyldte de afsluttende benchmarks. Dermed er Montenegro det land, der er nået længst i EU-tiltrædelsesprocessen. At fastholde den strategiske EU-orientering er fortsat afgørende for yderligere fremskridt.

Efter regeringskonferencen den 15. oktober 2024, der indledte tiltrædelsesforhandlinger om

² COM(2025) 570 final.

³ Kapitel 5 (offentlige indkøb), 7 (intellektuel ejendomsret), 10 (informationssamfundet og medier) og 20 (erhvervs- og industripolitik).

klynge 1 – grundprincipper, nåede tiltrædelsesforhandlingerne med **Albanien** et hidtil uset momentum med yderligere fire regeringskonferencer, der førte til indledning af forhandlinger om fem klynger. Dette afspejler tydeligt Albanien faste politiske engagement. Albanien fortsatte med at gøre fremskridt med reformerne under klyngen for grundprincipper, navnlig med den omfattende reform af retsvæsenet og med afslutningen af undersøgelsesprocessen i første instans, yderligere gode resultater fra den særlige struktur for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (SPAK) i korruptionssager, aktivt internationalt samarbejde om bekæmpelse af organiseret kriminalitet og kapacitetsudvikling med henblik på finansielle efterforskninger. Der blev vedtaget central lovgivning om nationale mindretal og beskyttelse af personoplysninger. Det igangværende momentum i tiltrædelsesforhandlingerne skal føre til en yderligere fremskyndelse af EU-relaterede reformer, især med hensyn til mediefrihed, fortsat gennemførelse af reformer af retsvæsenet, yderligere resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, ulovlig narkotikaproduktion og -handel samt korruption, navnlig på højt niveau. Desuden er fremme af grundlæggende rettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene og ikkeforskelsbehandling, børns rettigheder og ejendomsret, understøttet af inklusiv og konstruktiv politisk dialog, fortsat vigtig.

Den tekniske gennemgang af EU-retten (screening) med **Ukraine og Moldova** blev afsluttet i efteråret. Kommissionen forelagde Rådet screeningrapporterne for begge lande om klynge 1 – grundprincipper, 2 – det indre marked, 3 – konkurrenceevne og inklusiv vækst samt 6 – eksterne forbindelser. I maj 2025 vedtog Ukraine og Moldova køreplaner for retsstaten, offentlig forvaltning og de demokratiske institutioners funktion, og for Ukraines vedkommende en handlingsplan for nationale mindretal, i overensstemmelse med vejledningen i screeningrapporterne. Det er afgørende at fastholde en fast vilje til at gennemføre foranstaltninger til bekæmpelse af korruption på retsstatsområdet, herunder bekæmpelse af korruption. Kommissionen minder om sin vurdering af, at klyngerne vedrørende grundprincipper, det indre marked og eksterne forbindelser er klar til at blive åbnet.

Midt i de udfordringer, der er forårsaget af Ruslands angrebskrig, har **Ukraine** vist stærk vilje til at blive en del af EU og gjort fremskridt med vigtige reformer, mens der fortsat er behov for yderligere og vedvarende fremskridt i bekæmpelsen af korruption. Planen for Ukraine har været afgørende for at styre reformer og fremme tilpasningen til EU-retten, hvilket viser konditionalitetsprincippetets robusthed under ekstraordinære omstændigheder. De skridt, der allerede er taget (fra styrkelse af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption til forbedring af den offentlige forvaltning), lægger fundamentet for genopretning og åbner mulighed for større inddragelse af den private sektor. Det vil være afgørende at fastholde dette momentum og forebygge enhver risiko for tilbageskridt, især med hensyn til bekæmpelse af korruption. Der blev også gjort betydelige fremskridt med gradvis integration i det indre marked, hvilket allerede har bragt Ukraine tættere på EU. Den 1. januar 2026 træder den første afgørelse om behandling efter reglerne for det indre marked for Ukraine om "roaming til hjemmetakst" i kraft.

Moldova har gjort fremskridt på sin vej mod tiltrædelse med øget hastighed og har væsentligt uddybet sit samarbejde med EU på trods af de fortsatte hybride trusler og forsøg på at destabilisere landet og dets EU-kurs. Moldovas faste engagement i EU-tiltrædelsen er også blevet bekræftet gennem parlamentsvalget den 28. september 2025, som resulterede i et flertal, der er fast besluttet på at fremme landets vej mod EU. Med det første topmøde mellem EU og Moldova den 4. juli 2025 startede et nyt niveau af samarbejde og integration. Sideløbende hermed er der taget konkrete skridt til gradvist at integrere Moldova i centrale dele af det indre marked, herunder i området "roaming til hjemmetakst" den 1. januar 2026.

For **Serbien** er 22 af 35 forhandlingskapitler åbne, og to er foreløbigt afsluttet. Den seneste klynge, der blev åbnet, var klynge 4, grøn dagsorden og bæredygtig konnektivitet, i december 2021. Myndighederne angav fortsat EU-medlemskab som deres strategiske mål, men det faktiske tempo i gennemførelsen af reformer er aftaget betydeligt. Serbien skal gennemføre troværdige reformer på alle områder, især på området grundprincipper i tiltrædelsesprocessen samt fremskynde tilpasningen til EU-retten, herunder en gradvis og stærkere tilpasning til FUSP. Serbien skal også tage et langt større ansvar for proaktiv og mere objektiv kommunikation om Serbiens EU-tiltrædelsesproces og undgå EU-fjendtlig retorik. Polariseringen i det serbiske samfund er blevet dybere på baggrund af massedemonstrationer blandt studerende og borgere i hele Serbien siden november 2024, hvilket afspejler borgernes skuffelse over korrupsion og opfattelsen af manglende ansvarlighed og gennemsigtighed, kombineret med tilfælde af overdreven magtanvendelse over for demonstranter og pres på civilsamfundet.

Under den EU-støttede dialog forventes både Serbien og Kosovo at opfylde alle deres respektive forpligtelser i henhold til aftalen om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil samt alle tidligere dialogaftaler. Den EU-støttede dialog har til formål at fremme samarbejde, skabe fremskridt på vejen mod EU og forbedre befolkningens liv.

Nordmakedonien har endnu ikke vedtaget de nødvendige forfatningsændringer med henblik på i forfatningen at medtage borgere, der bor inden for statens grænser, og som er en del af andre folk, såsom bulgarere, hvilket nævnes i Rådets konklusioner af juli 2022, og som landet har forpligtet sig til at iværksætte og opnå. Myndighederne fortsatte arbejdet med køreplanerne for retsstatsprincippet, reform af den offentlige forvaltning og de demokratiske institutioners funktion samt handlingsplanen for beskyttelse af mindretal. Nordmakedonien bør intensivere bestræbelserne på at opretholde retsstatsprincippet, navnlig ved at sikre retsvæsenets uafhængighed og integritet og intensivere bekæmpelsen af korrupsion.

I **Bosnien-Hercegovina** var der politiske spændinger med afslutningen på den regerende koalition og et dødvande i reformerne i rapporteringsperioden. Parlamentet vedtog love om databeskyttelse og grænsekontrol, og Frontex' statusaftale blev undertegnet. I september 2025 indsendte Bosnien-Hercegovina sin reformdagsorden til Kommissionen med henblik på godkendelse. Republika Srpska-enheden vedtog love, der underminerer den forfatningsmæssige og retlige orden samt de statslige institutioners funktionalitet. Disse love blev ophævet af forfatningsdomstolen. Efter en domfældelse, der blev stadfæstet i appelsagen, blev præsidenten for Republika Srpska-enheden fjernet fra embedet, og der er planlagt et hurtigt valg den 23. november. I oktober udnævnte Republika Srpskas nationalforsamling en fungerende præsident indtil valget, afsluttede den siddende præsidents mandat og annullerede seks af de love, der tidligere var blevet erklæret forfatningsstridige, med det formål at deeskalere den politiske situation. Landet skal tage de relevante skridt til at afholde den første regeringskonference, begyndende med vedtagelsen af love om reform af retsvæsenet og udnævnelsen af en chefforhandler. Bosnien-Hercegovina forventes hurtigst muligt at afslutte de igangværende forfatnings- og valgreformere. En reform af de statslige institutioner for at sikre funktionalitet og ikkeforskelsbehandling skal gennemføres i forbindelse med de kommende tiltrædelsesforhandlinger.

Kosovo* var fortsat besluttet på at gå den europæiske vej med en høj grad af offentlig støtte. Fremskridtene med hensyn til EU-dagsordenen blev imidlertid hæmmet af en splittende indenrigspolitik og bremset af, at forsamlingen nedskalerede sine aktiviteter op til

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

parlamentsvalget i februar, og af det langvarige politiske dødvande bagefter. Kommissionen har taget de første skridt til gradvist at ophæve de foranstaltninger, der er gældende i maj 2025. De næste skridt er fortsat betinget af en vedvarende deeskalering i nord. Kommissionen har til hensigt at ophæve disse foranstaltninger yderligere, forudsat at der opnås en velordnet overdragelse af den lokale forvaltning i nord efter lokalvalgene, og at deeskaleringen opretholdes.

Under den EU-støttede dialog forventes både Kosovo og Serbien at opfylde alle deres respektive forpligtelser i henhold til aftalen om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil samt alle tidligere dialogaftaler. Den EU-støttede dialog har til formål at fremme samarbejde, skabe fremskridt på vejen mod EU og forbedre befolkningens liv. Kosovo forventes at arbejde for at finde langsigtede løsninger for adgangen til grundlæggende offentlige tjenester for alle samfundsgrupper, også i overensstemmelse med sine dialogforpligtelser.

Tyrkiet er et kandidatland og en vigtig partner for EU. I overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra april 2024⁴ har EU fortsat med at fremme forbindelserne mellem EU og Tyrkiet på en gradvis, proportionel og reversibel måde. Som gentaget af Rådet i december 2024⁵, har EU en strategisk interesse i stabile og sikre forhold i det østlige Middelhavsområde og i udviklingen af samarbejdsbaserede og gensidigt berigende forbindelser med Tyrkiet. EU lægger særlig vægt på genoptagelse af og fremskridt i forhandlingerne om en løsning på Cyperspørgsmålet med henblik på yderligere at styrke samarbejdet mellem EU og Tyrkiet. Tyrkiet forventes at respektere folkeretten, gode naboskabsrelationer og EU-medlemsstaternes suverænitet. EU og Tyrkiet har beskæftiget sig med spørgsmål af fælles interesse, herunder gennemførelsen af toldunionen, økonomiske spørgsmål, migrationsstyring, den grønne og digitale omstilling, klimaændringer, udenrigs- og sikkerhedspolitik med fokus på den regionale udvikling samt konnektivitet, herunder inden for rammerne af det tværregionale ministermøde om sikkerhed og konnektivitet, der blev afholdt i oktober 2025. EU har en strategisk interesse i at udvikle modstandsdygtige og effektive transport-, energi- og digitale forbindelser, der forbinder Centralasien med Sydkaukasus og videre til EU. I løbet af det seneste år er der blevet afholdt dialoger på højt plan om økonomi, handel, migration, sikkerhed og klima i overensstemmelse med de relevante rådskonklusioner. Samtidig giver den fortsatte forringelse af de demokratiske standarder, retsstatsprincippet, retsvæsenets uafhængighed og respekten for de grundlæggende rettigheder fortsat anledning til betydelig bekymring. Der har været et stort antal retssager, anholdelser og anklager mod folkevalgte, medlemmer af oppositionen og oppositionspartier, politiske aktivister, repræsentanter for civilsamfundet og erhvervslivet, journalister og andre siden begyndelsen af 2025, hvilket har givet anledning til spørgsmål om Tyrkiets overholdelse af demokratiske værdier. Dialogen om retsstatsprincippet er en integreret del af forholdet mellem EU og Tyrkiet, og arbejdet for at imødegå denne bekymrende udvikling vil fortsætte.

For så vidt angår **Georgien**, konkluderede Det Europæiske Råd i juni og oktober 2024⁶, at de georgiske myndigheders handlemåde bragte landets europæiske vej i fare og reelt satte en stopper for tiltrædelsesprocessen. I december 2024 beklagede Det Europæiske Råd den georgiske regerings beslutning om at suspendere landets EU-tiltrædelsesproces indtil 2028. Siden da er situationen blevet betydeligt forværret. Georgien har oplevet alvorlige demokratiske tilbageskridt med en hurtig udhuling af retsstatsprincippet og alvorlige

⁴ EUCO 12/24.

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

⁶ EUCO 15/24, EUCO 25/24.

begrænsninger af de grundlæggende rettigheder. Myndighedernes systemiske og systematiske undertrykkende handlinger, herunder lovgivning, der begrænser civilsamfundets råderum og de grundlæggende rettigheder samt de uafhængige mediers virke, og som er rettet mod LGBTIQ-personer, overdreven magtanvendelse fra retshåndhævende myndigheder i fuld straffrihed samt fjendtlig retorik mod EU, står i skarp kontrast til EU's værdier og de handlinger, der forventes af et EU-kandidatland. Desuden har der været et betydeligt tilbageskridt på tværs af de ni skridt, der er fastsat i Kommissionens henstilling om kandidatstatus, hvilket har skabt endnu større distance til EU. Institutioner, der skal opretholde retsstatsprincippet, er blevet instrumentaliseret til partipolitiske formål, hvilket har udhulet deres integritet. Myndighederne har ikke taget skridt til at ændre kursen og bringe landet tilbage på sin vej mod EU. Fængslingen af oppositionsledere samt det regerende partis meddelelse om, at det agter at forbyde visse oppositionspartier og tilknyttede personer, udgør et direkte angreb på den demokratiske pluralisme.

Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Bosnien-Hercegovina opretholdt deres fulde tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Gennemførelsen af sanktioner i Bosnien-Hercegovina er fortsat en udfordring, og landet forventes at fortsætte med at styrke sin kapacitet til at gennemføre og håndhæve restriktive foranstaltninger. Kosovo har fastholdt sin frivillige tilpasning til FUSP og gennemførelsen af EU's restriktive foranstaltninger og har dermed sendt et klart signal om, at det tilslutter sig EU's værdier, hvilket EU gentagne gange har hilst velkommen. For at rapportere om Kosovos tilnærmelse til FUSP under stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU og Kosovo vil Kommissionen fra næste år indføre et særligt kapitel 31. Ukraines og Moldovas samlede tilpasningsgrad forblev meget høj.

Serbiens tilpasningsgrad til FUSP er fortsat lav. Serbien fortsatte samarbejdet med EU om at forhindre omgåelse af sanktioner, men skal forbedre sin tilpasningsgrad betydeligt for at gøre fremskridt på vejen mod EU. Den hurtige erhvervelse af retten til at indrejse visumfrit i EU for russiske statsborgere ved at tildele dem serbisk statsborgerskab udgør potentielle sikkerhedsrisici for EU. **Georgiens** tilpasningsgrad til FUSP faldt og er fortsat lav. Reeksporten af fælles højt prioriterede og økonomisk kritiske varer giver fortsat anledning til bekymring. Antallet af flyvninger fra Georgien til forskellige destinationer i Rusland fortsatte med at stige betydeligt. Georgien bør intensivere samarbejdet for at forhindre, at dets territorium og/eller retlige enheder registreret i Georgien anvendes til at omgå EU's restriktive foranstaltninger. **Tyrkiet** gjorde ingen fremskridt med tilpasningen til FUSP og fastholdt en meget lav tilpasningsgrad i rapporteringsperioden. Tyrkiet samarbejder med EU om at standse omgåelsen af EU's sanktioner mod Rusland, hvilket har givet visse resultater, og opfordres til at fortsætte og intensivere dette samarbejde. De kandidatlande, der ikke allerede gør det, forventes som en prioritet at opfylde deres tilsagn og forbedre deres tilpasning til FUSP, herunder restriktive foranstaltninger, i overensstemmelse med deres forhandlingsrammer og at undgå handlinger og erklæringer, der strider mod EU's udenrigspolitiske holdninger.

III.2. TILTRÆDELSESPROCESSENS GRUNDPRINCIPPER

Retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder, de demokratiske institutioners funktion, reform af den offentlige forvaltning og de økonomiske kriterier udgør "grundprincipperne" i EU-tiltrædelsesprocessen og afspejler EU's værdier og principper. Troværdige reformer og uigenkaldelige resultater for grundprincipperne er afgørende for, at folk kan nyde lighed for loven og gøre brug af deres grundlæggende rettigheder i praksis. Konsolidering af resultaterne på disse områder er afgørende for, at udvidelseslandene kan

sikre fremskridt på deres respektive vej mod tiltrædelse. Retsstatsprincippet og god regeringsførelse giver retssikkerhed og er også grundlaget for at styrke konkurrenceevnen og skabe betingelserne for udenlandske direkte investeringer, socioøkonomiske fremskridt og velstand. Desuden er stabile institutioner afgørende for overholdelsen af den gældende EU-ret på tværs af alle politikområder, herunder forvaltning af den betydelige finansielle bistand, som EU yder. Det er fortsat vigtigt at sikre, at udvidelseslandene indsamler pålidelige officielle statistikker.

I løbet af det seneste år er der især i Montenegro, Albanien, Moldova og Ukraine gjort fremskridt med de reformer, der er knyttet til grundprincipperne. I skarp kontrast hertil skete der en omfattende udhuling af grundprincipperne i Georgien.

I 2025 er fire kandidatlande – Albanien, Nordmakedonien, Montenegro og Serbien – ligesom i 2024 omfattet af rapporten om retsstatssituationen⁷ sammen med EU-medlemsstaterne. Dette er også en del af den gradvise integration, der har til formål at forankre demokratiet og retsstaten fast og uigenkaldeligt i udvidelseslandene forud for og efter deres tiltrædelse. Det supplerer udvidelsesrapporterne, som på omfattende vis dækker alle aspekter af de demokratiske institutioners funktion, retsstaten og de grundlæggende rettigheder samt alle dele af EU-retten.

De demokratiske institutioners funktion

Stabile og konsoliderede **demokratiske institutioner** er fortsat centrale i tiltrædelsesprocessen og er afgørende for politisk stabilitet. I flere udvidelseslande fortsatte spørgsmål vedrørende polarisering, begrænset parlamentarisk kontrol og svag gennemførelse af rammerne for offentlige høringer med at hæmme de demokratiske processer. I Georgien blev demokratiets tilstand forværret betydeligt, idet de institutioner og organer, der er afgørende for et velfungerende demokrati, hverken var upartiske eller uafhængige. Valgprocesserne i en række lande var generelt fredelige, konkurrenceprægede og blev gennemført på en professionel måde. Der er imidlertid behov for betydelige reformer i flere lande for at imødekomme de udestående henstillinger fra Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa/Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder og Venedigkommissionen, navnlig for at styrke offentlighedens tillid til valgprocesserne. I Georgien var parlamentsvalget i oktober 2024 og lokalvalget i oktober 2025 præget af en høj grad af polarisering og demokratiske tilbageskridt, med meldinger om intimidering, tvang og pres på vælgerne, hvilket gav anledning til bekymring for befolkningens evne til frit at danne meninger og at stemme uden frygt for represalier. Moldova ændrede sin retlige ramme for at imødegå trusler om udenlandsk indblanding i valg og valgkorruption. Det er fortsat vigtigt at arbejde videre med at færdiggøre tilpasningen af lovgivningen vedrørende valg til de europæiske standarder.

Mens mange lande har retlige rammer, der giver et gunstigt miljø for **civilsamfundet**, har udfordringer i forbindelse med gennemførelsen ført til vedvarende problemer, navnlig med hensyn til begrænset finansiering fra nationale myndigheder og meningsfulde høringer. Desuden giver indførelsen af restriktive love i visse lande og anvendelsen af strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP) anledning til alvorlig bekymring over indskrænkningen af civilsamfundets råderum. I Georgien har man vedtaget og håndhæver restriktive love rettet mod aktivister, civilsamfundet og uafhængige medier, hvilket truer det demokratiske grundlag og er uden fortilfælde blandt kandidatlandene. På samme måde har anholdelser og andre tvangsforanstaltninger, der anvendes i forbindelse med demonstrationer i Georgien, men også i Serbien, en afskrækkende virkning på civilsamfundet, hvilket

⁷ COM(2025) 900 final.

forværres af verbale angreb og smædekampagner, herunder fra højtstående embedsmænd. I Tyrkiet er civilsamfundets råderum blevet yderligere indskrænket på grund af vedvarende retligt og administrativt pres fra myndighederne. Ikke desto mindre har der i nogle lande også været en opmuntrende udvikling, herunder aktiveringen af samarbejdsrådet mellem regeringen og civilsamfundet i Nordmakedonien og vedtagelsen af tre love for at styrke inddragelsen og høringen af borger- og civilsamfundsorganisationer i Ukraine.

Reform af den offentlige forvaltning

De overordnede fremskridt med gennemførelsen af henstillingerne om **reformer af den offentlige forvaltning** er begrænset. Kandidatlandene viser, at de er rede til at vedtage de nødvendige strategiske rammer og politiske planlægningsværktøjer, men de halter bagefter med gennemførelsen. De underliggende faktorer omfatter manglende administrativ kapacitet, behovet for ændringer i forvaltningskulturen for at opretholde reformer på lang sigt samt utilstrækkeligt politisk ejerskab. Politisering af statsforvaltningen er fortsat en stor udfordring med hensyn til forvaltning af menneskelige ressourcer. Der er behov for fremskridt for at sikre en ansvarlighedskultur, da centrale institutioner såsom de nationale parlamenter eller øverste revisionsmyndigheder ikke udnyttes fuldt ud til at udøve kontrol med regeringer i spørgsmål vedrørende offentlig forvaltning.

Alle lande har etableret en troværdig og relevant strategisk ramme for **forvaltning af de offentlige finanser**. Fremskridtene er fortsat ret begrænsede til centrale aspekter såsom oprettelse af uafhængige finanspolitiske råd og systemer til overvågning af finanspolitisk disciplin og skatteindtægter, forvaltning af offentlige investeringer og sammenkobling af den strategiske planlægning med de mellemfristede budgetmæssige rammer.

Retsvæsenet og grundlæggende rettigheder

De fleste af udvidelseslandene har fortsat investeret i deres **retsvæsen** ved at gennemføre sektorreformer. Effekten af disse reformer tegner imidlertid et blandet billede. Uafhængighed og ansvarlighed blev fortsat styrket, bl.a. gennem undersøgelsesprocesser, i Albanien, Ukraine og Moldova samt gennem forbedret meritbaseret og gennemsigtig udnævnelse og funktion af ledelsesorganer i disse lande. I Montenegro har gennemførelsen af den forbedrede retlige ramme efter en intensiv reformfase i 2024, som sikrer retsvæsenets uafhængighed, upartiskhed og ansvarlighed, givet nogle indledende positive resultater. Sideløbende hermed har utilbørlig påvirkning og forsøg på at begrænse retsvæsenets uafhængighed undergravet retsstatsprincippet og demokratiet i Tyrkiet og til en vis grad i Serbien. I Georgien underminerede lovændringer i alvorlig grad retsvæsenets uafhængighed og integritet, hvilket forværrede risikoen for korrupsion i retsvæsenet. I andre lande er der kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at efterkomme de vigtigste henstillinger for sektoren (f.eks. i Nordmakedonien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo). I alle lande kræver opfyldelse af europæiske standarder en vedvarende reformindsats, en forøgelse af forvaltningsorganernes kapacitet og tildeling af passende menneskelige, tekniske og finansielle ressourcer.

Korrupsion udgør fortsat en betydelig udfordring, som udvidelseslandene skal prioritere højt. Der er taget yderligere skridt til at styrke de retlige og institutionelle rammer for at forebygge og bekæmpe korrupsion i Albanien og Moldova, mens de forbedringer, der blev vedtaget sidste år i Montenegro, er ved at blive konsolideret. Lovændringer i Ukraine risikerede at svække de specialiserede institutioner til bekæmpelse af korrupsion, men blev hurtigt omgjort. Enhver handling, der svækker eller ruller stærke reformer til bekæmpelse af korrupsion tilbage, skal undgås. Der skal tages hånd om forskellige risici for statslig korrupsion, navnlig i Bosnien-Hercegovina, Georgien, Serbien og Tyrkiet. Korrupsion på højt niveau, organiseret kriminalitet, skattesvig og særinteressers uforholdsmæssige indflydelse på

det politiske, økonomiske og offentlige område kræver resolut handling for at sikre retsstaten og den økonomiske udvikling i udvidelseslandene. Politisk vilje, et engagement i at forbedre gennemsigtighed og integritet, herunder effektive systemer til indberetning af aktiver samt afsløring og afbødning af interessekonflikter, er afgørende. Der er brug for en holistisk tilgang, som omfatter en konsekvent gennemførelse af strategier til bekæmpelse af korruption og sikring af, at de korruptionsbekæmpende organer er effektive, uafhængige og har tilstrækkelige ressourcer. Selv om resultaterne gradvist styrkes, navnlig i Albanien, Kosovo, Montenegro, Moldova og Ukraine, er det nødvendigt at fortsætte og intensivere yderligere bestræbelser på at efterforske og retsforfølge korruption, især på højt niveau i alle udvidelseslande. Der er også behov for en yderligere indsats for at skabe og sikre et gunstigt miljø for undersøgende journalistik og civilsamfundet.

De retlige rammer for respekt for samt beskyttelse og opfyldelse af **grundlæggende rettigheder** er generelt på plads, og tilpasningen til EU-retten er skredet frem i de fleste udvidelseslande. Der er dog stadig huller i tilpasningen, navnlig med hensyn til databeskyttelse, proceduremæssige rettigheder og ofres rettigheder, mediefrihed, ikkeforskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefuld tale, rettigheder for personer med handicap, herunder tilgængelighed, ligestilling mellem kønnene, LGBTIQ-personers rettigheder og kønsbaseret vold. Håndhævelsen af menneskerettighederne er blevet forværret i nogle lande og kræver i alle tilfælde en mere systematisk opfølgning på henstillingerne fra internationale og europæiske overvågningsorganer, ombudsmandsinstitutioner eller nationale menneskerettighedsinstitutioner, ligestillingsorganer og databeskyttelsesmyndigheder. Disse institutioner har også brug for yderligere og vedvarende ressourcer. Deres uafhængighed skal også styrkes. Alle lande skal sikre, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme håndhæves. Der er fortsat bekymring over forholdene under frihedsberøvelse og foranstaltningerne til forebyggelse af tortur og mishandling (navnlig i Nordmakedonien, Ukraine, Moldova og Georgien). Restriktionerne for forenings-, forsamlings- og ytringsfriheden er steget i nogle lande, f.eks. i Serbien, Tyrkiet og Georgien, i sidstnævnte bl.a. gennem indførelse af undertrykkende lovgivning.

