



Brussel, 4 november 2025
(OR. en)

14899/25

ELARG 123
COWEB 132
COEST 778

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	4 november 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2025) 690 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2025

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 690 final.

Bijlage: COM(2025) 690 final



Brussel, 4.11.2025
COM(2025) 690 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 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}

MEDEDELING INZAKE HET UITBREIDINGSBELEID VAN DE EU VOOR 2025

I. INLEIDING

Geopolitieke uitdagingen hebben het gemeenschappelijke doel van Europa versterkt. Zij hebben de overtuiging op het hele continent versterkt dat Europeanen veel meer moeten doen om onze eigen veiligheid en welvaart te beschermen. Dit betekent ook dat de Europese democratische waarden moeten worden verdedigd en dat nieuwe mondiale veiligheidsuitdagingen moeten worden aangepakt. Dit kan alleen met succes worden gedaan door samen met onze burenen te werken aan een sterk, stabiel, veilig en verenigd Europa op basis van gemeenschappelijke democratische waarden. In de wereld van vandaag is het uitbreidingsbeleid een belangrijk geopolitiek instrument dat bijdraagt tot onze gezamenlijke veiligheid, welvaart en beveiliging. In een tijdperk van transformatieve mondiale verschuivingen verenigt de uitbreiding Europa, op basis van gedeelde waarden en identiteit, en belichaamt zij een economisch, sociaal en democratisch model dat blijft inspireren en aantrekken.

Het uitbreidingsproces blijft **strikt, eerlijk en gebaseerd op verdienste** en hangt af van de objectieve vooruitgang die door elk uitbreidingsland wordt geboekt. De nieuwe impuls voor de uitbreiding gaat gepaard met hoge verwachtingen ten aanzien van hervormingen. De kandidaat-lidstaten moeten veeleisende en duurzame hervormingen doorvoeren en zorgen voor een permanente transformatie van hun economieën, instellingen, democratische stelsels en samenlevingen om zich volledig aan de democratische normen en waarden van de Europese Unie aan te passen. Dit moet worden ondersteund door eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten en een sterke gehechtheid aan de geopolitieke koers van de EU. Dit houdt in dat de leiders van de uitbreidingslanden transformerende veranderingen moeten omarmen, vertrouwen moeten opbouwen en brede maatschappelijke consensus moeten bevorderen.

Tegelijkertijd moet de EU de uitbreidingslanden helpen aan alle criteria voor lidmaatschap te voldoen. Zij heeft daarom steun verleend aan de versterking van instellingen, democratisch bestuur en hervormingen van het openbaar bestuur. Zij heeft ook de **geleidelijke integratie** opgevoerd door sterkere banden tot stand te brengen tussen de EU en kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, onder meer via de groeiplannen¹ en door hen vóór het EU-lidmaatschap te laten deelnemen aan bepaalde beleidsmaatregelen en programma's. Dit houdt ook in dat de voordelen van geleidelijke integratie afhankelijk moeten worden gesteld van het tempo van de hervormingen, zoals de handhaving van de rechtsstaat, de grondrechten, de democratie en de fundamentele kwesties van het toetredingsproces in ruimere zin, en dat de integratie wordt gekoppeld aan de afstemming op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

Het afgelopen jaar is **aanzienlijke vooruitgang geboekt**. Uit de vorderingen die de landen met het hoogste tempo tot dusver met het EU-traject hebben gemaakt, blijkt dat de hervormingen hun vruchten afwerpen. Dit zou een sterke motivatie moeten zijn voor alle landen die bij het proces zijn betrokken.

Elke uitbreiding heeft onze Unie sterker gemaakt. Dit succes hangt af van gereedheid. De toekomstige lidstaten moeten zich voorbereiden op de verantwoordelijkheden van het lidmaatschap, maar de EU moet zich ook aanpassen om een grotere familie te verwelkomen. De outreach- en communicatie-inspanningen in zowel de lidstaten als de uitbreidingslanden

¹ Groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië en de faciliteit voor Oekraïne.

worden opgevoerd om de voordelen en uitdagingen van de uitbreiding met de burgers te bespreken.

II. DICHTER BIJ EEN GROTERE UNIE

Dit is het eerste mandaat van de Commissie sinds 2010-2014 waarbij uitbreiding, gezien het verhoogde tempo van het proces voor sommige kandidaat-lidstaten, een realistische mogelijkheid is. Montenegro en Albanië hebben reeds hun **ambitie uitgesproken om de toetredingsonderhandelingen** uiterlijk in respectievelijk 2026 en 2027 **af te ronden**. Servië, Moldavië en Oekraïne hebben onlangs ook hun streefdata voor het afsluiten van de toetredingsonderhandelingen bekendgemaakt. Hieruit blijkt hun ambitie en de Commissie is vastbesloten de landen te ondersteunen om te voldoen aan de vereisten van het EU-lidmaatschap, in het kader van een toetredingsproces dat gebaseerd blijft op het beginsel van eigen verdiensten.

Ook de EU moet daar klaar voor zijn. Daarom werkt de Commissie aan **evaluaties en hervormingen van het pretoetredingsbeleid**, waarbij het effect van de uitbreiding op belangrijke beleidsterreinen wordt beoordeeld.

In het voorstel voor het volgende **meerjarig financieel kader (2028-2034)**² bevestigt de Commissie dat uitbreiding een politieke en geostrategische noodzaak is. In het voorstel wordt ook genoemd dat de EU vastbesloten is met kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten samen te werken om ze voor te bereiden op toetreding, met volledige inachtneming van het op verdiensten gebaseerde proces en in de vaste overtuiging dat hun toekomst in de Europese Unie ligt. Via het nieuwe instrument “Europa in de wereld” zal essentiële financiële en beleidsmatige steun worden verleend om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten op dit traject vooruitgang te laten boeken.

De EU heeft haar uitbreidingsmethode in 2020 herzien, en daarbij de fundamentele kwesties en waarden van de EU duidelijk centraal gesteld in het toetredingsproces. De methode levert resultaten op wanneer kandidaat-lidstaten vooruitgang boeken met EU-gerelateerde hervormingen en zich blijven richten op de fundamentele kwesties van het toetredingsproces en wanneer de lidstaten in reactie daarop de nodige besluiten nemen om de onderhandelingen vooruit te helpen. Voor de periode na de toetreding voorzien de **toetredingsverdragen**, naast het bestaande EU-acquis, in een instrument om deze positieve dynamiek te handhaven. Toekomstige toetredingsverdragen zullen sterkere waarborgen moeten bevatten tegen terugval op het gebied van de toezeggingen die tijdens de toetredingsonderhandelingen zijn gedaan, alsook vereisten voor de nieuwe lidstaten om hun staat van dienst op het gebied van de rechtsstaat te blijven waarborgen en onomkeerbaar te maken.

III. DE UITBREIDINGSLANDEN OP WEG NAAR DE EU

III.1. OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN

Het uitbreidingsproces verloopt nu sneller dan in de afgelopen 15 jaar. Sinds het begin van 2024 hebben elf intergouvernementele conferenties plaatsgevonden, vijf met Albanië, vier met Montenegro en één met Oekraïne en met Moldavië.

De aanhoudende politieke inzet van de Montenegrijnse autoriteiten voor het strategische doel van Europese integratie heeft tastbare resultaten opgeleverd met de verwezenlijking van de

² COM (2025) 570 final.

vereiste hervormingen en de vooruitgang die het land heeft geboekt op zijn weg naar toetreding tot de EU. **Montenegro** heeft alle 33 gescreende onderhandelingshoofdstukken geopend en 7 hoofdstukken zijn voorlopig afgesloten. Sinds het laatste verslag hebben 2 intergouvernementele conferenties plaatsgevonden, waarmee 4 nieuwe hoofdstukken voorlopig werden afgesloten³, aangezien Montenegro aan de ijkpunten voor de afronding van de onderhandelingen voldeed. Hierdoor is Montenegro het verst gevorderd in het EU-toetredingsproces. Vasthouden aan de strategische oriëntatie van de EU blijft van cruciaal belang voor verdere vooruitgang.

Na de intergouvernementele conferentie van 15 oktober 2024, waarmee toetredingsonderhandelingen over cluster 1 — fundamentele kwesties, werden geopend, hebben de toetredingsonderhandelingen met **Albanië** een ongekende impuls gekregen met nog eens 4 intergouvernementele conferenties die leidden tot het openen van onderhandelingen over 5 clusters. Hieruit blijkt duidelijk de vastberaden politieke inzet van Albanië. Albanië is vooruitgang blijven boeken bij de hervormingen in het kader van de cluster fundamentele kwesties, met name wat betreft de alomvattende justitiële hervorming en de voltooiing van het doorlichtingsproces in eerste aanleg, verdere goede resultaten van de gespecialiseerde structuur voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (SPAK) op het gebied van corruptiebestrijding, actieve internationale samenwerking tegen georganiseerde misdaad en capaciteitsontwikkeling voor financiële onderzoeken. Er is belangrijke wetgeving inzake nationale minderheden en de bescherming van persoonsgegevens vastgesteld. De aanhoudende dynamiek in de toetredingsonderhandelingen moet leiden tot een verdere versnelling van de EU-gerelateerde hervormingen, met name op het gebied van mediavrijheid, verdere uitvoering van justitiële hervormingen, verdere resultaten in de strijd tegen georganiseerde misdaad, de illegale productie van en handel in drugs, en corruptie, met name op hoog niveau. Voorts blijft de bevordering van de grondrechten, met inbegrip van gendergelijkheid en non-discriminatie, de rechten van het kind en het eigendomsrecht, ondersteund door een inclusieve en constructieve politieke dialoog, belangrijk.

Het technische onderzoek van het acquis (screening) met **Oekraïne en Moldavië** is dit najaar afgerond. De Commissie heeft bij de Raad de screeningverslagen voor beide landen ingediend over de clusters 1 — fundamentele kwestie, 2 — interne markt, 3 — concurrentievermogen en inclusieve groei, en 6 — externe betrekkingen. In mei 2025 hebben Oekraïne en Moldavië routekaarten aangenomen inzake de rechtsstaat, het openbaar bestuur en het functioneren van de democratische instellingen, en in het geval van Oekraïne is een actieplan inzake nationale minderheden aangenomen, in overeenstemming met de richtsnoeren van de screeningverslagen. Het is van essentieel belang stevig vast te houden aan de uitvoering van anticorruptiemaatregelen op het gebied van de rechtsstaat, waaronder de bestrijding van corruptie. De Commissie herinnert aan haar beoordeling dat de clusters fundamentele kwesties, interne markt en externe betrekkingen klaar zijn om te worden geopend.

In het licht van de uitdagingen als gevolg van de Russische aanvalsoorlog heeft **Oekraïne** aangetoond veel waarde te hechten aan zijn EU-traject, door vooruitgang te boeken bij belangrijke hervormingen, terwijl verdere en gestage vooruitgang nodig is in de bestrijding van corruptie. Het Oekraïneplan heeft een centrale rol gespeeld bij het sturen van hervormingen en het bevorderen van de aanpassing aan het EU-acquis, waaruit is gebleken dat conditionaliteit in uitzonderlijke omstandigheden veerkrachtig is. De reeds genomen

³ De hoofdstukken 5 (overheidsopdrachten), 7 (intellectuele-eigendomsrecht), 10 (informatiemaatschappij en media) en 20 (ondernemings- en industriebeleid).

maatregelen (van het versterken van corruptiebestrijdingsmaatregelen tot het verbeteren van het openbaar bestuur) leggen de basis voor herstel en bieden ruimte voor een grotere betrokkenheid van de particuliere sector. Het zal van essentieel belang zijn deze dynamiek vast te houden en elk risico van terugval, met name op het gebied van corruptiebestrijding, te voorkomen. Er is ook aanzienlijke vooruitgang geboekt met de geleidelijke integratie in de eengemaakte markt, waardoor Oekraïne reeds dichterbij de EU is gekomen. Op 1 januari 2026 zal het eerste besluit over de internemarktbehandeling van Oekraïne, over roaming tegen thuishetarief, in werking treden.

Moldavië heeft in een hoger tempo vooruitgang geboekt op zijn toetredingstraject en zijn samenwerking met de EU aanzienlijk geïntensiveerd, ondanks de aanhoudende hybride dreigingen en pogingen om het land en zijn EU-koers te destabiliseren. De vastberadenheid van Moldavië om tot de EU toe te treden werd ook opnieuw bevestigd bij de parlementsverkiezingen van 28 september 2025, waarvan de uitkomst liet zien dat een meerderheid vastbesloten is vooruitgang te boeken met het EU-traject van het land. Tijdens de eerste top EU-Moldavië op 4 juli 2025 werden de samenwerking en integratie naar een nieuw niveau getild. Tegelijkertijd zijn concrete stappen gezet om Moldavië geleidelijk te integreren in belangrijke onderdelen van de eengemaakte markt, onder meer roaming tegen thuishetarief op 1 januari 2026.

Servië heeft 22 van de 35 onderhandelingshoofdstukken geopend, waarvan er 2 voorlopig zijn gesloten. De laatste geopende cluster was cluster 4, de groene agenda en duurzame connectiviteit in december 2021. De autoriteiten zijn het EU-lidmaatschap blijven noemen als hun strategische doel, maar het feitelijke tempo van de uitvoering van de hervormingen is aanzienlijk vertraagd. Servië moet over de hele linie geloofwaardige hervormingen doorvoeren, met name op het gebied van de fundamentele kwesties van het toetredingsproces en bij het versnellen van de aanpassing van het acquis, waaronder een geleidelijke en sterkere afstemming op het GBVB. Servië moet ook veel meer verantwoordelijkheid nemen voor proactieve en objectievere communicatie over het toetredingsproces van Servië tot de EU en moet anti-EU-retoriek vermijden. De polarisatie in de Servische samenleving is toegenomen tegen de achtergrond van massale protesten van studenten en burgers in heel Servië sinds november 2024, waaruit de teleurstelling van burgers over corruptie en het vermeende ontbreken van verantwoordingsplicht en transparantie blijkt, in combinatie met gevallen van buitensporig gebruik van geweld tegen demonstranten en druk op het maatschappelijk middenveld.

In het kader van de door de EU gefaciliteerde dialoog wordt van Servië en Kosovo verwacht dat zij al hun respectieve verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst over het pad naar normalisering en de uitvoeringsbijlage daarbij, alsook alle eerdere dialoogovereenkomsten, nakomen. De door de EU gefaciliteerde dialoog heeft tot doel de samenwerking te bevorderen, vooruitgang te boeken op weg naar de EU en het leven van de bevolking te verbeteren.

Noord-Macedonië heeft nog niet de noodzakelijke grondwetswijzigingen doorgevoerd om burgers die binnen de grenzen van de staat wonen en deel uitmaken van andere bevolkingsgroepen, zoals Bulgaren, in de grondwet op te nemen, zoals bedoeld in de conclusies van de Raad van juli 2022, waartoe het land zich had verbonden. De autoriteiten zijn blijven werken aan de routekaarten voor de rechtsstaat, de hervorming van het openbaar bestuur en het functioneren van de democratische instellingen, en aan het actieplan voor de bescherming van minderheden. Noord-Macedonië moet meer inspanningen leveren om de rechtsstaat te handhaven, met name door de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht te waarborgen en de bestrijding van corruptie op te voeren.