Ytringsfrihed og mediefrihed og -pluralisme er centrale søjler i et demokratisk samfund. Der kan konstateres visse forbedringer i Montenegro og Nordmakedonien. Generelt er mediesektoren i de fleste udvidelseslande fortsat præget af mediekoncentration og politisk indflydelse og er i vid udstrækning udsat for udenlandsk informationsmanipulation og indblanding (FIMI). Tilsynsorganernes og public service-radio- og tv-selskabernes uafhængighed skal garanteres, og der skal gøres en yderligere indsats for at styrke pluralismen, uafhængigheden, kvaliteten af rapporteringen samt journalisternes arbejdsvilkår. Intimidering af journalister, herunder strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP), trusler, repressalier, fysiske angreb og tilbageholdelse, steg i flere lande, hvilket førte til tilbageskridt i Serbien, Georgien og Tyrkiet. Der skal etableres en dokumenteret praksis for systematisk opfølgning fra de retshåndhævende og retslige myndigheder.

Der er behov for en vedvarende indsats for yderligere at tilpasse sig EU-retten og for at sikre en effektiv gennemførelse af lovgivningen om ligestilling og ikkeforskelsbehandling, for at bekæmpe hadforbrydelser og hadefuld tale samt for at imødegå fortsat diskrimination af romaer, LGBTIQ-personer, personer med handicap og personer, der tilhører mindretal. **Kønsbaseret vold** og navnlig vold i hjemmet er fortsat udbredt i alle udvidelseslandene, og der er behov for en indsats for at sikre effektiv tilgængelighed og kapacitet af specialiserede støttetjenester for ofre. **Beskyttelsen af børn** er blevet styrket, navnlig i Ukraine, men alle lande bør fortsat prioritere en systematisk integration af børnebeskyttelsessystemer, fremskynde afinstitutionaliseringen af børn uden forældreomsorg samt **personer med handicap** (herunder børn).

Retfærdighed, frihed og sikkerhed

Der blev fortsat gjort fremskridt med **bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet** med det formål at forhindre kriminelle grupper fra udvidelseslandene i at operere nationalt og internationalt, herunder inden for EU. Bestræbelserne på at opnå solide resultater med hensyn til efterforskning, retsforfølgning og endelig domfældelse på alle områder af grov og organiseret kriminalitet har ført til visse fremskridt, hvilket viser en fortsat generel forbedring, som bør videreføres. Udvidelseslandene bør styrke deres kapacitet til at foretage proaktive efterforskninger baseret på efterretninger, så de kan tackle komplekse sager om organiseret kriminalitet. De specialiserede anklagemyndigheders kapacitet til effektivt at retsforfølge organiserede kriminelle grupper er blevet forbedret i nogle lande, navnlig Albanien, og bør udvikles yderligere. Samarbejdet og koordineringsmekanismerne mellem de institutioner, der er involveret i efterforskning og retsforfølgning af organiseret kriminalitet, skal også styrkes i flere lande, navnlig i Bosnien-Hercegovina, Georgien, Moldova og Ukraine, og de igangværende reformer i de to sidstnævnte lande bør videreføres.

Retshåndhævelse og retligt samarbejde mellem EU-medlemsstaterne og udvidelseslandene gav fortsat positive resultater. Samarbejdet med Cepol, Europol, Eurojust og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) er veletableret med de fleste udvidelseslande. Der blev oprettet flere nye fælles efterforskningshold, hvilket førte til vellykkede anholdelser. Selv om deltagelsen i den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler stadig er ujævn, er den generelt blevet intensiveret og bør videreføres, navnlig med henblik på effektiv efterforskning og retsforfølgning af organiserede kriminelle grupper.

Narkotikahandel er fortsat et af de mest udbredte aktivitetsområder for organiserede kriminelle grupper i udvidelseslandene. Beslaglagt narkotika bør destrueres mere systematisk, og der bør kun opbevares en prøve til brug i straffesager. Der blev gjort fremskridt med oprettelsen af nationale systemer for tidlig varsling om nye psykoaktive stoffer i Albanien og Moldova. I overensstemmelse med sit reviderede mandat er der ved at blive udviklet et stærkere samarbejde med Den Europæiske Unions Narkotikaagentur.

Gennemførelsen af den omfattende regionale køreplan for kontrol med **håndvåben og lette våben (SALW)** i Vestbalkan har givet positive resultater på mange områder og bør fortsætte. Moldova gør ligeledes stabile fremskridt med hensyn til SALW-kontrol og bør fortsat tackle de resterende udfordringer. I Ukraine blev der også gjort gode fremskridt med hensyn til SALW-kontrol, hvilket bør fortsætte.

Udvidelseslandene vil skulle øge deres indsats for at **bekæmpe menneskehandel** og yderligere reducere antallet af irregulære migranter, der smugles, i lyset af et betydeligt fald i de irregulære migrationsstrømme til EU via Vestbalkanruten. Der bør lægges særlig vægt på forebyggelse af menneskehandel og på at yde bistand til ofre for menneskehandel, herunder at undgå ny menneskehandel og fremme reintegration. Udvidelseslandene, især Serbien, Montenegro, Moldova og Tyrkiet, har taget betydelige skridt til at styrke deres politikker til bekæmpelse af menneskehandel ved yderligere at styrke deres retlige, institutionelle eller operationelle rammer for bekæmpelse af menneskehandlere og bistand til ofrene.

Da organiseret kriminalitet i stigende grad opererer inden for det digitale rum, er det afgørende, at udvidelseslandene opbygger stærkere kapacitet til at efterforske cyberrelateret kriminalitet.

Evnen til at bekæmpe **økonomisk kriminalitet, international skattesvig og hvidvask af penge** skal forbedres. Montenegro, Nordmakedonien, Albanien, Serbien og Moldova har gjort fremskridt med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i det seneste år. Alle udvidelseslande skal opbygge solide resultater med hensyn til efterforskning,

retsfølgning og endelige domfældelser i sager om hvidvask af penge, herunder som en selvstændig forbrydelse. Yderligere tilpasning til EU-retten om kriminalisering af hvidvask af penge er nødvendig i denne henseende, ligesom bekæmpelse af finansiering af terrorisme og inddrivelse af aktiver. Nogle lande har gjort fremskridt med mere systematisk iværksættelse af finansielle efterforskninger. Samlet set er kapaciteten til at iværksætte sådanne efterforskninger og effektivt beslaglægge og konfiskere aktiver dog stadig utilstrækkelig. For effektivt at spore og konfiskere ulovlige finansielle strømme er der behov for en yderligere indsats for at indsamle og formidle pålidelige oplysninger, herunder ved at forbedre gennemsigtigheden af oplysninger om reelt ejerskab, dvs. navnlig gennem registre over reelt ejerskab, og ved at styrke den interinstitutionelle adgang til relevante databaser. Desuden bør alle tilgængelige konfiskationsredskaber anvendes. Selv om oprettelsen af kontorer for inddrivelse af aktiver fortsat er uensartet i udvidelseslandene, er der gjort visse fremskridt, navnlig i Albanien og Kosovo. Der skal udvikles yderligere kapacitet til at bekæmpe misbrug af kryptovalutaer til kriminelle formål. Udvidelseslandene skal sikre, at deres toldmyndigheder har tilstrækkelig gennemførelses- og håndhævelseskapacitet, og at de også samarbejder med deres skattemyndigheder.

Terrorisme, voldelig ekstremisme og radikalisering kræver fortsat nøje opmærksomhed. Gennemførelsen af den fælles handlingsplan om terrorbekæmpelse for Vestbalkan fortsatte, mens en ny fælles handlingsplan blev undertegnet i oktober 2025. Udvidelseslandene bør sikre, at deres retlige rammer effektivt kriminaliserer terrorhandlinger og er i overensstemmelse med EU-retten om udgangsstoffer til eksplosivstoffer og terrorrelateret onlineindhold. Radikalisering på internettet, navnlig blandt unge og mindreårige, samt radikalisering i fængsler, er fortsat den mest bekymrende og udfordrende kontekst for radikalisering. Der er behov for en større indsats for at forebygge disse fænomener, og der bør træffes konkrete foranstaltninger til at bekæmpe terrorrelateret onlineindhold. Der er stadig behov for at etablere eller videreudvikle koordineringsmekanismer til forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og voldelig ekstremisme i mange udvidelseslande.

Lovgivningsmæssig og institutionel tilpasning til EU-rammen for kritiske enheders modstandsdygtighed er fortsat på et tidligt stadium i alle landene. Der er behov for en yderligere indsats for at udvikle national lovgivning og identificere kritisk infrastruktur i overensstemmelse med EU-retten.

Hybride trusler er fortsat en alvorlig politisk, samfundsmæssig og sikkerhedsmæssig udfordring for udvidelseslandene. Disse trusler omfatter udenlandsk informationsmanipulation og indblanding (FIMI) samt fysiske angreb og cyberangreb, navnlig mod kritisk infrastruktur. De søger at undergrave EU's demokratiske kerneværdier og splitte samfundene, både inden for EU og i udvidelseslandene. Moldova har især bevist sin modstandsdygtighed over for Ruslands konstante indblanding i forbindelse med parlamentsvalget. På tværs af udvidelseslandene er der behov for en større indsats for at begrænse udenlandsk informationsmanipulation og indblanding (FIMI) samt desinformation og for at øge samfundets modstandsdygtighed (se også del IV i denne meddelelse). EU's støtte til og samarbejde med kandidatlandene om at forbedre den gensidige modstandsdygtighed er blevet yderligere styrket.

Indvandring

EU er fortsat fast besluttet på at samarbejde med og støtte Vestbalkan og Tyrkiet ved at anlægge en samlet tilgang til håndtering af **irregulær migration**, herunder bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel, forbedring af grænseforvaltningen, samarbejde om asyl, beskyttelse og modtagelse, intensivering af arbejdet med tilbagesendelser, samtidig med at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og yderligere ensretning af

visumpolitikken sikres. Selv om de irregulære migrationsstrømme er faldet på Vestbalkanruterne, kræver bekæmpelse af irregulær migration langs denne rute konstant årvågenhed, navnlig den ulovlige og voldelige aktivitet i kriminelle netværk, der er involveret i smugling af migranter og menneskehandel.

I 2024 faldt antallet af ulovlige grænsepassager til EU fra Vestbalkan med 78 % i forhold til 2023 – en fortsættelse af det fald på 31 %, der blev registreret i 2023 i forhold til 2022. Den meget markante nedadgående tendens er fortsat i 2025 indtil videre, med et yderligere fald på 47 % i antallet af registrerede tilfælde i årets første otte måneder sammenlignet med samme periode i 2024. Disse fremskridt hænger sammen med en øget håndhævelsesindsats i regionen og EU's handlingsplan for Vestbalkan. Hurtigere tilpasning til EU-retten i de senere år har også bidraget til en bedre grænseforvaltning. Fokusområderne omfatter effektiv grænseforvaltning, bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel, øget antal tilbagesendelser samt samarbejde om asyl, beskyttelse og modtagelsessystemer.

EU's samarbejde med Vestbalkan om bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel giver samlet set praktiske resultater. Partnerne på Vestbalkan har udvist en vedvarende vilje til at samarbejde på dette område.

I første halvdel af 2025 faldt antallet af ankomster fra Tyrkiet langs den østlige Middelhavsrute med mere end en tredjedel, og antallet af ankomster faldt på alle delruter. Tilsvarende faldt antallet af ankomster til Italien med afgang fra Tyrkiet med 36 % sammenlignet med samme periode i 2024. Mens søruterne fra Tyrkiet til Italien og Cypern oplevede et betydeligt fald i 2024, steg antallet af irregulære ankomster fra Tyrkiet til Grækenland via landgrænserne markant. Kommissionen er i færd med at gennemføre EU-handlingsplanen for den østlige Middelhavsrute, der blev vedtaget i oktober 2023. EU støtter fortsat Tyrkiets betydelige indsats som vært for 2,7 millioner flygtninge, hovedsagelig fra Syrien, og samarbejder med de tyrkiske myndigheder om at forhindre irregulær migration. Gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet fra marts 2016 og tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet er fortsat afgørende for samarbejdet mellem EU og Tyrkiet generelt. Ruslands angrebskrig mod Ukraine forårsager fortsat en massiv fordrivelse af befolkningen i Ukraine og i regionen som helhed. Landene i regionen som helhed, og navnlig Moldova, huser fortsat ukrainske flygtninge og har bidraget til beskyttelses- og integrationsindsatsen.

Yderligere tilpasning til EU's **liste over visumpligtige tredjelande** bør prioriteres af alle partnerlande på Vestbalkan for at undgå at forårsage en migrations- eller sikkerhedsrisiko for EU. I afventning af fuld tilpasning bør udvidelseslandene sikre en streng screening af tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for visumpligt. Programmer og praksis for tildeling af statsborgerskab gennem investering til tredjelandsstatsborgere, der er visumpligtige i EU, skaber risici for sikkerheden eller irregulær migration og underminerer EU's visumpolitik og bør derfor som en prioritet ophøre.

Ubegrundede asylansøgninger indgivet af statsborgere fra udvidelsespartnere, der er fritaget for visumpligt, udgør fortsat en betydelig udfordring for nogle EU-medlemsstater.

Fem nye statusaftaler, der gør det muligt for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) at indsætte yderligere hold fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps på Vestbalkan, er blevet forhandlet, undertegnet eller operationaliseret siden 2022.

Tilpasningen af de nationale systemer til **Schengenkravene** er skredet frem. Dette er afgørende for at udstyre udvidelseslandene med de nødvendige værktøjer og ressourcer til at håndtere fælles udfordringer, herunder sikkerhedstrusler og irregulær migration. Montenegro, Albanien og Serbien har gjort fremskridt med at udforme eller gennemføre deres

Schengenhandlingsplaner, mens de øvrige er i færd med at tage de forberedende skridt. Tildeling af sæsonbestemte visumfritagelser og tilladelse til visumfri indrejse på grundlag af et visum eller en opholdstilladelse udstedt af et tredjeland bør ophøre. De mest fremskredne udvidelseslande bør fremskynde deres indsats og udpege en national Schengenkoordinator med ansvar for udformning, gennemførelse og overvågning af Schengenhandlingsplanen.

Økonomi

Den økonomiske vækst forblev forholdsvis robust i 2024, og inflationen faldt i de fleste af de ti udvidelsesøkonomier, understøttet af lavere globale råvarepriser og en generelt forsigtig pengepolitik i lande med monetær autonomi. Lavere inflation og stigende lønninger øgede den disponible realindkomst, og et stærkere privatforbrug var generelt den vigtigste drivkraft for økonomisk vækst på Vestbalkan, i Moldova og i Georgien. Den årlige BNP-vækst tog til i Georgien (9,4 %), Kosovo (4,4 %) og Nordmakedonien (2,8 %), mens Serbien (3,9 %) og Albanien (4 %) stort set fastholdt de samme vækstrater som året før. BNP-væksten stagnerede i Moldova (0,1 %), hovedsagelig på grund af et betydeligt fald i landbruget, mens den næsten blev halveret i Montenegro (3,2 %) og aftog i Bosnien-Hercegovina (2,6 %), hovedsagelig på grund af svagere eksport. Ukraines økonomi udviste modstandsdygtighed (2,9 %), men fremgangen aftog fra midten af året på grund af Ruslands intensiverede angreb på kritisk infrastruktur. I Tyrkiet begrænsede en stram pengepolitik den indenlandske efterspørgsel og afbalancerede den økonomiske vækst (3,3 %) i retning af nettoeksport. Dristige politiske tiltag vendte udviklingen i inflationen, men indenlandske politiske spændinger udløste finansiel uro i foråret 2025.

Betalingsbalancens løbende poster svækkedes i de fleste udvidelsesøkonomier i 2024, hvilket afspejler øget import drevet af stærk indenlandsk efterspørgsel. Nettotilstrømningen af udenlandske direkte investeringer faldt en smule som andel af BNP, men i de fleste lande mere end dækkede de underskuddet over for udlandet. Udlån til den private sektor tog til i de fleste lande. Banksektorerne har fastholdt robuste kapitalpositioner og gunstige likviditetspositioner, og rentabiliteten er steget i de fleste tilfælde som følge af fortsat høje rentemarginaler. Indikatorerne for aktivkvalitet er generelt blevet bedre.

I 2024 steg de offentlige indtægter markant i hele Vestbalkan og i Moldova. Samtidig var udgifterne lavere end budgetteret i de fleste lande, hvilket ofte afspejlede lavere kapitaludgifter end planlagt. Budgetgennemførelsen resulterede generelt i lavere end forventede offentlige underskud. De finanspolitiske udfordringer skyldes bl.a. snævre indtægtsgrundlag, svagheder i forvaltningen af offentlige investeringer, mangler i den finanspolitiske styring og i nogle tilfælde moderat til høj offentlig gæld.

Selv om de fleste udvidelsesøkonomier oplevede visse forbedringer på arbejdsmarkedet med faldende arbejdsløshed og stigende beskæftigelsesfrekvenser i 2024, var erhvervsfrekvensen fortsat generelt lav, og arbejdsløsheden var højere end i EU, især for kvinder og unge. Aktive arbejdsmarkedspolitikker er ikke i tilstrækkelig grad rettet mod de mest sårbare befolkningsgrupper, mens sort arbejde fortsat er en udfordring. Der er fortsat et strukturelt misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer på grund af manglende investering i menneskelig kapital og underudviklede uddannelses- og træningssystemer. Fortsat forbedring af kvaliteten, relevansen og inklusionen i uddannelse gennem omfattende reformer og fremme af unges deltagelse er nødvendig for at imødegå disse udfordringer. Økonomisk konvergens skal gå hånd i hånd med social konvergens – baseret på principperne i EU's søjle for sociale rettigheder og den gældende EU-ret på det sociale område. For at opnå dette er det afgørende, at alle udvidelseslande gør fremskridt i udviklingen af velfungerende arbejdsmarkedsstrukturer og -institutioner, effektive sociale beskyttelsessystemer og en stærk social dialog.

Alle ti udvidelseslande står over for udfordringen med at fremskynde strukturreformer, så der kan skabes holdbar vækst på mellemlang sigt, og så der kan opnås fremskridt med hensyn til at opfylde de økonomiske kriterier for EU-medlemskab. Dette kræver, at de sikrer fungerende markedsøkonomier og viser, at de kan håndtere konkurrencepresset og markedskræfterne i EU. De økonomiske politikker bør også støtte ambitiøse mål i den grønne og den digitale omstilling. At forfølge dekarboniserings- og resilienspolitikker er et område, der kræver hurtig handling fra udvidelseslandenes side. EU støtter landenes reformbestrebelse gennem vækstplanerne for Vestbalkan⁸ og Moldova⁹, planen for Ukraine¹⁰ samt intensiv politisk dialog og henstillinger, der er aftalt i fællesskab under den økonomiske og finansielle dialog på grundlag af bl.a. de økonomiske reformprogrammer¹¹.

III.3. ØKONOMISK OG SOCIAL KONVERGENS, KONKURRENCEEVNE OG GRADVIS INTEGRATION

Styrkelse af de økonomiske bånd mellem EU og udvidelseslandene er afgørende for den socioøkonomiske udvikling og konkurrenceevne i både partnerlandene og EU. EU har indført rammer og instrumenter til at **fremskynde den økonomiske og sociale konvergens mellem udvidelseslandene og medlemsstaterne** før udvidelsen. Investeringerne og reformerne i vækstplanerne for Vestbalkan og Moldova samt Ukraine-faciliteten støtter og forbereder udvidelseslandene på medlemskab. Disse instrumenter suppleres af muligheden i associeringsaftalerne og i forskellige sektoraftaler for yderligere **gradvis integration af kandidatlandene** i udvalgte EU-politikker og relevante EU-flagskibsinitiativer, hvilket vil hjælpe dem med at gennemføre EU-retten, gradvist integrere sig i dele af det indre marked og gøre overgangen til medlemskab mere gnidningsløs. Systematisk inddragelse af udvidelsesdimensionen i kommende EU-initiativer vil yderligere lette fremtidige medlemsstaters tiltrædelse.

De finansielle instrumenter, der understøtter den socioøkonomiske konvergens

For at styrke sin **støtte til reformer** i udvidelseslandene bevæger EU sig i retning af **resultatorienterede instrumenter** såsom politikbaserede lån og resultatbaseret finansiering. Dette sætter fokus på opnåelse af konkrete resultater frem for godtgørelse af omkostninger, hvilket gør EU's finansielle støtte mere virkningsfuld og strategisk tilpasset centrale reformprioriteter.

Reform- og vækstfaciliteterne for Vestbalkan¹² og Moldova¹³ samt **Ukraine-faciliteten** kanaliserer støtte gennem strukturerede reformplaner og -dagsordener, hvor udbetalingen af midler er knyttet til målbare fremskridt med reformer. Ved at belønne fremskridt og styrke ansvarligheden hjælper EU partnerne med at fremme reformer inden for god regeringsførelse, økonomi og retsstatsprincippet og i højere grad tilpasse sig EU's standarder og værdier. Disse målrettede instrumenter styrker vores fælles engagement i bæredygtig vækst, stabilitet og fremtidigt EU-medlemskab. De nye reform- og vækstplaner og det forhold, at de tilhørende faciliteter allerede er ved at blive gennemført, er endnu en **klar demonstration af EU's resolute støtte og engagement**, som fremmer økonomisk konvergens inden tiltrædelsen. De

⁸ COM(2023) 691 final.

⁹ COM(2024) 470 final.

¹⁰ Forordning (EU) 2024/792.

¹¹ På grund af tilbageskridt med grundprincipperne er Georgien ikke blevet indbudt til den økonomiske og finansielle dialog i 2025.

¹² Forordning (EU) 2024/1449.

¹³ Forordning (EU) 2025/535.

første gennemførelsesperioder har allerede givet resultater med hensyn til at fremskynde reformerne. Udvidelseslandene skal fastholde det nuværende momentum og fordoble deres indsats for at skabe endnu mere konkrete fordele for deres borgere.

Ukrainefaciliteten er det vigtigste instrument for EU's støtte til Ukraine. Den knytter finansiel støtte til en ambitiøs, væksthæmende reformdagsorden, der har til formål at lette den strukturelle omstilling og samtidig støtte Ukraines vej mod tiltrædelse af EU. Ukrainefaciliteten opfylder sine mål om at støtte Ukraines finansieringsbehov og genopbygning, mobilisere investeringer, forbedre støtten til det ukrainske samfund og fremme de reformer, der er nødvendige for tiltrædelse af EU. Pr. 1. oktober er der via faciliteten mobiliseret 31,3 mia. EUR, hvoraf 22,7 mia. EUR er blevet udbetalt direkte til staten under facilitetens søjle I i form af budgetstøtte.

Planen for Ukraine fastlægger under Ukrainefacilitetens første søjle reform- og investeringsstrategien for landet fra 2024 til 2027, fremmer Ukraines økonomiske genopretning, genopbygning og modernisering og understøtter samtidig tilpasningen til EU-retten. De konkrete trin i planen omfatter en række væsentlige foranstaltninger, der skal bringe Ukraine tættere på EU-retten på kort sigt, herunder vedtagelse af lovgivning, der fremmer gennemførelsen af EU-retten, gennemførelse af EU's henstillinger og vedtagelse af EU-standarder på tværs af forskellige sektorer. I lyset af de udfordringer, som Ruslands angrebskrig medfører, blev planen for Ukraine ændret en smule i oktober 2025 for at præcisere visse skridt og ændre visse gennemførelsesfrister, samtidig med at Ukraines overordnede forpligtelser forblev uændrede. Pr. 28. oktober 2025 var 44 reformskridt som forudset i planen blevet gennemført, hvilket lagde grunden til Ukraines langsigtede genopretning, øgede Ukraines fremskridt hen imod tiltrædelse og bidrog til at bringe Ukraines institutioner i overensstemmelse med EU's standarder. 11 af de gennemførte skridt bidrager også til at tilpasse Ukraine til EU-retten. Blandt de vigtige reformer er øget kapacitet til at bekæmpe korrupsion, forbedring af standarderne for virksomhedsledelse, økonomisk sikkerhed, bekæmpelse af skatteunddragelse samt vedtagelse af en national energi- og klimaplan og klimalov, mens visse reformskridt, herunder dem, der vedrører retssystemet, stadig skal gennemføres.

Vækstplanen for Moldova, der blev vedtaget i oktober 2024, har til formål at fremme den socioøkonomiske konvergens med EU og støtte tiltrædelsesprocessen på grundlag af gennemførelsen af EU-relaterede reformer. Planen er bygget på tre søjler, som vil fremskynde socioøkonomiske og grundlæggende reformer, forbedre adgangen til EU's indre marked og øge den finansielle bistand gennem en særlig **reform- og vækstfacilitet for Moldova**. EU har givet tilsagn om en betydelig støttepakke på 1,9 mia. EUR for perioden 2025-2027 gennem den facilitet, der blev vedtaget i marts 2025. Reformdagsordenen, som indeholder 153 reformer, blev vedtaget af Moldova den 7. maj, efterfulgt af undertegnelsen af facilitetsaftalen og låneaftalen. Gennemførelsen af dette instrument vil støtte moderniseringen af Moldova og landets overgang til at blive EU-medlemsstat. Forfinansieringen beløber sig til 294 mio. EUR, heraf 270 mio. EUR i lån, der blev udbetalt den 11. juni, og 24,3 mio. EUR i tilskud, som vil støtte investeringsprojekter, der godkendes under investeringsplatformen for naboskabsområdet på et senere tidspunkt. Den første lånetranche på 18,9 mio. EUR blev udbetalt den 2. september 2025, efter at Moldova havde forelagt sine første reformtiltag. Planen og faciliteten vil tilsammen muliggøre og tilskynde til de reformer og investeringer, der er nødvendige for at fremskynde tiltrædelsesprocessen samt fremme bæredygtig vækst og dekarbonisering af Moldovas økonomi til gavn for landets befolkning.

Vækstplanen for Vestbalkan omfatter en særlig **reform- og vækstfacilitet** på 6 mia. EUR, der har til formål at fremme støttemodtagernes økonomiers socioøkonomiske konvergens

med EU samt at fremskynde regional økonomisk integration og gradvis integration i det indre marked. Faciliteten belønner Vestbalkan for fremskridt med gennemførelsen af de aftalte reformdagsordener og støtter vigtige investeringer på prioriterede områder via investeringsrammen for Vestbalkan. Der er blevet frigjort betydelige midler under facilitetens to første rapporteringsrunder, hvilket viser, at dens innovative resultatbaserede tilgang giver resultater i praksis. Modtagerne skal dog fortsætte bestræbelserne på at gennemføre de resterende reformtrin for fuldt ud at kunne høste fordelene ved dette instrument.