Bosnië en Herzegovina werd geconfronteerd met politieke spanningen als gevolg van het einde van de regeringscoalitie en een impasse in de hervormingen in de verslagperiode. Het parlement stelde wetten vast over gegevensbescherming en grenscontrole, en de Frontex-statusovereenkomst werd ondertekend. In september 2025 legde Bosnië en Herzegovina zijn hervormingsagenda ter goedkeuring voor aan de Commissie. De entiteit Republika Srpska heeft wetten vastgesteld waarmee de constitutionele en rechtsorde en het functioneren van overheidsinstellingen worden ondermijnd. Deze wetten zijn ingetrokken door het Grondwettelijk Hof. Na een strafrechtelijke veroordeling die in beroep werd bevestigd, werd de president van de entiteit Republika Srpska uit zijn ambt ontheven en zijn vervroegde verkiezingen gepland voor 23 november. In oktober heeft de Nationale Vergadering van Republika Srpska een waarnemend president benoemd tot de verkiezingen, het mandaat van de zittende president beëindigd en zes van de eerder ongrondwettig verklaarde wetten nietig verklaard met als doel de politieke situatie te de-escaleren. Het land moet de nodige stappen ondernemen om de eerste intergouvernementele conferentie te houden, te beginnen met de vaststelling van wetten inzake justitiële hervorming en de benoeming van een hoofdonderhandelaar. Van Bosnië en Herzegovina wordt verwacht dat het dringend werk maakt van de grondwettelijke en electorale hervormingen die reeds gaande zijn. In het kader van de komende toetredingsonderhandelingen zullen de overheidsinstellingen moeten worden hervormd om de functionaliteit en non-discriminatie te waarborgen.

Kosovo* is zich blijven inzetten voor zijn Europese traject, met een hoge mate van overheidssteun. De vooruitgang met betrekking tot de EU-agenda werd echter gehinderd door verdeeldheid zaaierende binnenlandse politiek en is gestokt doordat de Vergadering haar activiteiten in de aanloop naar de parlementsverkiezingen van februari vertraagde, en daarna door de aanhoudende politieke impasse. De Commissie heeft de eerste stappen gezet om de maatregelen die in mei 2025 van kracht waren, geleidelijk op te heffen. De volgende stappen blijven afhankelijk van verdere de-escalatie in het noorden. De Commissie is voornemens deze maatregelen verder op te heffen, mits het lokale bestuur in het noorden na de lokale verkiezingen op ordelijke wijze wordt overgedragen en de de-escalatie wordt voortgezet.

In het kader van de door de EU gefaciliteerde dialoog wordt van Kosovo en Servië verwacht dat zij al hun respectieve verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst over het pad naar normalisering en de uitvoeringsbijlage daarbij, alsook alle eerdere dialoogovereenkomsten, nakomen. De door de EU gefaciliteerde dialoog heeft tot doel de samenwerking te bevorderen, vooruitgang te boeken op weg naar de EU en het leven van de bevolking te verbeteren. Van Kosovo wordt verwacht dat het zich inzet voor het vinden van langetermijnoplossingen voor de toegang tot essentiële overheidsdiensten voor alle gemeenschappen, ook in overeenstemming met zijn verplichtingen in het kader van de dialoog.

Turkije is een kandidaat-lidstaat en een belangrijke partner voor de EU. In overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van april 2024⁴ is de EU de betrekkingen tussen de EU en Turkije op gefaseerde, evenredige en omkeerbare wijze blijven bevorderen. Zoals opnieuw bevestigd door de Raad in december 2024⁵, heeft de EU een strategisch belang bij een stabiele en veilige omgeving in het oostelijke Middellandse Zeegebied en bij coöperatieve en voor beide partijen voordelige betrekkingen met Turkije. De EU hecht bijzonder belang aan hervatting van en vooruitgang bij de gesprekken over een regeling voor

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

⁴ EUCO 12/24.

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

de kwestie-Cyprus door een hechtere samenwerking tussen de EU en Turkije. Van Turkije wordt verwacht dat het het internationaal recht, goede nabuurschapsbetrekkingen en de soevereiniteit van de EU-lidstaten eerbiedigt. De EU en Turkije hebben gesproken over kwesties van gemeenschappelijk belang, zoals de uitvoering van de douane-unie, economische kwesties, migratiebeheer, de groene en de digitale transitie, klimaatverandering, buitenlands en veiligheidsbeleid, met bijzondere aandacht voor regionale ontwikkelingen, en connectiviteit, onder meer in het kader van de regio-overschrijdende ministeriële bijeenkomst over veiligheid en connectiviteit in oktober 2025. De EU heeft een strategisch belang bij het ontwikkelen van veerkrachtige en efficiënte vervoers-, energie- en digitale verbindingen tussen Centraal-Azië en de zuidelijke Kaukasus en verder met de EU. Het afgelopen jaar zijn dialogen op hoog niveau gevoerd over economie, handel, migratie en veiligheid en klimaat, in overeenstemming met de desbetreffende conclusies van de Raad. Tegelijkertijd blijft de voortdurende verslechtering van de democratische normen, de rechtsstaat, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de eerbiediging van de grondrechten een punt van grote zorg. Sinds begin 2025 is er sprake van een groot aantal rechtsvorderingen en aanklachten tegen, en arrestaties van gekozen functionarissen, oppositieleden en -partijen, politieke activisten, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven, journalisten en anderen, wat vragen heeft doen rijzen over de naleving van de democratische waarden door Turkije. De dialoog over de rechtsstaat maakt integraal deel uit van de betrekkingen tussen de EU en Turkije, en de inzet om deze zorgwekkende ontwikkelingen aan te pakken, zal worden voortgezet.

Wat **Georgië** betreft, concludeerde de Europese Raad in juni en oktober 2024⁶ dat de handelwijze van de Georgische autoriteiten het Europese traject van het land in gevaar had gebracht en het toetredingsproces de facto had stopgezet. In december 2024 betreunde de Europese Raad het besluit van de Georgische regering om het toetredingsproces van het land tot de EU tot 2028 op te schorten. Sindsdien is de situatie aanzienlijk verder verslechterd. Georgië heeft te maken gehad met een ernstige achteruitgang van de democratie, met een snelle uitholling van de rechtsstaat en ernstige beperking van de grondrechten. De systemische en systematische repressieve acties van de autoriteiten, waaronder wetgeving die de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, de grondrechten en de werking van onafhankelijke media inperkt, wetgeving die gericht is tegen lhbtqi'ers, buitensporig gebruik van geweld door de rechtshandhavingsinstanties met volledige straffeloosheid en vijandige retoriek tegen de EU, staan haaks op de waarden van de EU en de acties die van een kandidaat-lidstaat van de EU worden verwacht. Bovendien is er sprake van een aanzienlijke achteruitgang in de negen stappen die in de aanbeveling van de Commissie voor de status van kandidaat-lidstaat zijn uiteengezet, waardoor het land verder van zijn EU-traject is afgedwaald. Instellingen die zijn opgericht om de rechtsstaat te handhaven, zijn als instrument gebruikt voor partijgebonden doelstellingen, waardoor hun integriteit sterk afnam. De autoriteiten hebben geen stappen ondernomen om deze gang van zaken om te buigen en het land weer op het pad naar de EU te brengen. De gevangenneming van vooraanstaande oppositieleden, in combinatie met het door de regeringspartij bekendgemaakte voornemen om bepaalde oppositiepartijen en geassocieerde personen te verbieden, vormt een rechtstreekse aanval op het democratisch pluralisme.

Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Bosnië en Herzegovina hebben volledige afstemming op an het **gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU** gehandhaafd. De uitvoering van sancties in Bosnië en Herzegovina blijft een uitdaging en verwacht wordt dat het land zijn capaciteit voor de uitvoering en handhaving van beperkende

⁶ EUCO 15/24; EUCO 25/24.

maatregelen zal blijven versterken. Kosovo heeft zijn vrijwillige afstemming op het GBVB en de uitvoering van de beperkende maatregelen van de EU gehandhaafd, waaruit blijkt dat het land zich duidelijk inzet voor de waarden van de EU, wat de EU herhaaldelijk heeft toegejuicht. Om verslag uit te brengen over de convergentie van Kosovo met het GBVB in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de EU en Kosovo, zal de Commissie vanaf volgend jaar een specifiek hoofdstuk 31 invoeren. De mate waarin Oekraïne en Moldavië hun beleid afstemmen op het GBVB, is in het algemeen zeer hoog gebleven.

De mate waarin **Servië** zich aan het GBVB heeft aangepast, blijft laag. Servië is met de EU blijven samenwerken bij het optreden tegen omzeiling van sancties, maar moet zich aanzienlijk meer gaan aanpassen om vooruitgang te boeken op zijn weg naar de EU. De snelle verwerving van de rechten om visumvrij te reizen naar de EU voor onderdanen van Rusland door verlening van het Servische burgerschap, brengt potentiële veiligheidsrisico's voor de EU met zich mee. De mate waarin **Georgië** zich aan het GBVB heeft aangepast, is afgenomen en blijft laag. De wederuitvoer van gemeenschappelijke goederen met hoge prioriteit en economisch kritieke goederen is nog steeds zorgwekkend. De vluchten vanuit Georgië naar verschillende bestemmingen in Rusland bleven aanzienlijk toenemen. Georgië moet meer samenwerken om te voorkomen dat zijn grondgebied en/of in Georgië geregistreerde rechtspersonen worden gebruikt om de beperkende maatregelen van de EU te omzeilen. **Turkije** heeft geen vooruitgang geboekt bij de afstemming op het GBVB; de mate waarin het land dat doet, is in de verslagperiode zeer laag gebleven. Turkije werkt samen met de EU om een einde te maken aan de omzeiling van de EU-sancties tegen Rusland, wat enkele resultaten heeft opgeleverd. Het land wordt dan ook aangemoedigd deze samenwerking voort te zetten en te intensiveren. Van de kandidaat-lidstaten die dat nog niet doen wordt prioritair verwacht dat zij hun verbintenissen nakomen en zich beter aanpassen aan het GBVB van de EU, onder meer op het gebied van beperkende maatregelen, in overeenstemming met hun onderhandelingskaders, en acties en uitspraken vermijden die indruisen tegen de EU-standpunten inzake buitenlands beleid.

III.2. DE FUNDAMENTELE KWESTIES VAN HET TOETREDINGSPROCES

De rechtsstaat, de grondrechten, het functioneren van de democratische instellingen, de hervorming van het openbaar bestuur en de economische criteria vormen de kern van wat de “fundamentele kwesties” van het EU-toetredingsproces worden genoemd en weerspiegelen de waarden en beginselen van de EU. Geloofwaardige hervormingen en onomkeerbare verwezenlijkingen op het gebied van de fundamentele kwesties zijn essentieel voor de gelijkheid van de burgers voor de wet en om ervoor te zorgen dat zij hun grondrechten in de praktijk kunnen genieten. Het consolideren van de resultaten op deze gebieden is cruciaal om de uitbreidingslanden in staat te stellen vooruitgang te boeken op hun respectieve weg naar toetreding. De rechtsstaat en goed bestuur bieden rechtszekerheid en vormen ook de basis voor het stimuleren van het concurrentievermogen en het scheppen van de voorwaarden voor buitenlandse directe investeringen, sociaal-economische vooruitgang en welvaart. Voorts zijn stabiele instellingen essentieel voor de naleving van het EU-acquis op alle beleidsterreinen, met inbegrip van het beheer van de aanzienlijke financiële bijstand die de EU verleent. Het blijft belangrijk ervoor te zorgen dat de uitbreidingslanden betrouwbare officiële statistieken verzamelen.

Het afgelopen jaar is met name in Montenegro, Albanië, Moldavië en Oekraïne vooruitgang geboekt met de hervormingen in verband met de fundamentele kwesties. In schril contrast daarmee zijn de fundamentele kwesties in Georgië ernstig verslechterd.

In 2025 zijn, net als in 2024, vier kandidaat-lidstaten — Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië — opgenomen in het verslag over de rechtsstaat⁷, naast de EU-lidstaten. Dit maakt ook deel uit van de geleidelijke integratie die erop gericht is de democratie en de rechtsstaat stevig en onomkeerbaar in de uitbreidingslanden te verankeren vóór en na hun toetreding. Het is tevens een aanvulling op de uitbreidingsverslagen, die van toepassing zijn op alle aspecten van het functioneren van de democratische instellingen, de rechtsstaat en de grondrechten, alsook op alle hoofdstukken van het EU-acquis.

Het functioneren van de democratische instellingen

Stabiele en geconsolideerde **democratische instellingen** blijven centraal staan in het toetredingsproces en zijn van vitaal belang voor politieke stabiliteit. In verschillende uitbreidingslanden bleven kwesties in verband met polarisatie, beperkt parlementair toezicht en gebrekkige uitvoering van kaders voor openbare raadpleging democratische processen belemmeren. In Georgië is de toestand van de democratie aanzienlijk verslechterd, waarbij het instellingen en organen die essentieel zijn voor de goede werking van de democratie ontbreekt aan onpartijdigheid en onafhankelijkheid. De verkiezingsprocessen in een aantal landen waren over het algemeen vreedzaam en concurrerend en verliepen professioneel. In verschillende landen zijn echter aanzienlijke hervormingen nodig om gevolg te geven aan de openstaande aanbevelingen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten en de Commissie van Venetië, met name om het vertrouwen van het publiek in verkiezingsprocessen te vergroten. In Georgië werden de parlementsverkiezingen van oktober 2024 en de lokale verkiezingen van oktober 2025 gekenmerkt door een hoge mate van polarisatie en achteruitgang van de democratie, met meldingen van intimidatie, dwang en druk op kiezers, wat aanleiding gaf tot bezorgdheid over het vermogen van het volk om vrijelijk een mening te vormen en stemmen uit te brengen zonder angst voor vergelding. Moldavië heeft zijn rechtskader gewijzigd om dreigingen van buitenlandse inmenging in verkiezingen en corruptie bij verkiezingen aan te pakken; het blijft belangrijk om te blijven werken aan de voltooiing van de aanpassing van de wetgeving inzake verkiezingen aan de Europese normen.

Hoewel veel landen over rechtskaders beschikken die een gunstig klimaat bieden voor **maatschappelijke organisaties**, hebben uitdagingen bij de uitvoering geleid tot hardnekkige problemen, met name die in verband met beperkte financiering door nationale autoriteiten en zinvolle raadplegingen. Daarnaast geven de invoering van restrictieve wetgeving in bepaalde landen en het gebruik van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) aanleiding tot ernstige bezorgdheid over de inperking van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld. In Georgië vormt de vastgestelde en geldende restrictieve wetgeving ten aanzien van activisten, het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media een bedreiging voor het voortbestaan van democratische grondslagen, iets wat nog niet eerder is voorgekomen in een kandidaat-lidstaat. Evenzo hebben aanhoudingen en andere dwangmaatregelen in het kader van demonstraties in Georgië, maar ook in Servië, een afschrikkend effect op het maatschappelijk middenveld, dat nog wordt verergerd door verbale aanvallen en lastercampagnes, onder meer door hoge ambtenaren. In Turkije is de ruimte voor het maatschappelijk middenveld verder ingeperkt als gevolg van aanhoudende gerechtelijke en administratieve druk van de autoriteiten. Niettemin zijn er in sommige landen ook bemoedigende ontwikkelingen geweest, waaronder de activering van de Raad voor samenwerking tussen de regering en het maatschappelijk middenveld in Noord-Macedonië en de vaststelling van drie wetten ter versterking van de betrokkenheid en raadpleging van burgers en maatschappelijke organisaties in Oekraïne.