I oktober 2024 vedtog Kommissionen en afgørelse om godkendelse af fem **reformdagsordener**. Gennemførelsen af relaterede reformer blev indledt i 2025, og en del af forfinansieringen blev udbetalt til Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien. I juli 2025 vedtog Kommissionen to afgørelser om frigivelse af midler til Montenegro og Nordmakedonien på grundlag af den første runde af betalingsbetingelser, der var opfyldt senest i marts 2025. I oktober 2025 godkendte Kommissionen en yderligere udbetaling af midler til Albanien, Montenegro og Nordmakedonien under anden runde af betalingsbetingelser som anerkendelse af betydelige reformfremskridt og opfyldelsen af 30 betingelser i reformdagsordenen. I betragtning af den indledende forsinkelse med vedtagelsen af reformdagsordenen måtte Kommissionen i juli 2025 reducere Bosnien-Hercegovinas vejledende tildeling under reform- og vækstfaciliteten med 10 %. Bosnien-Hercegovina forelagde reformdagsordenen i september 2025 med henblik på Kommissionens godkendelse. Ratificeringen af faciliteten og låneaftalerne fra Kosovos side afventer stadig på grund af det politiske dødvande, og gennemførelsen af de aftalte skridt i Kosovos reformdagsorden har derfor været begrænset.

Faciliteten supplerer bistanden til Vestbalkan gennem **instrumentet til førtiltrædelsesbistand** (IPA III)¹⁴. Instrumentet fokuserer på administrativ og institutionel kapacitetsopbygning samt gennemførelse af den økonomiske plan og investeringsplanen for Vestbalkan fra 2020¹⁵, udrulningen af initiativer under Global Gateway-strategien¹⁶, støtte til økonomisk vækst og fremme af den dobbelte grønne og digitale omstilling.

IPA III-programmeringen for perioden 2025-2027 fokuserer på en politikdrevet tilgang. Dette er i overensstemmelse med reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan og sikrer, at EU's bilaterale støtte er både strategisk og virkningsfuld. Multilandeprogrammet under IPA III skal fremme gennemførelsen af vækstplanen for Vestbalkan og styrke EU's engagement i denne region. Denne tilgang sikrer, at alle initiativer arbejder sammen med de enkelte landes indsats og dermed maksimerer effektiviteten og rækkevidden af EU's støtte.

Gradvis integration

Fremskyndet, eller gradvis, integration har til formål at bringe nogle af fordelene ved en fremtidig EU-tiltrædelse ind i førtiltrædelsesfasen ved at give et kandidatland mulighed for at integrere sig i specifikke områder af EU's politik, navnlig dele af EU's indre marked, når den lovgivningsmæssige tilpasning og kapaciteten til at gennemføre EU-retten er på plads. Dette giver et incitament til hurtig tilpasning til og gennemførelse af EU-retten. Gradvis integration er et klart bevis på, at EU gør sin del ved at fremsætte tilbud til partnerlandene om at fremskynde og uddybe integrationen med EU og dermed bane vejen for udvidelsen. Gradvis integration er ikke en erstatning for udvidelsen, men et redskab til at støtte den. En gradvis integration kræver derfor et troværdigt og reelt tilsagn fra udvidelseslandene om at fortsætte tiltrædelsesprocessen og gøre fremskridt på områder af betydning for EU's geostrategiske

¹⁴ Forordning (EU) 2021/1529.

¹⁵ COM(2020) 641 final.

¹⁶ JOIN/2021/30 final.

mål, såsom opretholdelse af retsstatsprincippet og demokrati samt mere generelt tilpasning til FUSP, hvilket gør tiltrædelsesprocessen mere dynamisk og trinvis. Aftaler, der giver udvidelseslandene adgang til det indre marked i forbindelse med deres gradvise integration, vil omfatte en solid institutionel ramme samt retsgarantier og tvistbilæggelsesmekanismer, der er modelleret efter EU-traktaterne, og som sikrer det indre markeds integritet og en konsekvent anvendelse af EU-retten.

For så vidt angår Vestbalkan, er det en forudsætning for tættere integration med det indre marked, at arbejdet, som de seks partnere har forpligtet sig til i forbindelse med det fælles regionale marked, fremmes, samtidig med at ingen partner på Vestbalkan skal kunne blokere adgangen til EU's indre marked for nogen af de øvrige fem.

For Ukraine og Moldova har de vidtgående og brede frihandelsområder vist sig at være pålidelige og fleksible retlige rammer og, hvad der er vigtigere, effektive instrumenter til at fremme deres gradvise integration. For Vestbalkan banede vækstplanen for 2023 vejen for gradvis integration på grundlag af stabiliserings- og associeringsaftalerne.

Moldova, Ukraine og partnerne på Vestbalkan har alle nydt godt af gradvis integration, hvor 2025 bliver et afgørende år på flere områder. Gradvis integration er en drivkraft for tilpasning til EU-retten med resultater, der allerede er synlige inden for **telekommunikation (roaming), betalinger, bankvæsen** og lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge (det fælles eurobetalingsområde, SEPA), **told, energi og industrivarer**. Andre områder med gradvis integration omfatter landbrug, tillidstjenester, rumfart, sundhedsvæsen, transport og forsvar. Arbejdet på alle disse områder vil fortsat blive videreudviklet.

Der er taget betydelige skridt til at integrere udvidelsespartnerne i **EU's område med "roaming til hjemmetakst"**. I 2025 vedtog Rådet de afgørelser, der vil give Ukraine og Moldova gensidig roamingadgang fra 1. januar 2026. Dette vil gavne mennesker, herunder fordrevne ukrainere, ved at gøre det muligt for dem at forblive forbundet på tværs af grænser uden ekstra omkostninger. Vestbalkan fortsatte gennemførelsen af den regionale roamingaftale fra 2019 og den frivillige aftale mellem førende teleoperatører om at sænke dataroamingtaksterne med EU, som trådte i kraft den 1. oktober 2023. Samtidig samarbejder Kommissionen med operatørerne og forbereder at foreslå seks bilaterale aftaler om at udvide området med "roaming til hjemmetakst" til partnerne på Vestbalkan for at give dem sammenlignelige fordele og pålægge dem tilsvarende forpligtelser som dem, der gives til Ukraine og Moldova.

Med hensyn til **betalingstjenester** har en vigtig milepæl været inddragelsen af Montenegro, Albanien, Nordmakedonien, Moldova og Serbien i det geografiske anvendelsesområde for ordningerne under det fælles eurobetalingsområde (SEPA)¹⁷. Dette gør det muligt for deres finansielle institutioner at deltage i SEPA-betalingsordninger, hvilket gør eurooverførsler lettere og baner vejen for lavere omkostninger og kortere behandlingstider. For at blive medlem af SEPA skulle landene tilpasse sig EU's vigtigste finansielle regler, herunder regler om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, hvilket styrker deres finansielle systemers integritet og sikkerhed og samtidig fremmer deres tiltrædelsesproces. Kosovos ansøgningsproces er i gang, mens Bosnien-Hercegovina og Ukraine arbejder på deres ansøgning.

Toldsamarbejde, herunder toldkontrol og -lettelser, er et andet kritisk element i den gradvise

¹⁷ Albanien, Montenegro, Nordmakedonien, Moldova og Serbien er omfattet af det geografiske anvendelsesområde for SEPA, og individuelle banker i Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Moldova tilsluttede sig SEPA's betalingsordninger den 6. oktober 2025. Individuelle banker i Serbien arbejder på at tilslutte sig betalingsordninger inden maj 2026.

integration. Med Moldova har der siden 2022 været en ramme for gensidig anerkendelse af autoriserede økonomiske operatører. Der arbejdes på en lignende aftale med Ukraine. Der er gjort fremskridt med gennemførelsen af tillægsprotokol 5 til CEFTA-aftalen, som indeholder bestemmelser om gensidig anerkendelse af CEFTA-parternes programmer for autoriserede økonomiske operatører og danner grundlag for en ramme for gensidig anerkendelse med EU. Konventionen om en fælles forsendelsesprocedure, som er en anden central aftale, der letter de grænseoverskridende varebevægelser, er allerede tiltrådt af Nordmakedonien, Serbien, Georgien og Ukraine. Moldova og Montenegro er blevet opfordret til at tilslutte sig konventionen den 1. november 2025, mens Bosnien-Hercegovina og Albanien fremskynder deres forberedelser. Disse initiativer medfører betydelige fordele såsom reduceret toldkontrol og hurtigere toldbehandling, samtidig med at landenes kapacitet til at forebygge og opdage ulovlige handelsstrømme styrkes. Udvidelseslandene skal sikre, at deres digitale systemer er i overensstemmelse med EU's lovgivning om digital told ved tiltrædelsen, hvilket er afgørende for EU's finansielle interesser og sikkerhed. Samarbejdet mellem EU og kandidatlandene på beskatningsområdet bør også styrkes inden tiltrædelsen for at forberede kandidatlandene på at tilslutte sig EU's indre marked.

Der arbejdes på at integrere udvidelsespartnere i **EU's industrielle forsyningskæder**. Aftaler om overensstemmelsesvurdering og godkendelse af industriprodukter er ved at blive indgået med Ukraine, Moldova og Serbien, og for Ukraine forventes gennemførelsen allerede i 2026. Samtidig har Kommissionen foreslået en ramme for at øge den gradvise integration af Vestbalkan, Ukraine og Moldova i strategiske industrisektorer med henblik på at lette integrationen af deres industrier i europæiske værdikæder forud for fuldt EU-medlemskab. Udvidelseslandene kan spille en væsentlig rolle i dekarboniseringsindsatsen ved at fremskynde omstillingen til vedvarende energi og cirkularitet samt støtte værdikæder for rene teknologier og kritiske råstoffer.

Endelig med hensyn til **energi** fortsætter integrationen af alle udvidelsespartnere i EU's indre energimarked inden for rammerne af energifællesskabet. Der arbejdes på at integrere Ukraines elmarked i EU's marked senest i 2027, parallelt med Moldova. Dette omfatter også yderligere integration i EU's gasmarked. Integrationen af Vestbalkans energimarkeder i EU fortsætter også.

III.4 REGIONALT SAMARBEJDE OG GODE NABOSKABSFORBINDELSER

Gode naboskabsforbindelser og regionalt samarbejde på Vestbalkan er væsentlige elementer i stabiliserings- og associeringsprocessen og i udvidelsesprocessen. Det er fortsat afgørende at løse historisk betingede problemer og tvister forbundet med konflikterne i 1990'erne. Vigtige udestående bilaterale spørgsmål er endnu ikke løst, herunder grænsespørgsmål, sikring af domstolsadgang for ofrene for krigsforbrydelser, identifikation af de resterende savnede personer og udarbejdelse af en nøjagtig fortegnelse over tidligere grusomheder på regionalt plan. I erkendelse af, at forsoning er komplekst, er EU gennem sine forskellige instrumenter og politikker fortsat rede til at støtte og lette alle bestræbelser.

Bilaterale spørgsmål har fortsat en negativ indvirkning på udvidelseslandenes tiltrædelsesproces og hæmmer den regionale integration. Udvidelsesrammen muliggør et overordnet politisk miljø, der er befordrende for at løse udestående bilaterale spørgsmål i god tro og finde gensidigt acceptable løsninger, som Kommissionen kan facilitere.

Vestbalkan har en ambition om at skabe et **fælles regionalt marked**, der har til formål at sikre fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser, varer og kapital. Dette vil lette beskæftigelsen og handelen samt toldprocedurerne mellem partnerne. Dette arbejde med at

udvikle det fælles regionale marked koordineres af **Det Regionale Samarbejdsråd** og den centraleuropæiske frihandelsaftale i partnerskab med Western Balkans 6 Chamber Investment Forum med henblik på øget samarbejde med den private sektor.

Der har været fremskridt med gennemførelsen af handlingsplanen for det fælles regionale marked med vedtagelsen af fem mobilitetsaftaler i løbet af de seneste tre år vedrørende rejseidentifikationsdokumenter, anerkendelse af erhvervsmæssige og akademiske kvalifikationer samt adgang til videregående uddannelse. Med henblik på at overvinde langvarige vanskeligheder blev der truffet en række væsentlige beslutninger i Det Blandede CEFTA-Udvalg i oktober 2024, som udvider de potentielle fordele ved kapacitetsmekanismen.

Regional konnektivitet forblev højt på dagsordenen gennem samarbejde inden for transport, energi og digitale teknologier. **Transportfællesskabet** fortsatte med at fremme tilpasningen af lovgivningen og den regionale integration, samtidig med at der blev arbejdet for at lette transporten gennem initiativet om grønne baner. Som led i disse bestræbelser er gennemførelsen af køreplanerne for de 11 travleste overgangssteder, som aftalt på topmødet mellem EU og Vestbalkan i december 2024, i gang. Kommissionen har forpligtet sig til at yde finansiel støtte til at imødekomme infrastrukturbehov gennem programmet for sikker og bæredygtig transport, vil yde teknisk støtte til at forberede tekniske undersøgelser for investeringerne og fremmer bilaterale drøftelser med EU's nabolande om harmonisering af procedurer. Solidaritetsbanerne mellem EU og Ukraine tilvejebringer fortsat logistikruter for kritiske handelsstrømme mellem Ukraine, Moldova, EU og resten af verden.