⁷ COM(2025) 900 final.

Hervorming van het openbaar bestuur

De algemene vooruitgang bij de uitvoering van de aanbevelingen inzake **hervormingen van het openbaar bestuur** is beperkt. Hoewel de kandidaat-lidstaten zich bereid tonen om de nodige strategische kaders en instrumenten voor beleidsplanning vast te stellen, loopt de uitvoering achter. Onderliggende factoren zijn onder meer het gebrek aan bestuurlijke capaciteit, de noodzaak van veranderingen in de bestuurlijke cultuur om hervormingen op lange termijn te handhaven, en het ontbreken van politieke verantwoordelijkheid. Politisering van het ambtenarenapparaat blijft een cruciale uitdaging wat het beheer van personele middelen betreft. Er moet vooruitgang worden geboekt om te zorgen voor een cultuur van verantwoordingsplicht, aangezien het potentieel van belangrijke instellingen zoals nationale parlementen of hoge controle-instanties niet optimaal wordt benut om controle uit te oefenen op regeringen met betrekking tot aangelegenheden van openbaar bestuur.

Alle landen hebben een geloofwaardig en relevant strategisch kader voor het **beheer van de overheidsfinanciën** vastgesteld. De vooruitgang blijft vrij beperkt tot belangrijke aspecten zoals de oprichting van onafhankelijke begrotingsraden en -systemen om de begrotingsdiscipline en de belastinginkomsten te monitoren, het beheer van overheidsinvesteringen en de koppeling van strategische planning aan begrotingskaders voor de middellange termijn.

Rechterlijke macht en grondrechten

De meeste uitbreidingslanden zijn blijven investeren in het functioneren van hun **rechterlijke macht** door sectorale hervormingen door te voeren. Het effect van deze hervormingen laat echter een gemengd beeld zien. In Albanië, Oekraïne en Moldavië werden de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht verder versterkt, onder meer door doorlichtingsprocessen, en zijn de op verdienste gebaseerde en transparante benoeming en het functioneren van bestuursorganen in deze landen verbeterd. In Montenegro heeft de uitvoering van het verbeterde rechtskader dat de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht waarborgt, na een intensieve hervormingsfase in 2024 enkele eerste positieve resultaten opgeleverd. Tegelijkertijd hebben ongepaste beïnvloeding en pogingen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in te perken de rechtsstaat en de democratie in Turkije en tot op zekere hoogte in Servië ondermijnd. In Georgië hebben wetswijzigingen de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht ernstig ondermijnd en het risico op gijzeling van het gerechtelijke apparaat. In andere landen is er beperkte vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de belangrijkste aanbevelingen voor de sector (zoals in Noord-Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo). In alle landen moeten inspanningen met het oog op duurzame hervormingen worden verricht, moet de capaciteit van de bestuursorganen worden vergroot en moeten passende personele, technische en financiële middelen worden toegewezen om aan de Europese normen te voldoen.

Corruptie blijft een grote uitdaging die de uitbreidingslanden met voorrang moeten aanpakken. Er zijn verdere stappen ondernomen om de wettelijke en institutionele kaders ter voorkoming en bestrijding van corruptie in Albanië en Moldavië te versterken, terwijl de verbeteringen die vorig jaar in Montenegro zijn goedgekeurd, worden geconsolideerd. Wetswijzigingen in Oekraïne dreigden gespecialiseerde instellingen voor corruptiebestrijding te verzwakken, maar werden snel teruggedraaid. Maatregelen die sterke hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding verzwakken of ongedaan maken, moeten worden vermeden. Verschillende risico's van gijzeling van de staat, met name in Bosnië en Herzegovina, Georgië, Servië en Turkije, moeten worden aangepakt. Corruptie op hoog niveau, georganiseerde misdaad, belastingfraude en de onevenredige invloed van gevestigde

belangen in het economische, politieke en openbare leven vereisen doortastend optreden om de rechtsstaat en de economische ontwikkeling in de uitbreidingslanden te waarborgen. Politieke wil, een verbintenis om de transparantie en integriteit te verbeteren, met inbegrip van doeltreffende systemen voor vermogensaangiften en het opsporen en beperken van belangenconflicten, zijn van essentieel belang. Er is een holistische aanpak nodig, waarbij corruptiebestrijdingsstrategieën consistent worden uitgevoerd en ervoor wordt gezorgd dat de instanties voor corruptiebestrijding doeltreffend en onafhankelijk zijn en over voldoende middelen beschikken. Hoewel de staat van dienst geleidelijk wordt versterkt, met name in Albanië, Kosovo, Montenegro, Moldavië en Oekraïne, moeten verdere inspanningen om corruptie te onderzoeken en te vervolgen, met name op hogere niveaus, in alle uitbreidingslanden worden voortgezet en opgevoerd. Er zijn ook verdere inspanningen nodig om een gunstig klimaat voor onderzoeksjournalistiek en het maatschappelijk middenveld tot stand te brengen en te behouden.

De rechtskaders voor de eerbiediging, bescherming en verwezenlijking van de **grondrechten** zijn over het algemeen aanwezig en bij de aanpassing aan het EU-acquis zijn in de meeste uitbreidingslanden vorderingen geboekt. Er bestaan echter nog steeds lacunes in de aanpassing van de wetgeving, met name op het gebied van gegevensbescherming, procedurele rechten en rechten van slachtoffers, mediavrijheid, non-discriminatie, haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen, de rechten van personen met een handicap, met inbegrip van toegankelijkheid, gendergelijkheid, rechten van lhbtq'ers en gendergerelateerd geweld. De handhaving van de mensenrechten is in sommige landen verslechterd en vereist in alle gevallen een meer systematische follow-up van de aanbevelingen van internationale en Europese toezichthoudende organen, ombudsdiensten of nationale mensenrechteninstellingen, organen voor gelijke behandeling en gegevensbeschermingsautoriteiten. Deze instellingen hebben ook aanvullende en duurzame middelen nodig. Ook moet hun onafhankelijkheid worden versterkt. Alle landen moeten ervoor zorgen dat de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden uitgevoerd. Er blijft bezorgdheid bestaan over de detentieomstandigheden en de maatregelen ter voorkoming van foltering en mishandeling (met name in Noord-Macedonië, Oekraïne, Moldavië en Georgië). In sommige landen, zoals Servië, Turkije en Georgië, is de vrijheid van vereniging, vergadering en meningsuiting verder beperkt, in Georgië onder meer door de invoering van repressieve wetgeving.

Vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid en pluralisme zijn belangrijke pijlers van een democratische samenleving. Er zijn enkele verbeteringen merkbaar in Montenegro en Noord-Macedonië. Over het algemeen wordt de mediasector in de meeste uitbreidingslanden nog steeds gekenmerkt door mediaconcentratie en politieke invloed, en is deze sector in grote mate blootgesteld aan activiteiten op het gebied van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging (FIMI). De onafhankelijkheid van regelgevende instanties en publieke omroepen moet worden gewaarborgd, met verdere inspanningen om het pluralisme, de onafhankelijkheid, de kwaliteit van de verslaggeving en de arbeidsomstandigheden van journalisten te versterken. Intimidatie van journalisten, met inbegrip van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's), bedreigingen, represailles, fysieke aanvallen en detentie, zijn in verschillende landen toegenomen, wat heeft geleid tot een terugval in Servië, Georgië en Turkije. Er moet een staat van dienst worden opgebouwd op het gebied van systematische follow-up door rechtshandavings- en gerechtelijke autoriteiten.

Aanhoudende inspanningen zijn nodig om zich verder aan te passen aan het EU-acquis en ervoor te zorgen dat de wetgeving inzake gelijkheid en **non-discriminatie** doeltreffend wordt uitgevoerd, om haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen te bestrijden en aanhoudende discriminatie van Roma, lhbtq'ers, personen met een handicap en personen die tot

minderheden behoren aan te pakken. Met name **gendergerelateerd geweld** en huiselijk geweld blijven wijdverbreid in de uitbreidingslanden en er moeten inspanningen worden verricht om daadwerkelijke beschikbaarheid en capaciteit van gespecialiseerde ondersteunende diensten voor slachtoffers te waarborgen. Met name in Oekraïne is de **kinderbescherming** versterkt, maar alle landen moeten prioriteit blijven geven aan de systematische integratie van kindbeschermingssystemen, waarbij de de-institutionalisering van kinderen die verstoken zijn van ouderlijke zorg en **personen met een handicap** (waaronder kinderen) wordt versneld.

Justitie, vrijheid en veiligheid

Er is verdere vooruitgang geboekt in de **bestrijding van zware en georganiseerde misdaad**, met als doel criminele organisaties uit uitbreidingslanden ervan te weerhouden in eigen land en daarbuiten, ook in de EU, te opereren. De inspanningen om een solide staat van dienst op te bouwen op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en onherroepelijke veroordelingen op alle gebieden van zware en georganiseerde misdaad hebben tot enige vooruitgang geleid, met verdere algemene verbeteringen, en moeten worden voortgezet. De uitbreidingslanden moeten hun capaciteit uitbreiden om proactief onderzoek uit te voeren op basis van inlichtingen, zodat zij complexe gevallen van georganiseerde misdaad kunnen aanpakken. De capaciteit van gespecialiseerde openbare ministeries om georganiseerde criminele groepen doeltreffend te vervolgen is in sommige landen, met name Albanië, verbeterd en moet verder worden ontwikkeld. Ook moeten in verschillende landen, met name in Bosnië en Herzegovina, Georgië, Moldavië en Oekraïne, de samenwerkings- en coördinatiemechanismen tussen instellingen die betrokken zijn bij het onderzoek naar en de vervolging van georganiseerde misdaad worden versterkt, en moeten de lopende hervormingen in de laatste twee landen worden voortgezet.

De **samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie** tussen de EU-lidstaten en de uitbreidingslanden bleef positieve resultaten opleveren. In de meeste uitbreidingslanden is de samenwerking met Cefpol, Europol, Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) goed tot stand gebracht. Er zijn verschillende nieuwe gemeenschappelijke onderzoeksteams opgericht, die tot succesvolle aanhoudingen hebben geleid. De deelname aan het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging is weliswaar nog steeds ongelijk, maar is over het algemeen geïntensiveerd en moet verder worden nagestreefd, met name in het belang van een doeltreffend onderzoek naar en een doeltreffende vervolging van criminele organisaties.

Drugshandel blijft een van de meest voorkomende werkerreinen van criminele organisaties in de uitbreidingslanden. In beslag genomen drugs moeten systematischer worden vernietigd, waarbij alleen een monster voor strafrechtelijke procedures wordt bewaard. Er is vooruitgang geboekt met de invoering van nationale systemen voor vroegtijdige waarschuwing voor nieuwe psychoactieve stoffen in Albanië en Moldavië. In overeenstemming met zijn herziene mandaat wordt een nauwere samenwerking met het Drugsagentschap van de Europese Unie ontwikkeld.

De uitvoering van de alomvattende regionale routekaart voor de beheersing van **handvuurwapens en lichte wapens (SALW)** in de Westelijke Balkan heeft op veel gebieden positieve resultaten opgeleverd en moet worden voortgezet. Evenzo boekt Moldavië gestage vooruitgang met de beheersing van SALW en moet het land de resterende uitdagingen blijven aanpakken. In Oekraïne is eveneens goede vooruitgang geboekt met de beheersing van SALW, die verder moet worden verbeterd.

De uitbreidingslanden zullen meer inspanningen moeten leveren om **mensenhandel te bestrijden** en het aantal illegale migranten die worden gesmokkeld verder terug te dringen, in de context van een aanzienlijke daling van de irreguliere migratiestromen naar de EU via de Westelijke Balkanroute. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het voorkomen van mensenhandel en het verlenen van bijstand aan slachtoffers van mensenhandel, onder meer door herhaalde mensenhandel te voorkomen en re-integratie te bevorderen. De uitbreidingslanden, met name Servië, Montenegro, Moldavië en Turkije, hebben aanzienlijke stappen ondernomen om hun beleid ter bestrijding van mensenhandel te versterken door hun juridische, institutionele of operationele kader voor de bestrijding van mensenhandelaars verder te versterken en de slachtoffers bij te staan.

Aangezien de georganiseerde misdaad steeds actiever wordt in de digitale ruimte, is het van cruciaal belang dat de uitbreidingslanden een grotere capaciteit opbouwen om gedigitaliseerde criminaliteit te onderzoeken.

De capaciteit om **economische criminaliteit, internationale belastingfraude en witwassen** te bestrijden, moet worden verbeterd. Montenegro, Noord-Macedonië, Albanië, Servië en Moldavië hebben het afgelopen jaar vooruitgang geboekt met de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Alle uitbreidingslanden moeten een solide staat van dienst opbouwen op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in witwasmisdrijven, ook als op zichzelf staand misdrijf. Verdere aanpassing aan het EU-acquis op het gebied van de strafbaarstelling van witwassen is in dit verband noodzakelijk, evenals op het gebied van de bestrijding van de financiering van terrorisme en de ontneming van vermogensbestanddelen. Sommige landen hebben vooruitgang geboekt bij het systematischer starten van financiële onderzoeken. Over het algemeen is de capaciteit om dergelijke onderzoeken in te stellen en vermogensbestanddelen daadwerkelijk in beslag te nemen en te confisqueren echter nog steeds ontoereikend. Om illegale geldstromen doeltreffend op te sporen en te confisqueren, zijn verdere inspanningen nodig om betrouwbare informatie te verzamelen en te verspreiden, onder meer door de transparantie van informatie over uiteindelijk begunstigden te verbeteren, met name via de registers van uiteindelijk begunstigden, en de interinstitutionele toegang tot relevante databanken te versterken. Bovendien moeten alle beschikbare confiscatie-instrumenten worden gebruikt. Hoewel de oprichting van bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen ongelijk blijft in de uitbreidingslanden, is enige vooruitgang geboekt, met name door Albanië en Kosovo. Er moet extra capaciteit worden ontwikkeld om misbruik van cryptovaluta voor criminele doeleinden aan te pakken. De uitbreidingslanden moeten ervoor zorgen dat hun douaneautoriteiten over toereikende uitvoerings- en handhavingscapaciteit beschikken en dat zij ook met hun belastingautoriteiten samenwerken.