På det **digitale område** er det ud over tilpasning til den gældende EU-ret og udrulning af robust, stabil og sikker infrastruktur i overensstemmelse med EU's værktøjskasse til 5G-cybersikkerhed og omfattende cyberrobuste rammer også afgørende for Vestbalkan at udvikle rammer for digital identitet og digitale offentlige tjenester. Regionen har forpligtet sig til at oprette nationale digitale ID-tegnebøger og efterfølgende en "digital ID-tegnebog for Balkan" inden udgangen af 2027. Over 300 kommuner har ansøgt om wi-fi til Vestbalkan, og de første hotspots vil blive installeret i løbet af 2025. Kommissionen støtter også syv europæiske digitale innovationsknudepunkter i regionen, som skal bidrage til at bygge bro over færdighedskløften inden for digitale teknologier, herunder kunstig intelligens, og flere knudepunkter vil blive finansieret via en igangværende indkaldelse af forslag.

Eksisterende **bilaterale aftaler**, herunder Prespaaftalen mellem Grækenland og Nordmakedonien og traktaten om venskab, godt naboskab og samarbejde mellem Bulgarien og Nordmakedonien, skal gennemføres i god tro af alle parter.

For både **Kosovo** og **Serbien** afhænger fremskridt på deres respektive vej mod EU fortsat af meningsfulde fremskridt i **normaliseringen** af deres forbindelser. Indenlandske politiske problemer på begge sider har stået i vejen for afgørende skridt i retning af at gennemføre aftalen fra 2023 om vejen til normalisering og det tilhørende bilag. I mangel af konstruktivt engagement risikerer begge parter at gå glip af store muligheder. Fremskridt med normaliseringen af forbindelserne er også et krav under reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan.

Ukraine har strategisk uddybet sit diplomatiske engagement for at styrke relationerne til sine naboer, især med EU's medlemsstater. I forbindelse med Ruslands angrebskrig har især Ukraines EU-naboer og flere kandidatlande ydet støtte til Ukraine gennem politisk, humanitær, økonomisk, teknisk og forsvarsmæssig bistand. Ukraines engagement i regional stabilitet og integration afspejles i landets aktive deltagelse i forskellige regionale formater, f.eks. det østlige partnerskab, det centraleuropæiske initiativ, Organisationen for Sikkerhed

og Samarbejde i Europa, Organisationen for Økonomisk Samarbejde i Sortehavsområdet, Organisationen for Demokrati og Økonomisk Udvikling og Det Regionale Samarbejdsråd.

Moldova opretholder gode forbindelser med sine naboer og andre kandidatlande gennem bilaterale, trilaterale og regionale initiativer. Der finder regelmæssige udvekslinger sted med Ukraine og landene på Vestbalkan om tiltrædelsesprocessen. I forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine har Moldova et stærkt og forbedret samarbejde med Ukraine og Rumænien, herunder i trilaterale formater, navnlig om energisikkerhed, transport og konnektivitet på både teknisk og højt plan. Den moldoviske regering har konsekvent tilsluttet sig internationale erklæringer, der fordømmer Ruslands militære aggression, og udvist solidaritet med Ukraine.

Genoptagelse af forbindelsen mellem **Tyrkiet** og Grækenland fortsatte. Tyrkiet har ikke deltaget i ikketilladte boreaktiviteter i det østlige Middelhav eller flyvninger over græske øer i Det Ægæiske Hav i rapporteringsperioden, men der blev rapporteret om overtrædelser af græsk luftrum og trafikregler. Der rapporteres stadig om krænkelse af græsk territorialfarvand med en mærkbar stigning i antallet af hændelser sammenlignet med den foregående rapporteringsperiode. Det uløste spørgsmål om kontinentalsoklen og de eksklusive økonomiske zoner fortsatte med at belaste de bilaterale forbindelser, men dialogen fortsatte.

I december 2024 understregede Rådet¹⁸ på ny, at EU lægger særlig vægt på genoptagelse af og fremskridt i **forhandlingerne om en løsning på Cyperspørgsmålet** med henblik på yderligere at styrke samarbejdet mellem EU og Tyrkiet. I rapporteringsperioden gjorde Tyrkiet ikke fremskridt med at normalisere sine forbindelser med Republikken Cypern og fortsatte med ikke at opfylde sin forpligtelse til fuldt ud at gennemføre tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet. Tyrkiet fortsatte med at afvise modellen med en føderation bestående af to samfund og to zoner baseret på FN's Sikkerhedsråds resolutioner og fortsatte med at slå til lyd for en tostatsløsning. Samtidig deltog Tyrkiet i de to uformelle fempartsmøder, der blev afholdt i FN's generalsekretærs regi. Oppositionskandidaten, der vandt valget til at lede det tyrkisk-cypriotiske samfund i oktober 2025, gav udtryk for, at man var klar til formelle forhandlinger om en løsning. I december 2024 glædede EU sig over de skridt, som FN's generalsekretær har taget med henblik på at genoptage forhandlingerne om en løsning, og i maj 2025 over genudnævnelsen af FN's generalsekretærs personlige udsending for Cypern. I maj 2025 udnævnte Kommissionen en særlig udsending for Cypern. EU har, senest i Det Europæiske Råds konklusioner fra april 2024 og Rådets konklusioner fra december 2024¹⁹, bekræftet, at det er rede til at spille en aktiv rolle med hensyn til at støtte alle faser af den FN-ledede proces med alle de relevante midler, det har til rådighed. Det er nu af afgørende betydning, at Tyrkiet forpligter sig til og aktivt bidrager til en retfærdig, samlet og holdbar løsning på Cyperspørgsmålet inden for rammerne af FN, som bygger på en føderation bestående af to samfund og to zoner med politisk lighed, og som er i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd samt i overensstemmelse med gældende EU-ret og de principper, som EU bygger på.

Georgien opretholder generelt gode bilaterale forbindelser med sine nabolande og andre udvidelseslande. Georgien og Tyrkiet nyder godt af et strategisk partnerskab med kontakter på højt plan, herunder inden for rammerne af et strategisk samarbejdsråd på højt plan. Georgien støtter Ukraines territoriale integritet og suverænitæt, men Ukraine har udtrykt bekymring over, at Georgien ikke tilslutter sig EU's sanktioner mod Rusland og over

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

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

manglen på militærteknisk samarbejde. Georgien og Moldova har traditionelt gode bilaterale forbindelser.

Ruslands angrebskrig mod Ukraine har medført hidtil uset ustabilitet i Sortehavsregionen, hvilket understreger behovet for et fremadskuende engagement. I maj 2025 fremlagde EU sin strategiske tilgang til **Sortehavsregionen**²⁰, som har til formål at fremme konnektivitet og vækst ved at forbinde Europa med Sydkaukasus og Centralasien. Strategien vil styrke EU's geopolitiske rolle som en pålidelig aktør i Sortehavsregionen. Strategien har til formål at skabe håndgribelige fordele for Sortehavsregionens partnere (Ukraine, Moldova, Georgien, Tyrkiet, Armenien og Aserbajdsjan) og EU ved at investere i og uddybe vigtige gensidigt fordelagtige partnerskaber og fremme regionalt samarbejde om konnektivitet. Det fremtidige samarbejde med Sortehavsregionen er bygget op omkring tre søjler: i) forbedring af sikkerhed, stabilitet og modstandsdygtighed, ii) fremme af bæredygtig vækst og velstand og iii) fremme af miljøbeskyttelse, modstandsdygtighed og beredskab over for klimaændringer samt civilbeskyttelse.

IV. INFORMATION OG INDDRAGELSE AF OFFENTLIGHEDEN

At blive medlem af EU er et **samfundsprojekt**, da det er et valg af en samfundsmodel baseret på grundlæggende rettigheder og demokratiske værdier, som hvert land aktivt skal tilslutte sig, da det vil afgøre dets fremtid. Projektet skal ikke kun ejes af regeringen, men også af oppositionen, borgerne, civilsamfundet og lokalsamfundene. For at dette valg kan blive til virkelighed, skal det være forankret i demokratisk legitimitet og bred politisk og samfundsmæssig konsensus. Dette er nødvendigt for at sikre opbakning fra befolkningen både i udvidelseslandene og i EU og skal afspejles i et lands ledes engagement med deres borgere. Fremme af mellemfolkelig dialog gennem kultur, ungdom og sport er afgørende for at opnå gensidig forståelse og tillid.

Den seneste **særlige Eurobarometerundersøgelse om holdninger til EU's udvidelse** blandt EU-borgere viste, at et flertal af EU-borgerne (56 %) går ind for yderligere EU-udvidelse. Samtidig føler kun én ud af tre EU-borgere (32 %) sig informeret om udvidelsesprocessen, mens to tredjedele (67 %) siger, at de mangler tilstrækkelig information. Der er behov for en øget indsats i hele Unionen for at imødekomme EU-borgernes bekymringer og forklare fordelene ved en udvidet Union. Den offentlige opinion i udvidelseslandene er fortsat overvejende positiv. **Effektiv kommunikation** samt aktiv bekæmpelse af udenlandsk informationsmanipulation og indblanding, herunder desinformation, er en strategisk nødvendighed, da disse udgør voksende sikkerhedstrusler for både EU og udvidelseslandene. Både EU-medlemsstaterne og udvidelseslandene har et afgørende ansvar for aktivt at informere og styrke deres borgere med korrekte oplysninger om EU-tiltrædelsesprocessen. Offentligheden fortjener klarhed over, hvordan udvidelsesbeslutninger træffes, og hvad der gøres for at forberede en vellykket udvidelse af Unionen. Medlemsstaterne skal tage ejerskab over de beslutninger, de træffer, og forklare dem åbent i hjemlandet. Kommissionen er rede til at støtte denne indsats²¹ for at opbygge offentlighedens tillid til processen og hjælpe udvidelsen videre med den nødvendige legitimitet.

V. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

I.

²⁰ [JOIN\(2025\) 135 final](#).

²¹ Kommissionen vil styrke sin strategiske kommunikation og iværksætte en målrettet oplysningskampagne om udvidelsen, der har til formål at omsætte reformer til håndgribelige fremskridt, bekæmpe desinformation og fremhæve de gensidige fordele ved en større og stærkere Union.

1. EU-medlemskab er en **geostrategisk investering** i et stærkt, stabilt og forenet Europa baseret på **fælles demokratiske værdier**. Investering i udvidelse er også i EU's strategiske sikkerhedsinteresse og langsigtede økonomiske interesse.
2. Udvidelsen er og vil fortsat være en **streng, retfærdig og meritbaseret proces, der bygger på de objektive fremskridt**, som hvert enkelt udvidelsesland opnår. Det kræver viljestyrke at gennemføre uigenkaldelige reformer på alle områder af EU-retten med særlig vægt på udvidelsesprocessens grundprincipper. Demokrati, retsstatsprincippet og de grundlæggende værdier vil fortsat udgøre hjørnestenene i EU's udvidelsespolitik. Kandidatlandene skal efterleve og gennemføre krævende og varige reformer, der sikrer en varig omstilling af deres økonomier, demokratiske systemer og samfund. Dette kræver, at udvidelseslandene omfavner gennemgribende forandringer, opbygger tillid og sikrer konsensus på tværs af samfundet. Bekæmpelsen af korruption kræver fortsat opmærksomhed. EU-medlemskab er et strategisk valg. Partnerne skal fuldt ud og utvetydigt tilslutte sig og fremme EU's værdier. Tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder med EU's restriktive foranstaltninger, er et vigtigere signal end nogensinde om fælles værdier og strategisk retning i den nye geopolitiske kontekst.
3. **Der er gjort betydelige fremskridt i det forløbne år.** I betragtning af det stadigt hurtigere tempo i processen for nogle kandidatlande er udvidelse en realistisk mulighed i de kommende år. Baseret på det arbejde, der er udført i de seneste år, **er det nu tid til konkrete tiltag** for udvidelseslandene og EU.
4. **Udvidelseslandene skal øge deres indsats**, især de lande, der har fremlagt ambitiøse mål om at afslutte tiltrædelsesforhandlingerne.
5. **EU har på sin side støttet dette arbejde gennem årene ved hjælp af en række forskellige værktøjer.** Udvidelsesmetoden er blevet revideret. Gennem **gradvis integration** tilbyder den udvidelseslandene mulighed for at fremskynde og uddybe deres integration i EU og skabe konkrete resultater for deres borgere. Den har udviklet en skræddersyet ramme med særlige finansielle instrumenter til støtte for udvidelsen, herunder de nyligt vedtagne vækstplaner for Vestbalkan og Moldova samt Ukraineplanen, med deres respektive faciliteter. Den styrkede sikkerheds- og forsvarssamarbejdet med flere udvidelseslande.
6. EU er nu i gang med at forberede en **større og stærkere Union**.
 - a. Kommissionen forbereder **gennemgange og reformer af politikker forud for en udvidelse**, hvor den vurderer udvidelsens indvirkning på centrale politikområder.
 - b. Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme vil gennem **det nye instrument for et globalt Europa** give den **nødvendige finansielle og politikbaserede støtte** til at hjælpe kandidatlande og potentielle kandidatlande med at gøre fremskridt **på deres vej** mod medlemskab. I Kommissionens forslag fastsættes det, at hvis nye medlemsstater tiltræder Unionen, vil den flerårige finansielle ramme blive revideret i overensstemmelse hermed i henhold til de relevante tiltrædelsestraktater for at tage hensyn til de udgiftsbehov, der følger af en sådan tiltrædelse af Unionen.
 - c. Kommissionen vil også styrke sin opsøgende indsats både i EU og i kandidatlandene for at drøfte udvidelsen, hvor den ser på fordelene ved et udvidet

EU, men også på, hvordan udfordringer kan tackles. Effektiv **kommunikation** samt bekæmpelse af udenlandsk informationsmanipulation og indblanding, herunder desinformation, er en strategisk nødvendighed. Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil står klar til at støtte medlemsstaternes bestræbelser på yderligere at forankre offentlighedens tillid til processen og hjælpe udvidelsen videre med den legitimitet, den har brug for.