Terrorisme, gewelddadig extremisme en radicalisering blijven om bijzondere aandacht vragen. De uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan werd voortgezet, terwijl in oktober 2025 een nieuw gezamenlijk actieplan werd ondertekend. De uitbreidingslanden moeten ervoor zorgen dat hun rechtskaders terroristische misdrijven doeltreffend strafbaar stellen en in overeenstemming zijn met het EU-acquis inzake precursoren voor explosieven en terroristische online-inhoud. Onlineradicalisering, met name van jongeren en minderjarigen, en radicalisering in gevangenissen blijven de meest zorgwekkende en uitdagende context van radicalisering. Er moeten meer inspanningen worden verricht om deze verschijnselen te voorkomen en er moeten concrete maatregelen worden genomen om terroristische online-inhoud tegen te gaan. In veel uitbreidingslanden moeten coördinatiemechanismen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme nog worden opgezet of verder ontwikkeld.

De aanpassing van wetgeving en instellingen aan het EU-kader voor de veerkracht van kritieke entiteiten bevindt zich over de hele linie nog in een vroeg stadium. Er zijn meer inspanningen nodig om nationale wetgeving te ontwikkelen en kritieke infrastructuur te identificeren in overeenstemming met het EU-acquis.

Hybride dreigingen blijven een ernstige politieke, maatschappelijke en veiligheidsuitdaging voor de uitbreidingslanden. Deze bedreigingen omvatten buitenlandse informatiemaniplatie en inmenging (FIMI), naast fysieke en cyberaanvallen, met name op kritieke infrastructuur. Zij hebben tot doel de democratische kernwaarden van de EU te ondermijnen en samenlevingen te ontwrichten, zowel binnen de EU als in de uitbreidingslanden. Met name Moldavië heeft bewezen bestand te zijn tegen de niet-aflatende inmenging van Rusland in de context van de parlementsverkiezingen. In de uitbreidingslanden moeten meer inspanningen worden verricht om de ruimte voor buitenlandse informatiemaniplatie en inmenging en desinformatie af te sluiten en de weerbaarheid van de samenleving te vergroten (zie ook deel IV van deze mededeling). De steun van de EU voor de verbetering van de wederzijdse veerkracht en de samenwerking met kandidaat-lidstaten op dit terrein zijn verder versterkt.

Migratie

De EU blijft vastbesloten samen te werken met en steun te verlenen aan de Westelijke Balkan en Turkije door een alomvattende aanpak te hanteren om **irreguliere migratie** aan te pakken, onder meer door migrantensmokkel en mensenhandel te bestrijden, het grensbeheer en de samenwerking op het gebied van asiel, bescherming en opvang te verbeteren, de werkzaamheden op het gebied van terugkeer te intensiveren en tegelijkertijd de bescherming van de grondrechten te waarborgen en het visumbeleid verder af te stemmen. Hoewel de irreguliere migratiestromen op de Westelijke Balkanroutes zijn afgenomen, vereist het aanpakken van irreguliere migratie langs deze route voortdurende waakzaamheid, met name ten aanzien van de illegale en gewelddadige activiteiten van criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel en mensenhandel.

In 2024 is het aantal illegale grensoverschrijdingen naar de EU vanuit de Westelijke Balkan met 78 % gedaald ten opzichte van 2023 — een voortzetting van de daling van 31 % in 2023 ten opzichte van 2022. De zeer aanzienlijke neerwaartse trend heeft zich tot dusver in 2025 voortgezet, met een verdere daling van 47 % van het aantal opgespoorde gevallen in de eerste acht maanden van het jaar ten opzichte van dezelfde periode van 2024. Deze vooruitgang houdt verband met versterkte handhavingsinspanningen in de regio en het EU-actieplan voor de Westelijke Balkan. Een snellere aanpassing aan het EU-acquis in de afgelopen jaren heeft eveneens bijgedragen tot een beter grensbeheer. Aandachtsgebieden zijn onder meer doeltreffend grensbeheer, de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel, een groter aantal terugkeerders, en samenwerking op het gebied van asiel en bescherming, en opvangstelsels.

Over het algemeen levert de samenwerking van de EU met de Westelijke Balkan bij de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel operationele resultaten op. De partners van de Westelijke Balkan hebben zich voortdurend ingezet voor samenwerking op dit gebied.

In de eerste helft van 2025 daalde het aantal aankomsten vanuit Turkije langs de oostelijke Middellandse Zee-route met meer dan een derde en daalde het aantal aankomsten langs alle subroutes. Evenzo is het aantal aankomsten in Italië vanuit Turkije met 36 % gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2024. Hoewel in 2024 langs de zeeroutes van Turkije naar Italië en Cyprus een aanzienlijke daling werd waargenomen, is het aantal irreguliere binnenkomsten vanuit Turkije naar Griekenland via de landgrenzen aanzienlijk toegenomen. De Commissie voert het in oktober 2023 aangenomen EU-actieplan voor de route door het

oostelijke Middellandse Zeegebied uit. De EU blijft steun verlenen aan de aanzienlijke inspanningen van Turkije om 2,7 miljoen vluchtelingen op te vangen, voornamelijk uit Syrië, en werkt samen met de Turkse autoriteiten om irreguliere migratie te voorkomen. De uitvoering van de Verklaring EU-Turkije van maart 2016 en van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije blijft cruciaal voor de algemene samenwerking tussen de EU en Turkije. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne blijft leiden tot een massale ontheemding van de bevolking binnen Oekraïne en de ruimere regio. Landen in de ruimere regio, en met name Moldavië, zijn Oekraïense vluchtelingen blijven opvangen en hebben bijgedragen aan de inspanningen op het gebied van bescherming en integratie.

Verdere afstemming op de **EU-lijst van visumplichtige derde landen** moet door alle partners van de Westelijke Balkan met voorrang worden aangepakt, om te voorkomen dat er een migratie- of veiligheidsrisico voor de EU ontstaat. In afwachting van volledige aanpassing moeten de uitbreidingslanden niet-visumplichtige onderdanen van derde landen streng screenen. Programma's en praktijken voor de toekenning van burgerschap voor investeerders aan onderdanen van derde landen die in de EU visumplichtig zijn, brengen veiligheidsrisico's of risico's van irreguliere migratie met zich mee, waardoor het visumbeleid van de EU wordt ondermijnd, en moeten daarom met voorrang worden stopgezet.

Ongegronde asielaanvragen van onderdanen van niet-visumplichtige uitbreidingspartners blijven voor sommige EU-lidstaten een grote uitdaging vormen.

Sinds 2022 zijn vijf nieuwe statusovereenkomsten gesloten, ondertekend of operationeel gemaakt die het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) in staat stellen extra teams van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht in de Westelijke Balkan in te zetten.

Er is vooruitgang geboekt bij de afstemming van de nationale systemen op de **Schengenvereisten**. Dit is van essentieel belang om de uitbreidingslanden uit te rusten met de nodige instrumenten en middelen om gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken, waaronder veiligheidsdreigingen en irreguliere migratie. Montenegro, Albanië en Servië hebben vooruitgang geboekt bij het opstellen of uitvoeren van hun Schengenactieplannen, terwijl de andere uitbreidingslanden voorbereidende stappen ondernemen. Het verlenen van seizoensgebonden visumvrijstellingen en het toestaan van visumvrije toegang op basis van een door een derde land afgegeven visum of verblijfsvergunning moet worden stopgezet. De verst gevorderde uitbreidingslanden moeten hun inspanningen opvoeren en een nationale Schengencoördinator aanwijzen die verantwoordelijk is voor het opstellen, uitvoeren en monitoren van het Schengenactieplan.

Economie

De economische groei bleef in 2024 relatief robuust en de inflatie daalde in de economieën van de meeste van de tien uitbreidingslanden, onder andere dankzij lagere mondiale grondstoffenprijzen en een over het algemeen voorzichtige monetaire koers in landen met monetaire autonomie. Lagere inflatie en stijgende lonen leidden tot een stijging van de reële besteedbare inkomens, en een sterkere consumptie door huishoudens was over het algemeen de belangrijkste aanjager van economische groei in de Westelijke Balkan, Moldavië en Georgië. De jaarlijkse bbp-groei is aangetrokken in Georgië (9,4 %), Kosovo (4,4 %) en Noord-Macedonië (2,8 %), terwijl Servië (3,9 %) en Albanië (4 %) ruwweg dezelfde groeicijfers als een jaar eerder noteerden. De bbp-groei stagneerde in Moldavië (0,1 %), voornamelijk als gevolg van een aanzienlijke daling in de landbouw, terwijl deze in Montenegro (3,2 %) bijna halveerde en in Bosnië en Herzegovina (2,6 %) afnam,

voornamelijk als gevolg van een zwakkere uitvoer. De Oekraïense economie heeft blijk gegeven van veerkracht (2,9 %), maar de dynamiek verzwakte vanaf het midden van het jaar als gevolg van de toenemende aanvallen van Rusland op kritieke infrastructuur. In Turkije heeft het krappe monetaire beleid de binnenlandse vraag afgeremd en de economische groei (3,3 %) weer in evenwicht gebracht in de richting van netto-uitvoer. Gedurfde beleidsmaatregelen hebben het tij gekeerd voor de inflatie, maar binnenlandse politieke spanningen leidden in het voorjaar van 2025 tot financiële onrust.

De lopende rekeningen verslechterden in de economieën van de meeste uitbreidingslanden in 2024 als gevolg van de toegenomen invoer onder invloed van de sterke binnenlandse vraag. De netto-instroom van buitenlandse directe investeringen daalde licht als percentage van het bbp, maar in de meeste landen werd het externe tekort ruimschoots door deze investeringen gedekt. De kredietverlening aan de particuliere sector trok in de meeste landen aan. De banksectoren hebben een solide kapitaalpositie en een gunstige liquiditeitspositie behouden, en de winstgevendheid is in de meeste gevallen toegenomen als gevolg van de aanhoudend hoge rentemarges. De indicatoren voor de kwaliteit van activa zijn over het algemeen verbeterd.

In 2024 stegen de overheidsinkomsten sterk in de Westelijke Balkan en in Moldavië. Tegelijkertijd waren de uitgaven in de meeste landen lager dan begroot, vaak als gevolg van lagere dan geplande kapitaaluitgaven. De begrotingsuitvoering resulteerde in het algemeen in lager dan verwachte begrotingstekorten. Budgettaire uitdagingen zijn onder meer het gevolg van een smalle inkomstenbasis, tekortkomingen in het beheer van overheidsinvesteringen, lacunes in de budgettaire governance en in sommige gevallen een matige tot hoge overheidsschuld.

Hoewel de meeste uitbreidingslanden enige verbeteringen op de arbeidsmarkt vertoonden, met een dalende werkloosheid en een stijgende arbeidsparticipatie in 2024, bleef de participatiegraad over het algemeen laag en was de werkloosheid hoger dan in de EU, met name onder vrouwen en jongeren. Actieve arbeidsmarktmaatregelen zijn niet genoeg gericht op de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, terwijl zwartwerk een uitdaging blijft. Er blijven structurele discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden bestaan als gevolg van onvoldoende investeringen in menselijk kapitaal en onderontwikkelde onderwijs- en opleidingsstelsels. Verdere verbetering van de kwaliteit, relevantie en inclusiviteit van het onderwijs door middel van alomvattende hervormingen en bevordering van de participatie van jongeren zijn noodzakelijk om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Economische convergentie moet samengaan met sociale convergentie — op basis van de beginselen van de EU-pijler van sociale rechten en het sociale acquis van de EU. Om dit te bereiken is het cruciaal dat alle uitbreidingslanden vooruitgang boeken met de ontwikkeling van goed functionerende arbeidsmarktstructuren en -instellingen, doeltreffende socialebeschermingsstelsels en een sterke sociale dialoog.

Alle tien uitbreidingslanden staan voor de uitdaging om structurele hervormingen sneller door te voeren om duurzame groei op de middellange termijn mogelijk te maken en vooruitgang te boeken met betrekking tot de economische criteria voor het EU-lidmaatschap. Daarvoor moeten de uitbreidingslanden een goed functionerende markteconomie waarborgen en aantonen dat ze in staat zijn aan de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de EU het hoofd te bieden. Het economische beleid moet ook ambitieuze doelstellingen in het kader van de groene en digitale transitie ondersteunen. Het nastreven van beleid inzake decarbonisatie en veerkracht is een gebied dat dringend aandacht van de uitbreidingslanden vergt. De EU steunt de hervormingsinspanningen van de landen via de groeiplannen voor de

Westelijke Balkan⁸ en Moldavië⁹, het Oekraïneplan¹⁰ en een intensieve beleidsdialoog en aanbevelingen die gezamenlijk zijn overeengekomen in het kader van de economische en financiële dialoog, onder meer op basis van de economische hervormingsprogramma's¹¹.

III.3. ECONOMISCHE EN SOCIALE CONVERGENTIE, CONCURRENTIE EN GELEIDELIJKE INTEGRATIE

Het versterken van de economische banden tussen de EU en de uitbreidingslanden is van cruciaal belang voor de sociaal-economische ontwikkeling en het concurrentievermogen van zowel de partnerlanden als de EU. De EU heeft het kader en de instrumenten ingevoerd om **de economische en sociale convergentie tussen de uitbreidingslanden en de lidstaten vóór de uitbreiding te versnellen**. De investeringen en hervormingen in de groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië en de faciliteit voor Oekraïne ondersteunen de uitbreidingslanden en bereiden hen voor op het lidmaatschap. Deze instrumenten worden aangevuld met de mogelijkheid die de associatieovereenkomsten en verschillende sectorale overeenkomsten bieden om **kandidaat-lidstaten geleidelijk verder te integreren** in geselecteerde EU-beleidsmaatregelen en in relevante EU-vlaggenschipinitiatieven, wat hen zal helpen het EU-acquis uit te voeren, geleidelijk te integreren in delen van de eengemaakte markt en de overgang naar de status van lidstaat vlotter te laten verlopen. Door in toekomstige EU-initiatieven systematisch rekening te houden met de uitbreidingsdimensie zal de toetreding van toekomstige lidstaten verder worden vergemakkelijkt.

De financiële instrumenten ter ondersteuning van sociaal-economische convergentie

Om haar **steun voor hervormingen** in de uitbreidingslanden te versterken, werkt de EU aan **resultaatgerichte instrumenten** zoals beleidsgebaseerde leningen en op resultaten gebaseerde financiering. Hierdoor wordt de nadruk veeleer gelegd op het bereiken van concrete resultaten in plaats van op het vergoeden van kosten, waardoor de financiële steun van de EU effectiever wordt en strategisch wordt afgestemd op de belangrijkste hervormingsprioriteiten.

De hervormings- en groeifaciliteiten voor de Westelijke Balkan¹² en Moldavië¹³, alsook de **faciliteit voor Oekraïne**, kanaliseren de steun via gestructureerde hervormingsplannen en agenda's, in het kader waarvan de uitbetaling van middelen afhankelijk is van meetbare vooruitgang op het gebied van hervormingen. Door vooruitgang te belonen en de verantwoordingsplicht te versterken, helpt de EU de partners bij het doorvoeren van hervormingen op het gebied van bestuur, economie en de rechtsstaat, om nauwere aansluiting te vinden op de normen en waarden van de EU. Deze gerichte instrumenten versterken onze gezamenlijke inzet voor duurzame groei, stabiliteit en uiteindelijk EU-lidmaatschap. De nieuwe hervormings- en groeiplannen en het feit dat de bijbehorende faciliteiten reeds worden uitgevoerd, **vormen een ander duidelijk bewijs van de vastberaden steun en inzet van de EU**, waarmee de economische convergentie vóór de toetreding wordt bevorderd. De eerste uitvoeringsperioden hebben al enige resultaten opgeleverd bij het versnellen van de hervormingen. De uitbreidingslanden moeten het huidige momentum vasthouden en hun

⁸ COM (2023) 691 final.

⁹ COM (2024) 470 final.

¹⁰ Verordening (EU) 2024/792.

¹¹ Als gevolg van de terugval met betrekking tot de fundamentele kwesties is Georgië niet uitgenodigd voor de economische en financiële dialoog van 2025.

¹² Verordening (EU) 2024/1449.

¹³ Verordening (EU) 2025/535.

inspanningen verdubbelen om hun burgers nog concretere voordelen te bieden.

De **faciliteit voor Oekraïne** is het belangrijkste instrument van de EU-steun aan Oekraïne. Zij koppelt de financiële steun aan een ambitieuze, groeibevorderende hervormingsagenda die de structurele transformatie moet faciliteren en tegelijkertijd Oekraïne moet ondersteunen op zijn weg naar toetreding tot de EU. De doelstellingen van de faciliteit voor Oekraïne worden verwezenlijkt om de financieringsbehoeften van Oekraïne en de wederopbouw te ondersteunen, investeringen aan te trekken, de steun aan de Oekraïense samenleving te verbeteren en de hervormingen te bevorderen die nodig zijn voor de toetreding tot de EU. Op 1 oktober had de faciliteit 31,3 miljard EUR gemobiliseerd, waarvan 22,7 miljard EUR rechtstreeks aan de staat was uitbetaald in het kader van pijler I van de faciliteit, in de vorm van begrotingssteun.

In het **Oekraïneplan** wordt, in het kader van de eerste pijler van de faciliteit voor Oekraïne, de hervormings- en investeringsstrategie voor het land voor de periode 2024-2027 uiteengezet, waarmee het economisch herstel, de wederopbouw en de modernisering van Oekraïne worden bevorderd en tegelijkertijd de aanpassing aan het EU-acquis wordt bevorderd. De in het plan uiteengezette concrete stappen omvatten een reeks essentiële maatregelen om Oekraïne op korte termijn nader tot het EU-acquis te brengen, waaronder de aanneming van wetgeving om de uitvoering van het EU-acquis te bevorderen, de uitvoering van EU-aanbevelingen en de aanneming van EU-normen in verschillende sectoren. In het licht van de uitdagingen als gevolg van de Russische aanvalsoorlog is het Oekraïneplan in oktober 2025 enigszins gewijzigd om een aantal stappen te verduidelijken en bepaalde uitvoeringstermijnen te wijzigen, waarbij de algemene toezeggingen van Oekraïne ongewijzigd bleven. Op 28 oktober 2025 zijn 44 hervormingsstappen zoals voorzien in het Oekraïneplan uitgevoerd, waarmee de basis is gelegd voor het herstel van Oekraïne op lange termijn, de vooruitgang van Oekraïne op weg naar toetreding wordt versneld en wordt geholpen de Oekraïense instellingen in overeenstemming te brengen met de EU-normen. Elf van de voltooide stappen dragen ook bij tot de aanpassing van Oekraïne aan het EU-acquis. Belangrijke hervormingen zijn onder meer een grotere capaciteit om corruptie te bestrijden, de verbetering van de normen inzake corporate governance, economische veiligheid, de bestrijding van belastingontduiking en de vaststelling van een nationaal energie-, klimaatplan en een klimaatwet, terwijl enkele stappen op het gebied van hervormingen, waaronder die met betrekking tot het rechtsstelsel, nog niet zijn voltooid.

Het in oktober 2024 aangenomen **groeiplan voor Moldavië** heeft tot doel de sociaal-economische convergentie met de EU te stimuleren en het toetredingsproces te ondersteunen, op basis van de uitvoering van EU-gerelateerde hervormingen. Het plan is gestoeld op drie pijlers waarmee sociaaleconomische en fundamentele hervormingen zullen worden versneld, de toegang tot de eengemaakte markt van de EU zal worden verbeterd en de financiële bijstand zal worden verhoogd door middel van een speciale **hervormings- en groeifaciliteit voor Moldavië**. De EU heeft een aanzienlijk steunpakket van 1,9 miljard EUR voor de periode 2025-2027 vastgelegd via de faciliteit, die in maart 2025 werd goedgekeurd. De hervormingsagenda, die 153 hervormingen bevat, werd op 7 mei door Moldavië goedgekeurd, gevolgd door de ondertekening van de faciliteitsovereenkomst en de leningsovereenkomst. De uitvoering van dit instrument zal de modernisering van Moldavië en zijn overgang naar een succesvolle toekomstige lidstaat ondersteunen. De voorfinanciering bedraagt 294 miljoen EUR, waarvan 270 miljoen EUR aan leningen die op 11 juni is uitbetaald en 24,3 miljoen EUR aan subsidies ter ondersteuning van investeringsprojecten die in een later stadium zijn goedgekeurd in het kader van het nabuurschapsinvesteringsplatform. De eerste tranche van leningen van 18,9 miljoen EUR werd uitbetaald op 2 september 2025, nadat Moldavië zijn eerste hervormingsstappen had ingediend. Samen zullen het plan en de

faciliteit de hervormingen en de investeringen mogelijk maken en stimuleren die nodig zijn om het toetredingsproces te versnellen en zullen zij ook de Moldavische economie duurzaam laten groeien en koolstofvrij maken in het belang van de bevolking.

Het **groeiplan voor de Westelijke Balkan** omvat een specifieke **hervormings- en groeifaciliteit** van 6 miljard EUR, die tot doel heeft de sociaal-economische convergentie van de begunstigde landen met de EU te stimuleren en de regionale economische integratie en de geleidelijke integratie in de eengemaakte markt te versnellen. De faciliteit belooft de Westelijke Balkan voor de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van overeengekomen hervormingsagenda's en ondersteunt belangrijke investeringen op prioritaire gebieden via het investeringskader voor de Westelijke Balkan. In het kader van de eerste twee rapportagerondes van de faciliteit zijn aanzienlijke middelen vrijgemaakt, waaruit blijkt dat de innovatieve, op prestaties gebaseerde aanpak concrete resultaten oplevert. De begunstigden moeten zich echter blijven inspannen om de resterende hervormingsstappen te voltooien om de voordelen van dit instrument ten volle te benutten.

In oktober 2024 heeft de Commissie een besluit tot goedkeuring van vijf **hervormingsagenda's** vastgesteld. De uitvoering van de daarin opgenomen hervormingen ging in 2025 van start en een deel van de voorfinanciering werd uitbetaald aan Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië. In juli 2025 stelde de Commissie twee besluiten vast om middelen vrij te geven voor Montenegro en Noord-Macedonië op basis van de eerste ronde betalingsvoorwaarden waaraan in maart 2025 was voldaan. In oktober 2025 gaf de Commissie toestemming voor een verdere uitbetaling van middelen aan Albanië, Montenegro en Noord-Macedonië in het kader van de tweede ronde betalingsvoorwaarden, als erkenning van aanzienlijke vooruitgang op het gebied van hervormingen en de vervulling van de voorwaarden van de hervormingsagenda 2030. Gezien de aanvankelijke vertraging bij de goedkeuring van de hervormingsagenda van het land moest de Commissie in juli 2025 de indicatieve toewijzing aan Bosnië en Herzegovina in het kader van de hervormings- en groeifaciliteit met 10 % verlagen. Bosnië en Herzegovina heeft de hervormingsagenda in september 2025 ter goedkeuring aan de Commissie voorgelegd. De ratificatie van de faciliteits- en leningsovereenkomsten door Kosovo is nog steeds in behandeling als gevolg van de politieke impasse, en de uitvoering van de overeengekomen stappen in de hervormingsagenda van Kosovo is daarom beperkt gebleven.

De faciliteit vormt een aanvulling op de bijstand aan de Westelijke Balkan via het **instrument voor pretoetredingssteun** (IPA III)¹⁴. Het instrument is gericht op de opbouw van administratieve en institutionele capaciteit, alsook op de uitvoering van het economisch en investeringsplan 2020 voor de Westelijke Balkan¹⁵, de uitrol van initiatieven in het kader van de Global Gateway¹⁶, de ondersteuning van economische groei en de bevordering van de groene en de digitale transitie.

De IPA III-programmering voor de periode 2025-2027 is gericht op een beleidsgestuurde aanpak. Dit sluit aan bij de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan en zorgt ervoor dat de bilaterale steun van de EU zowel strategisch als doeltreffend is. Het IPA III-meerlandenprogramma zal de uitvoering van het groeiplan voor de Westelijke Balkan stimuleren en de inzet van de EU voor deze regio versterken. Deze aanpak garandeert dat alle initiatieven hand in hand gaan met de inspanningen van de afzonderlijke landen, waardoor de doeltreffendheid en het bereik van de steun van de EU worden gemaximaliseerd.

¹⁴ Verordening (EU) 2021/1529.

¹⁵ COM (2020) 641 final.

¹⁶ JOIN/2021/30 final.

Geleidelijke integratie

Versnelde of geleidelijke integratie heeft tot doel een aantal van de voordelen van toekomstige toetreding tot de EU naar de pretoetredingsfase te brengen door een kandidaat-lidstaat in staat te stellen te integreren in specifieke gebieden van het EU-beleid, met name in delen van de eengemaakte markt van de EU, zodra de wetgeving is aangepast en er voldoende capaciteit is om het EU-acquis uit te voeren. Dit is een stimulans voor een snelle aanpassing aan en uitvoering van het EU-acquis. Geleidelijke integratie is een duidelijk bewijs dat de EU haar steentje bijdraagt door voorstellen te doen aan de partnerlanden om de integratie met de EU te versnellen en te verdiepen en zo de weg vrij te maken voor uitbreiding. Geleidelijke integratie is geen vervanging voor uitbreiding, maar een instrument om deze te ondersteunen. De uitvoering van geleidelijke integratie vereist daarom een geloofwaardige en echte inzet van de uitbreidingslanden om verder te gaan op de weg naar toetreding en vooruitgang te boeken op gebieden die van belang zijn voor de geostrategische doelstellingen van de EU, zoals de handhaving van de rechtsstaat en de democratie, en ook meer in het algemeen, de afstemming op het GBVB, waardoor het toetredingsproces dynamischer en stapsgewijzer wordt. Overeenkomsten die uitbreidingslanden toegang tot de interne markt verlenen in het kader van hun geleidelijke integratie, zullen een robuust institutioneel kader omvatten, evenals juridische waarborgen en op basis van de EU-verdragen ontworpen geschillenbeslechtingmechanismen waarmee de integriteit van de interne markt en de consistente toepassing van het Unierecht worden gewaarborgd.

Met betrekking tot de Westelijke Balkan is het maken van vorderingen met de werkzaamheden waartoe de zes partners zich in het kader van de gemeenschappelijke regionale markt hebben verbonden, een voorwaarde voor nauwere integratie met de eengemaakte markt, terwijl geen enkele partner van de Westelijke Balkan de toegang tot de eengemaakte markt van de EU mag blokkeren voor de andere vijf landen.

Voor Oekraïne en Moldavië zijn de diepe en brede vrijhandelsruimten betrouwbare en flexibele rechtskaders gebleken en, belangrijker nog, doeltreffende instrumenten om de geleidelijke integratie van deze landen te bevorderen. Voor de Westelijke Balkan bood het groeiplan 2023 een traject voor geleidelijke integratie, waarmee werd voortgebouwd op de stabilisatie- en associatieovereenkomsten.

Moldavië, Oekraïne en de partners van de Westelijke Balkan hebben allemaal geprofiteerd van geleidelijke integratie, waarbij 2025 op verschillende gebieden een cruciaal jaar was. Geleidelijke integratie is een aanjager van de aanpassing aan het EU-acquis, waarvan de resultaten reeds zichtbaar zijn op het gebied van **telecommunicatie (roaming), betalingen, bankwezen** en antiwitwaswetgeving (gemeenschappelijke eurobetalingsruimte — SEPA), **douane, energie en industriële goederen**. Andere gebieden van geleidelijke integratie zijn de landbouw, vertrouwensdiensten, ruimtevaart, gezondheidszorg, vervoer en defensie. De werkzaamheden op al deze gebieden zullen verder worden ontwikkeld.

Er zijn belangrijke stappen ondernomen om de uitbreidingspartners te integreren in de zone met **“roaming tegen thuishetarief” van de EU**. In 2025 nam de Raad de besluiten aan die Oekraïne en Moldavië met ingang van 1 januari 2026 toegang tot wederzijdse roaming zullen verlenen. Dit zal voordelen opleveren voor mensen, met inbegrip van ontheemde Oekraïners, doordat zij zonder extra kosten over de grenzen heen verbonden kunnen blijven. De Westelijke Balkan is doorgedaan met het uitvoeren van de regionale roamingovereenkomst van 2019 en de vrijwillige overeenkomst van de belangrijkste telecomexploitanten met de EU om de roamingtarieven te verlagen, die op 1 oktober 2023 in werking is getreden. Tegelijkertijd werkt de Commissie samen met de marktdeelnemers en bereidt zij zich voor op het indienen van zes bilaterale overeenkomsten om de zone met “roaming tegen thuishetarief”

uit te breiden tot de partners van de Westelijke Balkan, teneinde hun vergelijkbare voordelen te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die voor Oekraïne en Moldavië.

Met betrekking tot **betalingdiensten** was een belangrijke mijlpaal de opnemings van Montenegro, Albanië, Noord-Macedonië, Moldavië en Servië in het geografische toepassingsgebied van de regelingen van de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA)¹⁷. Dit stelt hun financiële instellingen in staat deel te nemen aan SEPA-betalingsregelingen, waardoor overmakingen in euro gemakkelijker worden en de weg wordt vrijgemaakt voor lagere kosten en kortere verwerkingstijden. Om toe te treden tot de SEPA moesten landen zich aanpassen aan de belangrijkste financiële regels van de EU, onder meer inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, om zo de integriteit en veiligheid van hun financiële stelsels te versterken en tegelijkertijd hun toetredingsproces vooruit te helpen. Waar de aanvraagprocedure van Kosovo aan de gang is, werken Bosnië en Herzegovina en Oekraïne aan hun aanvraag.