- d. For at sikre at de nye medlemsstater fortsat beskytter og opretholder deres resultater inden for retsstatsprincippet, demokrati og grundlæggende rettigheder, mener Kommissionen, at fremtidige **tiltrædelsestraktater** bør indeholde stærkere garantier mod tilbageskridt i forhold til de forpligtelser, der er indgået under tiltrædelsesforhandlingerne.
7. **Gode naboskabsforbindelser og regionalt samarbejde** på Vestbalkan er væsentlige elementer i stabiliserings- og associeringsprocessen og i udvidelsesprocessen. Regionalt samarbejde og engagement i det fælles regionale marked er også afgørende for en gradvis integration. Det er fortsat afgørende at løse historisk betingede problemer og tvister forbundet med konflikterne i 1990'erne. Visse udestående bilaterale spørgsmål skal stadig løses, herunder grænsespørgsmål og sikring af domstolsadgang for ofrene for krigsforbrydelser, identifikation af de resterende savnede personer og udarbejdelse af en nøjagtig fortegnelse over tidligere grusomheder på regionalt plan. I erkendelse af, at forsoning er komplekst, er EU – gennem sine forskellige instrumenter og politikker – fortsat rede til at støtte og lette alle bestræbelser. I forbindelse med den EU-støttede dialog er normalisering af forbindelserne mellem Kosovo og Serbien afgørende for begge parters vej mod EU, idet de risikerer at gå glip af vigtige muligheder, hvis der ikke sker fremskridt.
 8. **Bilaterale spørgsmål** har fortsat en negativ indvirkning på tiltrædelsesprocessen og bremser den regionale integration af udvidelsepartnerne. Udvidelsesrammen muliggør et overordnet politisk miljø, der er befordrende for at løse udestående bilaterale spørgsmål og finde gensidigt acceptable løsninger, som Kommissionen er parat til at facilitere.

II.

9. I **Montenegro** er EU-tiltrædelsesprocessen en vigtig prioritet for landet med et klart politisk tilsagn fra myndighedernes side, som generelt afspejles i de politiske beslutninger. Dette omfatter en fortsat tilpasningsgrad på 100 % i forhold til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder sanktioner. Manglen på klare regler og modstridende sekundær lovgivning om udnævnelse af dommere førte til en institutionel krise i december 2024, som blev overvundet i midten af marts 2025. Regeringen har opereret i et generelt stabilt politisk miljø, gennemført reformer og har i høj grad fremskyndet forberedelserne til EU-tiltrædelse i løbet af det seneste år. Regeringskonferencerne i december 2024 og juni 2025 har foreløbigt afsluttet fire yderligere forhandlingskapitler, og der er udarbejdet en ambitiøs plan, således at den midlertidige lukning af yderligere kapitler kan iværksættes, når betingelserne er opfyldt.

Kommissionens vurdering er, at der i overensstemmelse med forhandlingsrammen for øjeblikket er sikret en overordnet balance mellem på den ene side fremskridt inden for kapitlerne om retsstatsprincippet og på den anden side fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne på tværs af kapitler. Montenegros regering har fortsat bekræftet sit mål om at afslutte tiltrædelsesforhandlingerne inden udgangen af 2026. Kommissionen mener, at Montenegro er godt på vej til at nå dette ambitiøse mål, forudsat

at reformtempoet fastholdes. For at opnå dette bør Montenegro fokusere på at opfylde kapitlerne om retsstatsprincippet og gøre yderligere fremskridt på de kritiske områder ytringsfrihed og mediefrihed, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, fremskynde og uddybe reformer af retsvæsenets uafhængighed, professionalisme og ansvarlighed og fuldt ud tilpasse sig EU's visumpolitik. Rettidig besættelse af stillinger på højt niveau inden for retsvæsenet og anklagemyndigheden er fortsat en udfordring, der skal imødegås. I sektorspecifikke forhandlingskapitler skal det umiddelbare fokus være på at gennemføre vigtige udestående EU-relaterede reformer og opfylde de afsluttende benchmarks på grundlag af den strukturerede og velplanlagte tilgang til at fremme EU's integrationsdagsorden. Fortsat bred politisk konsensus om centrale reformer er fortsat afgørende.

Forudsat at Montenegro opretholder tempoet i forberedelserne til EU-medlemskab, vil Kommissionen i overensstemmelse med den gældende praksis fremlægge et udkast til en finansiel pakke, efterfulgt af udkast til fælles holdninger med henblik på at afslutte forhandlingerne om de finansielle og budgetmæssige bestemmelser, og vil begynde at udarbejde et udkast til en fælles holdning vedrørende kapitlet om institutionerne.

10. Tiltrædelsesforhandlingerne med **Albanien** nåede et hidtil uset momentum med yderligere fire regeringskonferencer, der førte til indledning af forhandlinger om fem klynger. Forberedelserne til åbningen af den sidste klynge i år er fremskredne. Dette enestående resultat er en klar anerkendelse af Albanien's faste politiske engagement og samfundets klare EU-forhåbninger. Albanien gjorde fortsat fremskridt med reformerne under klyngen for grundprincipper. Albanien's fulde tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vidner om landets strategiske valg.

Kommissionens vurdering er, at der i overensstemmelse med forhandlingsrammen for øjeblikket er sikret en overordnet balance mellem på den ene side fremskridt inden for kapitlerne om retsstatsprincippet og på den anden side fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne på tværs af kapitler. Albanien's regering har fortsat bekræftet sit mål om at afslutte tiltrædelsesforhandlingerne inden udgangen af 2027. Kommissionen mener, at Albanien er godt på vej til at nå dette ambitiøse mål, forudsat at reformtempoet fastholdes. Den umiddelbare prioritet med henblik på yderligere fremskridt er at intensivere reformerne vedrørende grundprincipperne, navnlig for hurtigt at opfylde de foreløbige benchmarks for retsstatsprincippet, hvilket kan opnås i den nærmeste fremtid. For andre kapitler i forhandlingerne skal der fokuseres på at gøre fremskridt med vigtige udestående lovgivningsmæssige og institutionelle forslag. Dette vedrører de kapitler, der kan afsluttes foreløbigt på kort sigt, men også dem, der kræver langsigtede investeringer eller tilpasninger, f.eks. inden for finansielle tjenesteydelser. Albanien har gjort fremskridt med reformerne af det aktive internationale samarbejde om bekæmpelse af organiseret kriminalitet og kapacitetsudvikling for finansielle efterforskninger, men der er behov for en yderligere indsats i efterforskningen af narkotikahandlere og for at øge identificeringen og optrævlingen af kriminelle grupper. Inklusivt og konstruktivt engagement mellem det regerende parti og oppositionen samt med alle interessenter er en nødvendighed for en varig reformeffekt.

11. På trods af de meget vanskelige omstændigheder, som landet befinder sig i på grund af Ruslands angrebskrig, fortsatte **Ukraine** med at udvise et bemærkelsesværdigt engagement i EU-tiltrædelsesprocessen i det forgangne år. Ukraines tiltrædelsesproces skred fremad med afslutningen af screeningprocessen i september 2025. I maj vedtog landet køreplaner for retsstatsprincippet, reform af den offentlige forvaltning og de demokratiske institutioners funktion samt en handlingsplan for nationale mindretal og sin

forhandlingsposition for klyngen for grundprincipper. Kommissionen har vurderet disse køreplaner og handlingsplanen positivt. Ukraine har fortsat med at fremme integritet og meritokrati i retssystemet, opbygge en håndhævelsespraksis i korruptionssager på højt niveau og har iværksat reformer af flere retshåndhævende organer. De begrænsninger af de grundlæggende rettigheder, der er forbundet med undtagelsestilstanden, er generelt forholdsmæssige.

Det er afgørende, at de seneste negative tendenser, herunder presset på de specialiserede korruptionsbekæmpelsesmyndigheder og civilsamfundet, vendes. Der er også behov for fortsatte fremskridt med hensyn til at styrke uafhængigheden, integriteten, professionalismen og effektiviteten i retsvæsenet, anklagemyndigheden og de retshåndhævende myndigheder samt bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Tilpasningen til EU's standarder for beskyttelse af grundlæggende rettigheder skal yderligere intensiveres, sammen med videreførelsen af reformerne af den offentlige forvaltning og decentraliseringen.

Den ukrainske regering har tilkendegivet sit mål om at afslutte tiltrædelsesforhandlingerne inden udgangen af 2028. Kommissionen er fast besluttet på at støtte dette ambitiøse mål, men mener, at det for at nå det er nødvendigt at sætte skub i reformtempoet, især hvad angår grundprincipperne, navnlig retsstatsprincippet. Kommissionen vurderer, at Ukraine har opfyldt betingelserne for at åbne klynge 1 (grundprincipper) samt klynge 6 (eksterne forbindelser) og klynge 2 (det indre marked). Kommissionen forventer, at Ukraine også opfylder betingelserne for at åbne de resterende tre klynger inden årets udgang. Kommissionen vil fortsætte arbejdet med at sætte Rådet i stand til at fremme åbningen af alle klynger inden årets udgang. Trods visse fremskridt med grundlæggende reformer er det fortsat afgørende med en yderligere indsats.

12. Den 28. september 2025 stemte befolkningen i **Moldova** ved parlamentsvalget, hvilket resulterede i et flertal, der er fast besluttet på at fremme landets vej mod EU. Ifølge OSCE/ODIHR var valget velforvaltet, selv om det fandt sted i et miljø med hidtil uset russisk indblanding. Dette omfattede veltilrettelagte og avancerede desinformationskampagner, cyberangreb og ulovlig finansiering. Moldovas tiltrædelsesproces skred fremad i år med afslutningen af screeningprocessen i september 2025. Desuden vedtog landet i foråret køreplaner for retsstatsprincippet, reform af den offentlige forvaltning og de demokratiske institutioners funktion. Kommissionen har vurderet disse køreplaner positivt. Moldova har fortsat gennemført vigtige reformer på vejen mod EU-tiltrædelse, herunder undersøgelse og udnævnelse af topdommere og anklagere, bekæmpelse af korruption og mediefrihed.

Moldovas regering har tilkendegivet sit mål om foreløbigt at afslutte tiltrædelsesforhandlingerne senest i begyndelsen af 2028. Kommissionen er fast besluttet på at støtte dette mål, som er ambitiøst, men opnåeligt, forudsat at Moldova fremskynder det nuværende reformtempo. Kommissionen vurderer, at Moldova har opfyldt betingelserne for at åbne klynge 1 (grundprincipper) samt klynge 6 (eksterne forbindelser) og klynge 2 (det indre marked). Kommissionen forventer, at Moldova også opfylder betingelserne for at åbne de resterende tre klynger inden årets udgang. Kommissionen vil fortsætte arbejdet med at sætte Rådet i stand til at fremme åbningen af alle klynger inden årets udgang. Fremadrettet vil det være afgørende at intensivere arbejdet med grundprincipperne, hvad enten det drejer sig om retsstatsprincippet i bredere forstand, herunder konsolidering af korruptionsbekæmpelsesinstitutioner og opnåelse af

solide resultater med hensyn til efterforskning, retsforfølgning og endelige retsafgørelser, eller om fortsatte reformer af den offentlige forvaltning.

13. Polariseringen i det serbiske samfund er blevet dybere på baggrund af massedemonstrationer i hele **Serbien** siden november 2024, som afspejler borgernes skuffelse over bl.a. korruption og opfattelsen af manglende ansvarlighed og gennemsigtighed, kombineret med tilfælde af overdreven magtanvendelse over for demonstranter og pres på civilsamfundet. Dette har skabt et stadig vanskeligere miljø, hvor splittende retorik har medført en alvorlig udhuling af tilliden blandt interessenterne, hvilket igen påvirker tiltrædelsesprocessen. Reformerne er blevet betydeligt bremset. Hyppige EU-fjendtlige fortællinger, også fra politiske embedsmænd og i medierne, skal ophøre. Samtidig med at den nylige stigning i tilpasningen til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik anerkendes, bør Serbien intensivere sine bestræbelser på at opnå en mere stabil og højere grad af tilpasning. Serbien bør klart tilkendegive sin geopolitiske orientering mod EU, bl.a. ved at begynde at tilpasse sig EU's restriktive foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Nogle nylige positive skridt bør fremhæves. Serbien har ændret sin medielovgivning for yderligere at tilpasse sig EU-retten og de europæiske standarder. Kommissionens vurdering fra 2021 om, at Serbien teknisk set har opfyldt de indledende benchmarks for klynge 3 (konkurrenceevne og inklusiv vækst) er fortsat gældende

Fremadrettet forventer Kommissionen, at den nyligt genoptagne proces med at udpege det nye råd for tilsynsorganet for elektroniske medier (REM) og lovgivningsprocessen for vedtagelse af loven om det fælles vælgerregister afsluttes og gennemføres på en troværdig og inkluderende måde med inddragelse af civilsamfundet og alle interessenter, herunder oppositionen. Serbien forventes at overvinde stilstanden inden for retsvæsenet og de grundlæggende rettigheder generelt og hurtigst muligt vende tilbagegangen inden for ytringsfrihed og udhulingen af den akademiske frihed samt sikre fremskridt med hensyn til valgrammen og fuldføre adskillelsen af energisektoren. Serbien bør tilpasse sin liste over visumfrie lande til EU's liste. Der er behov for konstant opmærksomhed for at bevare den overordnede balance mellem på den ene side fremskridt inden for kapitlerne om retsstatsforhold og normalisering af forbindelserne med Kosovo og på den anden side det generelle tempo i tiltrædelsesforhandlingerne på tværs af kapitler. Under den EU-støttede dialog forventes Serbien at opfylde alle sine respektive forpligtelser i henhold til aftalen om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil samt alle tidligere dialogaftaler. Den EU-støttede dialog har til formål at fremme samarbejde, skabe fremskridt på vejen mod EU og forbedre befolkningens liv.