Douanesamenwerking, onder meer op het gebied van douanecontrole en -facilitatie, is een ander kritiek onderdeel van geleidelijke integratie. Met Moldavië bestaat sinds 2022 een kader voor wederzijdse erkenning van geautoriseerde marktdeelnemers. Er wordt gewerkt aan een soortgelijke overeenkomst met Oekraïne. Er is vooruitgang geboekt met de uitvoering van Aanvullend Protocol nr. 5 bij de Cefta, dat voorziet in de wederzijdse erkenning van de programma's voor geautoriseerde marktdeelnemers van de Cefta-partijen, waarmee de basis wordt gelegd voor een kader voor wederzijdse erkenning met de EU. Noord-Macedonië, Servië, Georgië en Oekraïne hebben zich reeds aangesloten bij de Overeenkomst betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer, een andere cruciale overeenkomst die het grensoverschrijdende verkeer van goederen versnelt. Moldavië en Montenegro zijn uitgenodigd om zich op 1 november 2025 bij de overeenkomst aan te sluiten, terwijl Bosnië en Herzegovina en Albanië hun voorbereidingen versnellen. Deze initiatieven leveren aanzienlijke voordelen op, zoals minder douanecontroles en een kortere in- en uitklaringstijd, en versterken tegelijkertijd de capaciteit van de landen om illegale handelsstromen te voorkomen en op te sporen. De uitbreidingslanden moeten ervoor zorgen dat hun digitale systemen bij de toetreding in overeenstemming zijn met het EU-acquis inzake de digitale douane, dat van cruciaal belang is voor de financiële belangen en veiligheid van de EU. De samenwerking tussen de EU en de kandidaat-lidstaten op het gebied van belastingen moet ook vóór de toetreding worden versterkt om kandidaat-lidstaten voor te bereiden op toetreding tot de eengemaakte markt van de EU.

Er wordt gewerkt aan de integratie van de uitbreidingspartners in de **industriële toeleveringsketens van de EU**. Er wordt onderhandeld over overeenkomsten betreffende conformiteitsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten met Oekraïne, Moldavië en Servië, waarvan de uitvoering voor Oekraïne reeds in 2026 wordt verwacht. Tegelijkertijd heeft de Commissie een kader voorgesteld om de geleidelijke integratie van de Westelijke Balkan, Oekraïne en Moldavië in strategische industriële sectoren te bevorderen, met als doel de integratie van hun industrieën in de Europese waardeketens te vergemakkelijken in de aanloop naar volledige toetreding tot de EU. De uitbreidingslanden kunnen een belangrijke rol in de decarbonisatie-inspanningen spelen door de transitie naar hernieuwbare energie en circulariteit te versnellen en waardeketens voor schone technologieën en kritieke

¹⁷ Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië, Moldavië en Servië vallen onder het geografische toepassingsgebied van de SEPA, en individuele banken in Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Moldavië hebben zich op 6 oktober 2025 aangesloten bij de betalingsregelingen van de SEPA. Individuele banken in Servië streven ernaar om uiterlijk in mei 2026 tot de betalingsregelingen toe te treden.

grondstoffen te ondersteunen.

Tot slot wordt, met betrekking tot **energie**, de integratie van alle uitbreidingspartners in de eengemaakte energiemarkt van de EU voortgezet in het kader van de Energiegemeenschap. Er wordt gewerkt aan de integratie van de Oekraïense elektriciteitsmarkt in de EU-markt uiterlijk in 2027, tegelijk met Moldavië. Dit omvat ook verdere integratie in de gasmarkt van de EU. Ook wordt de integratie van de energiemarkten van de Westelijke Balkan in die van de EU voortgezet.

III.4 Regionale samenwerking en betrekkingen van goed nabuurschap

Goede nabuurschapsbetrekkingen en regionale samenwerking zijn essentiële onderdelen van het stabilisatie- en associatieproces en van het uitbreidingsproces in de Westelijke Balkan. Het verwerken van de erfenis van het verleden en het oplossen van geschillen die voortvloeien uit de conflicten van de jaren negentig, blijft van groot belang. Er zijn nog altijd bilaterale kwesties die moeten worden opgelost, waaronder grenskwesties, gerechtigheid voor de slachtoffers van oorlogsmisdaden, het identificeren van de resterende vermisten en het nauwkeurig documenteren van de gruweldaden in het verleden op regionaal niveau. De EU erkent de complexiteit van verzoening en blijft via haar verschillende instrumenten en beleidsmaatregelen bereid om alle inspanningen te ondersteunen en te faciliteren.

Bilaterale kwesties blijven negatieve gevolgen hebben voor het toetredingsproces van de uitbreidingslanden en belemmeren de regionale integratie. Het uitbreidingskader maakt een algemeen politiek klimaat mogelijk dat bevorderlijk is voor het in goed vertrouwen aanpakken van openstaande bilaterale kwesties en het vinden van wederzijds aanvaardbare oplossingen, die de Commissie kan faciliteren.

De Westelijke Balkan heeft de ambitie om een **gemeenschappelijke regionale markt** (CRM) tot stand te brengen die tot doel heeft het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal te waarborgen. Dit zal de werkgelegenheid en de handel bevorderen en de douaneprocedures tussen de partners vergemakkelijken. Deze werkzaamheden met betrekking tot de ontwikkeling van de CRM worden gecoördineerd door de **Raad voor regionale samenwerking** en de Midden-Europese Vrijhandelsovereenkomst, in partnerschap met het investeerdersforum van de kamers van koophandel van de zes partners van de Westelijke Balkan (Western Balkans 6 Chamber Investment Forum), voor versterkte samenwerking met de particuliere sector.

Er is vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het CRM-actieplan, met de goedkeuring van vijf mobiliteitsovereenkomsten gedurende de afgelopen drie jaar, met betrekking tot reisdocumenten voor identificatiedoeleinden, de erkenning van beroeps- en academische kwalificaties en de toegang tot hoger onderwijs. Om de reeds lang bestaande moeilijkheden te overwinnen, werden in oktober 2024 in het gemengd comité van de Cefta een aantal belangrijke besluiten genomen, waardoor de potentiële voordelen van het CRM werden uitgebreid.

Regionale connectiviteit bleef hoog op de agenda staan door samenwerking op het gebied van vervoer, energie en digitale technologieën. De **Vervoersgemeenschap** is de aanpassing van de regelgeving en de regionale integratie blijven bevorderen en heeft tegelijkertijd de facilitering van het vervoer via het initiatief voor groene corridors bevorderd. In het kader van deze inspanningen wordt gewerkt aan de uitvoering van de routekaarten voor de elf drukste grensovergangen, zoals overeengekomen tijdens de top EU-Westelijke Balkan in december 2024. De Europese Commissie heeft zich ertoe verbonden financiële steun te verlenen om via het programma voor veilig en duurzaam vervoer tegemoet te komen aan

infrastructuurbehoefden. Ook zal zij technische ondersteuning bieden bij de voorbereiding van technische studies voor de investeringen en faciliteert zij bilaterale besprekingen met de buurlanden van de EU over harmonisatie van procedures. De solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne blijven logistieke routes voor kritieke handelsstromen tussen Oekraïne, Moldavië, de EU en de rest van de wereld bieden.

Op **digitaal gebied** is het, naast de aanpassing aan het EU-acquis en de uitrol van robuuste, stabiele en veilige infrastructuur (in overeenstemming met de EU-toolbox voor 5G-cyberbeveiliging, en uitgebreide cyberweerbare kaders), ook van fundamenteel belang dat de Westelijke Balkan kaders voor digitale identiteit en digitale overheidsdiensten ontwikkelt. De regio heeft zich ertoe verbonden uiterlijk eind 2027 nationale portemonnees voor digitale identiteit en vervolgens een “Balkanportemonnee voor digitale identiteit” te creëren. Meer dan 300 gemeenten hebben een aanvraag ingediend in het kader van het WIFI4WB-initiatief en de eerste hotspots zullen in de loop van 2025 worden geïnstalleerd. De Commissie ondersteunt ook zeven Europese digitale-innovatiehubs in de regio, die de vaardigheidskloof op het gebied van digitale technologieën, waaronder artificiële intelligentie, moeten helpen overbruggen, waarbij meer hubs moeten worden gefinancierd uit een lopende oproep tot het indienen van voorstellen.

De bestaande **bilaterale overeenkomsten**, waaronder de Prespa-overeenkomst tussen Griekenland en Noord-Macedonië en het verdrag inzake vriendschap, goed nabuurschap en samenwerking tussen Bulgarije en Noord-Macedonië, moeten door alle partijen te goeder trouw worden uitgevoerd.

Voor zowel **Kosovo** als **Servië** blijft het boeken van vooruitgang op hun respectieve EU-traject afhankelijk van betekenisvolle vooruitgang met de **normalisering** van hun betrekkingen. Binnenlandse politieke zorgen aan beide zijden vormden een belemmering voor beslissende stappen in de richting van de uitvoering van de Overeenkomst over het pad naar normalisering van de betrekkingen tussen Kosovo en Servië van 2023 en de bijlage daarbij. Bij gebrek aan constructieve betrokkenheid lopen beide partijen het risico grote kansen te missen. Het boeken van vooruitgang bij de normalisering van de betrekkingen is ook een vereiste in het kader van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan.

Oekraïne heeft zijn diplomatieke betrokkenheid strategisch geïntensiveerd om de betrekkingen met zijn buurlanden, met name met EU-lidstaten, te versterken. In de context van de Russische aanvalsoorlog hebben met name de EU-buurlanden van Oekraïne en verschillende kandidaat-lidstaten steun verleend aan Oekraïne in de vorm van politieke, humanitaire, economische, technische en defensiebijstand. De toewijding van Oekraïne aan regionale stabiliteit en integratie komt tot uiting in zijn actieve deelname aan verschillende regionale fora, zoals het Oostelijk Partnerschap, het Midden-Europees Initiatief, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking in het Zwarte-Zeegebied, de Organisatie voor democratie en economische ontwikkeling en de Raad voor regionale samenwerking.

Moldavië onderhoudt goede betrekkingen met zijn buurlanden en andere kandidaat-lidstaten via bilaterale, trilaterale en regionale initiatieven. Er vinden regelmatig uitwisselingen met Oekraïne en de landen van de Westelijke Balkan plaats over het toetredingsproces. In de context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft Moldavië een sterke en verbeterde samenwerking met Oekraïne en Roemenië, onder meer in trilaterale vorm, met name op het gebied van energiezekerheid, vervoer en connectiviteit, zowel op technisch als op hoog niveau. De Moldavische regering heeft zich consequent aangesloten bij

internationale verklaringen waarin de militaire agressie van Rusland wordt veroordeeld, en blijk gegeven van solidariteit met Oekraïne.

De toenadering tussen **Turkije** en Griekenland is voortgezet. Turkije heeft in de verslagperiode geen ongeoorloofde booractiviteiten verricht in het oostelijke deel van de Middellandse Zee of vluchten over Griekse eilanden in de Egeïsche Zee uitgevoerd, maar er werden schendingen van het Griekse luchtruim en de Griekse verkeersregels gemeld. Er werden nog steeds schendingen van de Griekse territoriale wateren gemeld, met een aanzienlijke toename van het aantal incidenten ten opzichte van de vorige verslagperiode. De onopgeloste kwestie rond het continentaal plat en de exclusieve economische zones bleef de bilaterale betrekkingen weliswaar onder druk zetten, maar de dialoog werd voortgezet.

In december 2024 benadrukte de Raad¹⁸ nogmaals dat de EU bijzonder belang hecht aan hervatting van en vooruitgang met de **gesprekken over een regeling voor de kwestie-Cyprus** door een hechtere samenwerking tussen de EU en Turkije. Turkije heeft in de verslagperiode geen vooruitgang geboekt bij de normalisering van zijn betrekkingen met de Republiek Cyprus en voldeed nog steeds niet aan zijn verplichting om het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EU-Turkije volledig uit te voeren. Turkije bleef het op resoluties van de VN-Veiligheidsraad gebaseerde model van een federatie van twee gemeenschappen en twee zones verwerpen en bleef pleiten voor een tweestatenoplossing. Tegelijkertijd nam Turkije deel aan de twee informele bijeenkomsten van vijf partijen die onder auspiciën van de secretaris-generaal van de VN werden gehouden. De kandidaat van de oppositie die in oktober 2025 de verkiezingen won om de Turks-Cypriotische gemeenschap te leiden, heeft zich bereid verklaard tot formele gesprekken over een regeling voor de kwestie-Cyprus. In december 2024 was de EU ingenomen met de stappen die de secretaris-generaal van de VN heeft ondernomen om de gesprekken over een regeling te hervatten en, in mei 2025, met de herbenoeming van de persoonlijk gezant van de secretaris-generaal van de VN voor Cyprus. In mei 2025 benoemde de Europese Commissie een speciale gezant voor Cyprus. De EU heeft, meest recentelijk in de conclusies van de Europese Raad van april 2024 en de conclusies van de Raad van december 2024¹⁹, bevestigd bereid te zijn een actieve rol te spelen bij de ondersteuning van alle fasen van het door de VN geleide proces, met alle passende middelen waarover zij beschikt. Het is nu van het allergrootste belang dat Turkije zich inzet voor en actief bijdraagt aan een eerlijke, volledige en levensvatbare regeling van de kwestie-Cyprus binnen het kader van de VN, op basis van een federatie van twee gemeenschappen en twee zones met politieke gelijkheid, en in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad, en met het EU-acquis en de beginselen waarop de EU is gebaseerd.

Georgië onderhoudt over het algemeen goede bilaterale betrekkingen met zijn buurlanden en andere uitbreidingslanden. Georgië en Turkije hebben een strategisch partnerschap, met contacten op hoog niveau, onder meer in het kader van een strategische samenwerkingsraad op hoog niveau. Hoewel Georgië de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne steunt, heeft Oekraïne zijn bezorgdheid geuit over het feit dat Georgië zich niet aansluit bij de EU-sancties tegen Rusland en over het ontbreken van militair-technische samenwerking. Georgië en Moldavië onderhouden van oudsher goede bilaterale betrekkingen.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft geleid tot ongekende instabiliteit in het Zwarte Zeegebied, waardoor de noodzaak van een toekomstgerichte betrokkenheid nog duidelijker is geworden. In mei 2025 heeft de EU haar strategische aanpak voor het **Zwarte**

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

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

Zeegebied²⁰ voorgesteld, die tot doel heeft de connectiviteit en groei te stimuleren door Europa te verbinden met de zuidelijke Kaukasus en Centraal-Azië. De strategie zal de geopolitieke rol van de EU als betrouwbare speler in het Zwarte Zeegebied versterken. De strategie heeft tot doel tastbare voordelen te bieden aan de partners van de Zwarte Zee (Oekraïne, Moldavië, Georgië, Turkije, Armenië en Azerbeidzjan) en de EU door te investeren in belangrijke wederzijds voordelige partnerschappen en deze te verdiepen, en door de regionale samenwerking op het gebied van connectiviteit te bevorderen. De toekomstige samenwerking met het Zwarte Zeegebied is opgebouwd rond drie pijlers: i) verbetering van de veiligheid, stabiliteit en veerkracht; ii) bevordering van duurzame groei en welvaart; en iii) bevordering van milieubescherming, klimaatbestendigheid en -paraatheid, en civiele bescherming.

IV. VOORLICHTING EN BETROKKENHEID VAN BURGERS

Toetreding tot de EU is een **project voor de hele samenleving**, aangezien het een keuze is voor een op grondrechten en democratische waarden gebaseerd maatschappelijk model dat elk land actief moet omarmen om zijn toekomst te bepalen. Het project moet niet alleen eigendom zijn van de regering, maar ook van de oppositie, burgers, het maatschappelijk middenveld en lokale gemeenschappen. Wil deze keuze werkelijkheid worden, dan moet zij worden ondersteund door democratische legitimiteit en brede politieke en maatschappelijke consensus. Dit is noodzakelijk om de steun van het publiek zowel in de uitbreidingslanden als in de EU veilig te stellen en moet tot uiting komen in de betrokkenheid van het leiderschap van een land bij zijn burgers. Het bevorderen van de intermenselijke dialoog via cultuur, jeugd en sport is van essentieel belang om wederzijds begrip en vertrouwen tot stand te brengen.

Uit de meest recente **speciale Eurobarometer-enquête over de houding van EU-burgers ten aanzien van de uitbreiding van de EU** is gebleken dat een meerderheid van de EU-burgers (56 %) voorstander is van verdere uitbreiding van de EU. Tegelijkertijd voelt slechts één op de drie EU-burgers (32 %) zich goed geïnformeerd over het uitbreidingsproces, terwijl twee derde (67 %) zegt over onvoldoende informatie te beschikken. Er moet in de hele Unie meer werk worden verricht om tegemoet te komen aan de zorgen van de EU-burgers en de voordelen van een uitgebreide Unie uit te leggen. De publieke opinie in de uitbreidingslanden blijft over het algemeen positief. **Doeltreffende communicatie** en de actieve bestrijding van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, met inbegrip van desinformatie, zijn een strategische noodzaak, aangezien deze zowel voor de EU als voor de uitbreidingslanden toenemende veiligheidsdreigingen vormen. Zowel de EU-lidstaten als de uitbreidingslanden hebben een cruciale verantwoordelijkheid om hun burgers actief te informeren en hun positie te versterken door hen van nauwkeurige informatie over het EU-toetredingsproces te voorzien. Het publiek verdient duidelijkheid over de wijze waarop de uitbreidingsbesluiten worden genomen en wat er wordt gedaan om de Unie voor te bereiden op een succesvolle uitbreiding. De lidstaten moeten verantwoordelijkheid nemen voor de beslissingen die zij nemen en deze openlijk toelichten in eigen land. De Commissie staat klaar om deze inspanning te ondersteunen²¹ om het vertrouwen van het publiek in het proces te versterken en om de uitbreiding vooruit te helpen met de legitimiteit die zij nodig heeft.

²⁰ [JOIN \(2025\) 135 final](#).

²¹ De Commissie zal haar strategische communicatie opvoeren en een speciale outreachcampagne over de uitbreiding lanceren om hervormingen om te zetten in herkenbare vooruitgang, desinformatie aan te pakken en de wederzijdse voordelen van een grotere, sterkere Unie te benadrukken.

V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

I.

1. Lidmaatschap van de EU is een **geostrategische investering** in een sterk, stabiel, veilig en verenigd Europa, gebaseerd op **gemeenschappelijke democratische waarden**. Investeren in uitbreiding is ook in het strategische langetermijnbelang van de EU op het gebied van veiligheid en economie.
2. De uitbreiding is en blijft een **strikt, billijk en op verdienste gebaseerd proces en hangt af van de objectieve vooruitgang** die door elk uitbreidingsland wordt geboekt. Dit vereist vastberadenheid om onomkeerbare hervormingen door te voeren op alle gebieden van het EU-recht, met bijzondere nadruk op de fundamentele aspecten van het uitbreidingsproces. De democratie, de rechtsstaat en de fundamentele waarden blijven de hoekstenen van het uitbreidingsbeleid van de EU. De kandidaat-lidstaten moeten zich houden aan veeleisende en duurzame hervormingen en deze uitvoeren, om een permanente transformatie van hun economieën, democratische stelsels en samenlevingen te waarborgen. Dit houdt in dat de uitbreidingslanden transformerende veranderingen moeten omarmen, vertrouwen moeten opbouwen en brede maatschappelijke consensus moeten bewerkstelligen. De bestrijding van corruptie vergt voortdurende aandacht. EU-lidmaatschap is een strategische keuze. Partners moeten de EU-waarden krachtig en ondubbelzinnig uitdragen. In de nieuwe geopolitieke context is afstemming op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, met inbegrip van de beperkende maatregelen van de EU, meer dan ooit een belangrijk signaal van gedeelde waarden en strategische oriëntatie.
3. **Het voorbije jaar is op dat gebied aanzienlijke vooruitgang geboekt.** Aangezien sommige kandidaten het tempo in het toetredingsproces hebben opgevoerd, is uitbreiding van de Europese Unie in de komende jaren een realistische mogelijkheid. Op basis van het werk dat de afgelopen jaren is verzet, **is het nu tijd** dat de uitbreidingslanden en de EU **concrete acties ondernemen**.
4. **De uitbreidingslanden moeten hun inspanningen opvoeren**, met name de landen die ambitieuze doelstellingen hebben voorgesteld om de toetredingsonderhandelingen af te ronden.
5. De EU heeft deze werkzaamheden in de loop der jaren ondersteund via verschillende instrumenten. Zij heeft haar uitbreidingsmethode herzien. Door middel van **geleidelijke integratie** biedt zij uitbreidingslanden de mogelijkheid om hun integratie in de EU te versnellen en te verdiepen, wat concrete resultaten oplevert voor hun burgers. Zij heeft een op maat gesneden kader ontwikkeld met specifieke financiële instrumenten ter ondersteuning van uitbreiding, met inbegrip van de onlangs vastgestelde groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië en het Oekraïneplan, met hun respectieve faciliteiten. Zij heeft de samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie met verschillende uitbreidingslanden versterkt.
6. De EU treft nu voorbereidingen voor een **grotere en sterkere Unie**.

- a. De Commissie bereidt **evaluaties en hervormingen van het pretoetredingsbeleid** voor waarin het effect van de uitbreiding op belangrijke beleidsterreinen wordt beoordeeld.
 - b. Het voorstel van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader zal via het **nieuwe instrument “Europa in de wereld”** de **nodige financiële en beleidsmatige steun** bieden om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten **op hun weg** naar lidmaatschap vooruitgang te laten boeken. In het voorstel van de Commissie is bepaald dat, bij de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie, het meerjarig financieel kader dienovereenkomstig zal worden herzien krachtens de desbetreffende toetredingsverdragen, om rekening te houden met de uitgaven die uit die toetreding tot de Unie voortvloeien.
 - c. De Commissie zal ook haar outreach-activiteiten in de hele Unie en in de kandidaat-lidstaten versterken om de uitbreiding te bespreken, waarbij zij zal kijken naar de voordelen van een uitgebreide Unie, maar ook naar de wijze waarop uitdagingen kunnen worden aangepakt. Doeltreffende **communicatie** en het tegengaan van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, waaronder desinformatie, is een strategische noodzaak. De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden staan klaar om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om het vertrouwen van het publiek in het proces verder te verankeren en de uitbreiding vooruit te helpen met de legitimiteit die zij nodig heeft.
 - d. Om ervoor te zorgen dat de nieuwe lidstaten hun staat van dienst op het gebied van de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten blijven waarborgen en behouden, is de Commissie van mening dat toekomstige **toetredingsverdragen** sterkere waarborgen moeten bevatten tegen terugval met betrekking tot toezeggingen die tijdens de toetredingsonderhandelingen zijn gedaan.
7. **Goede nabuurschapsbetrekkingen en regionale samenwerking** zijn essentiële onderdelen van het stabilisatie- en associatieproces en van het uitbreidingsproces in de Westelijke Balkan. Regionale samenwerking en inzet voor de gemeenschappelijke regionale markt zijn ook essentieel voor geleidelijke integratie. Het verwerken van de erfenis van het verleden en het oplossen van geschillen die voortvloeien uit de conflicten van de jaren negentig, blijft van groot belang. Openstaande bilaterale kwesties, waaronder statenopvolgingskwesties, moeten nog worden opgelost, waaronder grenskwesties, gerechtigheid voor de slachtoffers van oorlogsmisdaden, het identificeren van de resterende vermisten en het nauwkeurig documenteren van de gruweldaden in het verleden op regionaal niveau. De EU erkent de complexiteit van verzoening en blijft via haar verschillende instrumenten en beleidsmaatregelen bereid om alle inspanningen te ondersteunen en te faciliteren. In het kader van de door de EU gefaciliteerde dialoog is normalisering van de betrekkingen tussen Kosovo en Servië een essentiële voorwaarde voor het pad van beide partijen naar het EU-lidmaatschap, en beide dreigen belangrijke kansen mis te lopen als er geen vooruitgang wordt geboekt.
8. **Bilaterale kwesties** blijven negatieve gevolgen hebben voor het toetredingsproces en belemmeren de regionale integratie van de uitbreidingspartners. Het uitbreidingskader maakt een algemeen politiek klimaat mogelijk dat bevorderlijk is voor het aanpakken van openstaande bilaterale kwesties en het vinden van wederzijds aanvaardbare oplossingen, waarvoor de Commissie gereed is om die te faciliteren.

II.

9. In **Montenegro** is het EU-toetredingsproces een belangrijke prioriteit voor het land, met een duidelijke politieke inzet van de autoriteiten, die over het algemeen in de beleidsbeslissingen tot uiting komt. Zo heeft het land zich 100 % aangepast aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, inclusief sancties. Het ontbreken van duidelijke regels en tegenstrijdige secundaire wetgeving inzake de benoeming van rechters leidde in december 2024 tot een institutionele crisis, die half maart 2025 werd overwonnen. De regering werkt in een over het algemeen stabiel politiek klimaat, heeft hervormingen doorgevoerd en heeft de voorbereidingen op de toetreding tot de EU het afgelopen jaar aanzienlijk versneld. Tijdens de intergouvernementele conferenties van december 2024 en juni 2025 zijn vier extra onderhandelingshoofdstukken voorlopig afgesloten en er is een ambitieus plan om verdere hoofdstukken voorlopig af te sluiten wanneer aan de voorwaarden is voldaan.

Volgens het oordeel van de Commissie bestaat er momenteel, in overeenstemming met het onderhandelingskader, een algeheel evenwicht tussen vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat enerzijds en vooruitgang bij de toetredingsonderhandelingen over de verschillende hoofdstukken heen anderzijds. De regering van Montenegro heeft nogmaals bevestigd dat zij de toetredingsonderhandelingen uiterlijk eind 2026 wil afronden. De Commissie is van mening dat Montenegro, mits het tempo van de hervormingen wordt aangehouden, op schema ligt om deze ambitieuze doelstelling te verwezenlijken. Daartoe moet Montenegro zich richten op de uitvoering van de hoofdstukken over de rechtsstaat en verdere vooruitgang boeken op de kritieke gebieden vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid, de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, het versnellen en verdiepen van hervormingen op het gebied van de onafhankelijkheid, het professionalisme en de verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht en volledige afstemming op het visumbeleid van de EU. De tijdige invulling van hoge functies bij de rechterlijke macht en het openbaar ministerie blijft een uitdaging die moet worden aangepakt. In sectorale onderhandelingshoofdstukken moet de onmiddellijk aandacht uitgaan naar het verwezenlijken van belangrijke hangende EU-gerelateerde hervormingen en het voldoen aan de ijkpunten voor het afsluiten van de onderhandelingen, op basis van de gestructureerde en goed geplande aanpak om vooruitgang te boeken met de integratieagenda van de EU. Een blijvende brede politieke consensus over belangrijke hervormingen blijft van cruciaal belang.

Mits Montenegro het tempo van de voorbereidingen op het EU-lidmaatschap vasthoudt, zal de Commissie, overeenkomstig de vaste praktijk, een ontwerp van een financieel pakket indienen, gevolgd door ontwerpen van gemeenschappelijke standpunten voor het afsluiten van de onderhandelingen over de financiële en budgettaire bepalingen, en zal zij beginnen met het opstellen van een ontwerp van een gemeenschappelijk standpunt voor het hoofdstuk over de instellingen.

10. De toetredingsonderhandelingen met **Albanië** hebben een ongekende impuls gekregen met nog eens vier intergouvernementele conferenties die leidden tot de opening van onderhandelingen over vijf clusters. De voorbereidingen voor de opening van de laatste cluster dit jaar zijn al goed opgeschoten. Dit uitstekende resultaat is een duidelijke erkenning van de vastberaden politieke inzet van Albanië en de duidelijke EU-aspiraties van zijn samenleving. Albanië is vooruitgang blijven boeken met de hervormingen in het kader van de cluster fundamentele kwesties. De volledige afstemming van Albanië op het gemeenschappelijk en buitenlands veiligheidsbeleid van de EU g van zijn strategische keuze .

Volgens het oordeel van de Commissie bestaat er momenteel, in overeenstemming met het onderhandelingskader, een algeheel evenwicht tussen vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat enerzijds en vooruitgang bij de toetredingsonderhandelingen over de verschillende hoofdstukken heen anderzijds. De regering van Albanië heeft nogmaals bevestigd dat zij de toetredingsonderhandelingen uiterlijk eind 2027 wil afronden. De Commissie is van mening dat Albanië, mits het tempo van de hervormingen wordt aangehouden, op schema ligt om deze ambitieuze doelstelling te verwezenlijken. De onmiddellijke prioriteit voor verdere vooruitgang is om de hervorming op het gebied van de fundamentele kwesties te intensiveren, met name om snel te voldoen aan de tussentijdse ijkpunten inzake de rechtsstaat die in de nabije toekomst kunnen worden bereikt. Voor andere hoofdstukken van de onderhandelingen moet de aandacht uitgaan naar het versnellen van de werkzaamheden aan belangrijke hangende wetgevings- en institutionele voorstellen. Dit betreft de hoofdstukken die op korte termijn voorlopig kunnen worden afgesloten, maar ook de hoofdstukken die investeringen of aanpassingen op langere termijn vereisen, zoals op het gebied van financiële diensten. Albanië heeft vooruitgang geboekt met de hervormingen op het gebied van actieve internationale samenwerking tegen de georganiseerde misdaad en de ontwikkeling van capaciteit voor financiële onderzoeken, maar er moeten meer inspanningen worden verricht bij het onderzoek naar drugshandelaars en het opvoeren van de identificatie en ontmanteling van criminele organisaties. Inclusieve en constructieve samenwerking tussen de regeringspartij en de oppositie en met alle belanghebbenden is noodzakelijk voor langdurige effecten van de hervormingen.

11. Ondanks de zeer moeilijke omstandigheden waarin het land verkeert als gevolg van de Russische aanvalsoorlog, bleef **Oekraïne** het afgelopen jaar blijk geven van een opmerkelijke inzet voor de toetreding tot de EU. Het toetredingsproces van Oekraïne is een stap verder gekomen met de voltooiing van het screeningproces in september 2025. In mei heeft het land routekaarten goedgekeurd inzake de rechtsstaat, de hervorming van het openbaar bestuur en het functioneren van de democratische instellingen, alsook een actieplan inzake nationale minderheden en zijn onderhandelingspositie voor de cluster fundamentele kwesties. De Commissie heeft deze routekaarten en het actieplan positief beoordeeld. Oekraïne is integriteit en meritocratie in het rechtstelsel blijven bevorderen en is resultaten blijven boeken op het gebied van handhaving in corruptiezaken op hoog niveau, en heeft de aanzet gegeven tot de hervorming van verschillende rechtshandavingsinstanties. De aan de staat van beleg gerelateerde beperkingen van de grondrechten blijven over het algemeen evenredig.