Kommissionen er rede til at støtte Serbien i at foretage de nødvendige demokratiske ændringer, der forventes af et fremtidigt EU-medlem. Serbien er nødt til at overvinde det nuværende politiske dødvande og splittelsen i samfundet ved at genoprette tilliden blandt politiske aktører og civilsamfundsaktører og skabe betingelser for en inklusiv dialog, der er nødvendig for at fremme de nødvendige centrale reformer. Serbiens engagement på vejen mod EU og landets politiske vilje til på troværdig vis at gennemføre de nødvendige reformer skal styrkes og bedre understøttes af beslutsomme konkrete tiltag og afspejles i den offentlige kommunikation. Konkrete resultater med hensyn til bekæmpelse af korruption og styrkelse af retsstatsprincippet, herunder retsvæsenets uafhængighed, mediefrihed, valgreform, sikring af et reelt gunstigt miljø for civilsamfundet og troværdige bestræbelser på at standse desinformation og udenlandsk

informationsmanipulation er afgørende for, at Serbien kan gøre fremskridt på sin vej mod EU.

14. **Nordmakedonien** har fortsat sin fulde tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket vidner om landets strategiske valg. Myndighederne fortsatte arbejdet med køreplanerne for retsstatsprincippet, reform af den offentlige forvaltning og de demokratiske institutioners funktion samt handlingsplanen for beskyttelse af mindretal, som skal færdiggøres i en inklusiv proces. De har imidlertid ikke taget afgørende skridt til at komme videre i tiltrædelsesforhandlingerne i løbet af det seneste år. Landet har endnu ikke vedtaget de nødvendige forfatningsændringer med henblik på i forfatningen at medtage borgere, der bor inden for statens grænser, og som er en del af andre folk, såsom bulgarere, hvilket nævnes i Rådets henstillinger af juli 2022, og som det har forpligtet sig til at iværksætte og opnå. Bilaterale aftaler med nabolande skal gennemføres i god tro af alle parter, herunder Prespaaftalen mellem Grækenland og Nordmakedonien og traktaten om venskabelige forbindelser, godt naboskab og samarbejde mellem Bulgarien og Nordmakedonien.

Der er behov for yderligere hurtig og beslutsom indsats med hensyn til de indledende benchmarks i overensstemmelse med forhandlingsrammen med henblik på at åbne den første klynge så hurtigt som muligt, når de relevante betingelser er opfyldt. Nordmakedonien bør intensivere bestræbelserne på at gennemføre EU-relaterede reformer, især inden for klyngen for grundprincipperne, navnlig for at opretholde retsstatsprincippet, især ved at sikre retsvæsenets uafhængighed og integritet samt styrke bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. Korruption bør bekæmpes med uformindsket styrke, bl.a. ved at styrke håndhævelsen og skabe solide resultater i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og endelig domfældelse i sager på højt plan.

15. I **Bosnien-Hercegovina** underminerede den politiske krise i Republika Srpska-enheden og den efterfølgende opløsning af den regerende koalition fremskridtene mod EU-tiltrædelse. Som følge heraf blev der kun vedtaget et fåtal af reformer. På den positive side indsendte Bosnien-Hercegovina imidlertid i september 2025 sin reformdagsorden til Kommissionen med henblik på godkendelse. Bosnien-Hercegovinas fortsatte fulde tilslutning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vidner om landets strategiske valg. Efter de seneste institutionelle ændringer i Republika Srpska-enheden har Bosnien-Hercegovina mulighed for at gennemføre reformer på vejen mod EU.

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds afgørelse fra marts 2024 om at indlede tiltrædelsesforhandlinger skal myndighederne igen fokusere på at tage alle relevante skridt, der er fastsat i Kommissionens henstilling fra oktober 2022. Dette omfatter færdiggørelse og vedtagelse af loven om domstole og loven om det øverste domstols- og anklageråd i overensstemmelse med europæiske standarder. Bosnien-Hercegovina skal også udarbejde en national plan for vedtagelse af EU-retten og hurtigst muligt udpege den nationale IPA-koordinator. Fremskridt på disse områder samt udnævnelsen af en chefforhandler er afgørende for, at Kommissionen kan forelægge forhandlingsrammen for Rådet og påbegynde den forklarende del af gennemgangen af EU-retten. De spørgsmål, der er nævnt i Kommissionens udtalelse om landets ansøgning om medlemskab, herunder om regeringsførelse samt forfatnings- og valgreform, bør behandles hurtigst muligt.

16. **Kosovo** er en potentiel kandidat med et vedvarende engagement på vejen mod EU hos alle politiske aktører, ledsaget af stor offentlig opbakning, og er fuldt ud på linje med EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kosovos indenrigspolitiske scene var imidlertid præget af splittende retorik forud for parlamentsvalget i februar 2025, hvorefter de politiske aktører ikke var i stand til at danne de centrale institutioner indtil parlamentets sammensætning i oktober, hvor der kun blev udvist ringe vilje til at nå en forhandlet løsning. På denne baggrund var der efter valget i februar 2025 en generel opbremsning i reformtempoet, ud over fortsat splittende politik. EU har hilst den fredelige, inkluderende og konkurrenceprægede første runde af lokalvalget med deltagelse af alle befolkningsgrupper velkommen. Der blev opnået visse fremskridt, navnlig med hensyn til bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet samt digital omstilling.

I den kommende periode skal Kosovo tilbage på sporet af sin EU-dagsorden ved at skabe samarbejde på tværs af partierne og prioritere de hårdt tiltrængte reformer, især med hensyn til retsstatsprincippet og ytringsfriheden. Kosovo bør fortsat imødegå ubegrundede asylansøgninger til EU fra Kosovos borgere. Kommissionen er klar til at udarbejde en udtalelse om Kosovos ansøgning om medlemskab, hvis der anmodes herom. Under den EU-støttede dialog forventes Kosovo at opfylde alle sine respektive forpligtelser i henhold til aftalen om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil samt alle tidligere dialogaftaler. Den EU-støttede dialog har til formål at fremme samarbejde, skabe fremskridt på vejen mod EU og forbedre befolkningens liv. Kommissionen har taget de første skridt til gradvist at ophæve de foranstaltninger, der er gældende fra maj 2025. De næste skridt er fortsat betinget af en vedvarende deeskalering i nord. Kommissionen har til hensigt at ophæve disse foranstaltninger yderligere, forudsat at der opnås en velordnet overdragelse af den lokale forvaltning i nord efter den anden runde af lokalvalgene, og at deeskaleringen opretholdes.

17. **Tyrkiet** er et kandidatland og en central partner for Den Europæiske Union. Tiltrædelsesforhandlingerne med Tyrkiet har været stillet i bero siden 2018 i overensstemmelse med Rådets afgørelse. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne vurdering, har ikke ændret sig, navnlig i lyset af de yderligere tilbageskridt inden for grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet, herunder retsvæsenets uafhængighed, som er blevet observeret i år. Tyrkiet bør anlægge de højeste demokratiske standarder i overensstemmelse med sine forpligtelser som et langvarigt medlem af Europarådet og EU-kandidatland og vende disse tilbageskridt.

EU har en strategisk interesse i stabile og sikre forhold i det østlige Middelhavsområde og i udviklingen af samarbejdsbaserede og gensidigt berigende forbindelser med Tyrkiet, navnlig med hensyn til den tværregionale dagsorden for sikkerhed og konnektivitet for at bringe EU tættere på Sydkaukasus og Centralasien og styrke Sortehavsregionens sikkerhed. Geopolitiske udfordringer samt udfordringer som følge af den grønne og den digitale omstilling kræver et stærkere partnerskab med Tyrkiet. Understøttet af den forbedrede regionale stabilitet i det østlige Middelhavsområde og fremme af gode naboskabsforbindelser blev der taget konkrete skridt i spørgsmål af fælles interesse. Inddragelsen på højt plan fortsatte, og dialogen på højt plan om økonomi blev genoptaget. Der blev også afholdt dialoger på højt plan om handel samt om migration og sikkerhed. Tyrkiet er en vigtig regional aktør på det udenrigspolitiske område, som er et vigtigt element i forbindelserne mellem EU og Tyrkiet, selv om der fortsat er forskellige holdninger til visse udenrigspolitiske spørgsmål. Tyrkiet havde fortsat en meget lav formel tilpasningsgrad til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, selv om interesser og

mål ofte var tilpasset den vigtigste udvikling i regionen (fred og konnektivitet i Sydkaukasus, stabilitet i Syrien, våbenhvile i Gaza og målet om en tostatsløsning). Tyrkiet gennemførte en række specifikke foranstaltninger for at standse omgåelsen af EU's sanktioner mod Rusland gennem sit område og bør fortsat samarbejde med EU om omgåelse af sanktioner.

Der bør fortsat anlægges en trinvis, forholdsmæssig og reversibel tilgang til at sætte skub i centrale samarbejdsområder i overensstemmelse med den fælles meddelelse fra 2023 og Det Europæiske Råds konklusioner. Tyrkiets egen konstruktive indsats bør opretholdes, og EU's bekymringer bør imødekommes. Tyrkiet forventes at respektere folkeretten, gode naboskabsrelationer og EU-medlemsstaternes suverænitet. Tyrkiet forventes aktivt at støtte forhandlingerne om en retfærdig, samlet og holdbar løsning på Cyperspørgsmålet inden for rammerne af FN i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd, herunder deres eksterne aspekter, og i overensstemmelse med de principper, som EU bygger på, og den gældende EU-ret. Tyrkiet skal også opfylde sin forpligtelse til at sikre fuld og ikkediskriminerende gennemførelse af tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet.

18. Kommissionen gentager sin urokkelige solidaritet med det **georgiske** folk og sin vilje til fortsat at støtte georgierne på deres vej mod en europæisk fremtid. De foranstaltninger, som de georgiske myndigheder har truffet, lever ikke op til EU's forventninger til et EU-kandidatland. Der var alvorlige tilbageskridt for grundprincipperne over hele linjen med vedtagelsen af undertrykkende lovgivning, der undergraver grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, politisk instrumentalisering af retsvæsenet, forfølgelse af oppositionsledere, vilkårlige anholdelser af demonstranter og journalister samt indskrænkning af civilsamfundets råderum. Udhulingen af princippet om magtadskillelse og demokratisk beslutningstagning, kombineret med manglen på effektiv parlamentarisk kontrol, har resulteret i en forøgelse af den udøvende magt, herunder statslig korrupsion. I november 2024 bekræftede de georgiske myndigheders beslutning om ikke at indlede tiltrædelsesforhandlinger utvetydigt deres skift væk fra tidligere regerings politik, det store flertal af det georgiske folks europæiske ambitioner og det tilsagn, der er nedfældet i Georgiens forfatning, om at sikre Georgiens fulde integration i EU. Sideløbende hermed har de georgiske myndigheder også systematisk udbredt EU-fjendtlig retorik og desinformation og har ikke udvist politisk vilje til at gennemføre de relevante reformer (dvs. de ni skridt), der er fastsat i Kommissionens henstillinger af 8. november 2023, og som er nødvendige for landets fremskridt på vejen mod EU. De georgiske myndigheders handlemåde har undergravet forbindelserne mellem EU og Georgien og afkoblet Georgien fra EU's udvidelsesproces. Georgiens EU-tiltrædelsesproces er derfor reelt gået i stå. Indtil de georgiske myndigheder ændrer kurs, har Kommissionen på sin side og i samspil med Rådet nedgraderet højtstående politiske kontakter, suspenderet bilateral bistand, der direkte gavner de georgiske myndigheder, samt intensiveret indsatsen for at støtte civilsamfundet og uafhængige medier. I januar 2025 traf Rådet på grundlag af Kommissionens forslag afgørelse om delvis suspension af visumlempelsesaftalen mellem EU og Georgien og suspenderede visumfritagelsen for indehavere af georgiske diplomatpas og tjenestepas/officielle pas.

Georgien skal omgående vende den demokratiske tilbagegang og iværksætte omfattende og konkrete tiltag for at løse de udestående spørgsmål og gennemføre centrale reformer med bred politisk opbakning og effektiv civilsamfundsdeltagelse i overensstemmelse med de ni trin, der er fastsat for kandidatstatus, med fuld respekt for de værdier og principper,

som Den Europæiske Union bygger på. Efter Det Europæiske Råds konklusioner fra december 2024 om, at den georgiske regerings tiltag reelt har ført til en standsning af førtiltrædelsesprocessen, og i lyset af Georgiens fortsatte tilbageskridt med grundprincipperne siden da, anser Kommissionen Georgien for kun at være et kandidatland af navn. De georgiske myndigheder skal udvise resolut vilje til at ændre kurs og vende tilbage på vejen mod EU-tiltrædelse.

VI. BILAG

Statistiske oplysninger

Indikatorer for tredje parter vedrørende status for demokrati, god regeringsførelse og retsstatsprincippet i kandidatlande og potentielle kandidatlande