Recente negatieve trends, waaronder de druk op de gespecialiseerde corruptiebestrijdingsagentschappen en het maatschappelijk middenveld, moeten resoluut worden omgebogen. Er moet ook verdere vooruitgang worden geboekt bij het versterken van de onafhankelijkheid, de integriteit, het professionalisme en de efficiëntie van de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en de rechtshandhaving, alsook bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. De afstemming op de EU-normen inzake de bescherming van de grondrechten moet verder worden geïntensiveerd, en de hervorming van het openbaar bestuur en de decentralisatie moeten worden voortgezet.

De Oekraïense regering heeft te kennen gegeven dat zij de toetredingsonderhandelingen uiterlijk eind 2028 wil afronden. De Commissie is vastbesloten deze ambitieuze doelstelling te ondersteunen, maar is van mening dat, om dit te verwezenlijken, het tempo van de hervormingen moet worden opgevoerd, vooral met betrekking tot de fundamentele

kwesties, met name de rechtsstaat. De Commissie is van oordeel dat Oekraïne heeft voldaan aan de voorwaarden om cluster 1 (fundamentele kwesties) en de clusters 6 (externe betrekkingen) en 2 (interne markt) te openen. De Commissie verwacht dat Oekraïne ook aan de voorwaarden zal voldoen om de resterende drie clusters uiterlijk aan het einde van het jaar te openen. De Commissie zal de werkzaamheden voortzetten om de Raad in staat te stellen voor het einde van het jaar alle clusters te openen. Ondanks enige vooruitgang op het gebied van fundamentele hervormingen blijven verdere inspanningen essentieel.

12. Op 28 september 2025 hebben de inwoners van **Moldavië** hun stem uitgebracht bij de parlementsverkiezingen, waarvan de uitkomst duidelijk heeft gemaakt dat een meerderheid sterk voorstander is van verdere stappen naar EU-lidmaatschap. Volgens de OVSE/ODIHR werden de verkiezingen goed beheerd, ondanks dat zij plaatsvonden in de context van ongekende Russische inmenging. Zo was er sprake van goed georkestreerde en geavanceerde desinformatiecampagnes, cyberaanvallen en illegale financiering. Het toetredingsproces van Moldavië is een stap verder gekomen met de voltooiing van het screeningproces in september 2025. Bovendien heeft het land in het voorjaar routekaarten goedgekeurd over de rechtsstaat, de hervorming van het openbaar bestuur en het functioneren van de democratische instellingen. De Commissie heeft deze routekaarten positief beoordeeld. Moldavië is belangrijke hervormingen op weg naar toetreding tot de EU blijven doorvoeren, onder meer wat betreft het doorlichten en benoemen van hoge rechters en openbare aanklagers, het aanpakken van corruptie, en mediavrijheid.

De regering van Moldavië heeft aangegeven dat zij de toetredingsonderhandelingen uiterlijk begin 2028 voorlopig wil afsluiten. De Commissie is vastbesloten deze doelstelling te ondersteunen, die ambitieus maar haalbaar is, mits Moldavië het huidige tempo van de hervormingen opvoert. De Commissie is van oordeel dat Moldavië heeft voldaan aan de voorwaarden om cluster 1 (fundamentele kwesties) en de clusters 6 (externe betrekkingen) en 2 (interne markt) te openen. De Commissie verwacht dat Moldavië ook aan de voorwaarden zal voldoen om de resterende drie clusters uiterlijk aan het einde van het jaar te openen. De Commissie zal de werkzaamheden voortzetten om de Raad in staat te stellen voor het einde van het jaar alle clusters te openen. Kijkend naar de toekomst zal het cruciaal zijn om meer werk te verrichten met betrekking tot de fundamentele kwesties, of het nu gaat om de rechtsstaat in ruimere zin, waaronder de consolidatie van instellingen voor corruptiebestrijding en het neerzetten van een solide staat van dienst op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en definitieve gerechtelijke uitspraken, of om voortzetting van de hervormingen van het openbaar bestuur.

13. De polarisatie in de Servische samenleving is toegenomen tegen de achtergrond van massale protesten in heel **Servië** sinds november 2024, waaruit de teleurstelling van burgers over onder meer corruptie en het vermeende ontbreken van verantwoordingsplicht en transparantie blijkt, in combinatie met gevallen van buitensporig gebruik van geweld tegen demonstranten en druk op het maatschappelijk middenveld. Dit heeft geresulteerd in een steeds moeilijker klimaat waarin verdeeldheid zaaïende retoriek heeft geleid tot een ernstige uitholling van het vertrouwen onder de belanghebbenden, wat op zijn beurt gevolgen heeft voor het toetredingsproces. De hervormingen werden aanzienlijk vertraagd. Er moet een einde komen aan de vele negatieve verhalen over de EU die ook door politieke ambtsdragers worden gebruikt en door mediakanalen worden overgenomen. Hoewel Servië onlangs de afstemming op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU heeft vergroot, moet het

land zijn inspanningen voor een stabielere en grotere afstemming opvoeren. Servië moet duidelijk blijk geven van zijn geopolitieke oriëntatie op de EU, onder meer door te beginnen zich aan te sluiten bij de beperkende maatregelen die de EU heeft genomen in de context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Er moeten enkele recente positieve ontwikkelingen worden benoemd. Servië heeft zijn mediawetgeving verder aangepast aan het EU-acquis en de Europese normen. Het oordeel van de Commissie uit 2021 dat Servië had voldaan aan de ijkpunten voor het openen van cluster 3 (concurrentievermogen en inclusieve groei) blijft geldig.

Voor de toekomst verwacht de Commissie dat de onlangs opnieuw gestarte procedure voor de benoeming van de nieuwe raad van het regelgevend orgaan voor de elektronische media (REM) en het wetgevingsproces voor de vaststelling van de wet inzake het uniforme kiezersregister op geloofwaardige en inclusieve wijze zullen worden afgerond en uitgevoerd, waarbij het maatschappelijk middenveld en alle belanghebbenden, met inbegrip van de oppositie, worden betrokken. Van Servië wordt verwacht dat het de impasse op het gebied van de rechterlijke macht en grondrechten in het algemeen doorbreekt en de achteruitgang van de vrijheid van meningsuiting en de uitholling van de academische vrijheid met spoed omkeert, en dat het zorgt voor vooruitgang met betrekking tot het kiesstelsel en voltooiing van de ontvlechting van de energiesector. Servië moet zijn lijst van visumvrije landen afstemmen op die van de EU. Er moet voortdurend aandacht worden besteed aan het in stand houden van een algeheel evenwicht tussen vooruitgang bij de hoofdstukken over de rechtsstaat en de normalisering van de betrekkingen met Kosovo enerzijds en het algemene tempo van de toetredingsonderhandelingen over de verschillende hoofdstukken anderzijds. In het kader van de door de EU gefaciliteerde dialoog wordt van Servië verwacht dat het al zijn verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst over het pad naar normalisering en de uitvoeringsbijlage daarbij, alsook alle eerdere dialoogovereenkomsten, nakomt. De door de EU gefaciliteerde dialoog heeft tot doel de samenwerking te bevorderen, vooruitgang te boeken op weg naar de EU en het leven van de bevolking te verbeteren.

De Commissie staat klaar om Servië te ondersteunen bij het doorvoeren van de noodzakelijke democratische veranderingen die van een toekomstig lid van de EU worden verwacht. Servië moet de huidige politieke impasse doorbreken en de verdeeldheid in de samenleving overwinnen door het vertrouwen onder politieke actoren en actoren uit het maatschappelijk middenveld te herstellen en de voorwaarden te scheppen voor een inclusieve dialoog, die nodig is om vooruitgang te boeken met de vereiste belangrijkste hervormingen. De toewijding inzet van Servië aan het EU-traject en zijn politieke wil om de vereiste hervormingen op geloofwaardige wijze uit te voeren, moeten worden versterkt en beter worden geschraagd door doortastende concrete acties en tot uiting komen in de communicatie naar het publiek. Tastbare resultaten in de bestrijding van corruptie en de versterking van de rechtsstaat, waaronder de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, mediavrijheid, hervormingen van het kiesstelsel, het waarborgen van een werkelijk gunstig klimaat voor het maatschappelijk middenveld en geloofwaardige inspanningen om desinformatie en buitenlandse informatiemanipulatie een halt toe te roepen, zijn voor Servië van essentieel belang om vooruitgang te boeken op zijn weg naar de EU.

14. **Noord-Macedonië** is zich volledig blijven aanpassen aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, wat getuigt van zijn strategische keuze. De autoriteiten zijn blijven werken aan de routekaarten voor de rechtsstaat, de hervorming van het openbaar bestuur en het functioneren van de democratische instellingen, en het

actieplan voor de bescherming van minderheden, die in een inclusief proces moeten worden afgerond. Noord-Macedonië heeft het afgelopen jaar echter geen beslissende stappen gezet om vooruitgang te boeken in de toetredingsonderhandelingen. Het land heeft nog niet de relevante grondwetswijzigingen doorgevoerd om burgers die binnen de grenzen van de staat wonen en deel uitmaken van andere bevolkingsgroepen, zoals Bulgaren, in de grondwet op te nemen, zoals bedoeld in de conclusies van de Raad van juli 2022, waartoe het land zich had verbonden. Bilaterale overeenkomsten met de buurlanden, waaronder de Prespa-overeenkomst tussen Noord-Macedonië en Griekenland en het verdrag inzake vriendschap, goed nabuurschap en samenwerking tussen Bulgarije en Noord-Macedonië, moeten door alle partijen te goeder trouw worden uitgevoerd.

Snelle en resolute actie is nodig voor de ijkpunten voor het openen van onderhandelingen, in overeenstemming met het onderhandelingskader, met het oog op het zo snel mogelijk openen van de eerste cluster zodra aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Noord-Macedonië moet meer inspanningen leveren om EU-gerelateerde hervormingen door te voeren, vooral in het kader van de cluster fundamentele kwesties, met name om de rechtsstaat te handhaven, in het bijzonder door de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht te waarborgen en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad op te voeren. Corruptie moet onverminderd worden bestreden, onder meer door het versterken van de handhaving en het realiseren van een solide staat van dienst bij het onderzoek naar, en de vervolging en definitieve veroordeling van gevallen van corruptie op hoog niveau.

15. In **Bosnië en Herzegovina** hebben de politieke crisis in de entiteit Republika Srpska en het daaropvolgende einde van de regeringscoalitie de vooruitgang op weg naar toetreding tot de EU ondermijnd. Als gevolg daarvan werden slechts enkele hervormingen goedgekeurd. Positief is echter dat Bosnië en Herzegovina in september 2025 zijn hervormingsagenda ter goedkeuring voorlegde aan de Commissie. Bosnië en Herzegovina is zich volledig blijven aanpassen aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, wat getuigt van zijn strategische keuze. Na recente institutionele veranderingen in de entiteit Republika Srpska heeft Bosnië en Herzegovina nu de kans om hervormingen op het EU-traject door te voeren.

In overeenstemming met het besluit van de Europese Raad van maart 2024 om toetredingsonderhandelingen te openen, moeten de autoriteiten de focus weer leggen op het nemen van alle relevante stappen die in de aanbeveling van de Commissie van oktober 2022 zijn uiteengezet. Dit omvat de voltooiing en vaststelling van de wet inzake de rechtbanken en de wet inzake de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging, in overeenstemming met de Europese normen. Bosnië en Herzegovina moet ook een nationaal plan voor de overname van het acquis ontwikkelen en met spoed de nationale IPA-coördinator benoemen. Het zetten van stappen op deze terreinen en het benoemen van een hoofdonderhandelaar zijn van cruciaal belang voor de Commissie om het onderhandelingskader aan de Raad voor te leggen en te beginnen met het toelichtende gedeelte van de screening van het EU-acquis. De kwesties die in het advies van de Commissie over de lidmaatschapsaanvraag van het land aan de orde zijn gesteld, onder meer over governance en over grondwettelijke hervormingen en de hervorming van het verkiezingkiesstelsel, moeten dringend worden aangepakt.

16. **Kosovo** is een potentiële kandidaat die zich met alle politieke actoren continu inzet voor zijn EU-traject en kan rekenen op hoge steun van de bevolking, en heeft zich volledig

aangepast aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. In de aanloop naar de algemene verkiezingen van februari 2025 werd het binnenlandse toneel van Kosovo echter gekenmerkt door verdeeldheid zaaiende retoriek, gevolgd door het onvermogen van politieke actoren om tot de samenstelling van het parlement in oktober de belangrijkste instellingen te vormen, waarbij weinig bereidheid tot een onderhandelde oplossing werd getoond. Tegen deze achtergrond was er na de verkiezingen van februari 2025 sprake van een algemene vertraging van het tempo van de hervormingen, naast de aanhoudende verdeeldheid in de politiek. De EU is ingenomen met de vreedzame, inclusieve en competitieve eerste ronde van de lokale verkiezingen, waaraan alle gemeenschappen hebben deelgenomen. Er is enige vooruitgang geboekt, met name in de bestrijding van zware en georganiseerde misdaad en de digitale transformatie.

In de komende periode moet Kosovo weer op schema komen met de EU-agenda door samenwerking tussen de partijen tot stand te brengen en prioriteit te geven aan de broodnodige hervormingen, met name op het gebied van de rechtsstaat en de vrijheid van meningsuiting. Kosovo moet ongegronde asielaanvragen van Kosovaarse staatsburgers in de EU blijven aanpakken. De Commissie staat klaar om een advies op te stellen over het verzoek om toetreding van Kosovo indien zij daarom wordt verzocht. In het kader van de door de EU gefaciliteerde dialoog wordt van Kosovo verwacht dat het al zijn verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst over het pad naar normalisering en de uitvoeringsbijlage daarbij, alsook alle eerdere dialoogovereenkomsten, nakomt. De door de EU gefaciliteerde dialoog heeft tot doel de samenwerking te bevorderen, vooruitgang te boeken op weg naar de EU en het leven van de bevolking te verbeteren. De Commissie heeft de eerste stappen gezet om de maatregelen die vanaf mei 2025 van kracht waren, geleidelijk op te heffen. De volgende stappen blijven afhankelijk van verdere de-escalatie in het noorden. De Commissie is voornemens deze maatregelen verder op te heffen, mits het lokale bestuur in het noorden na de tweede ronde van de lokale verkiezingen op ordelijke wijze wordt overgedragen en de de-escalatie wordt voortgezet.

17. **Turkije** is een kandidaat-lidstaat en een cruciale partner voor de Europese Unie. De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn sinds 2018 tot stilstand gekomen, overeenkomstig de beslissing van de Raad. De feiten die aan deze beoordeling ten grondslag lagen, gelden nog steeds, met name gezien de verdere achteruitgang op het gebied van de grondrechten en de rechtsstaat, met inbegrip van de rechterlijke macht, die dit jaar werd waargenomen. Turkije moet de hoogste democratische normen toepassen in overeenstemming met zijn toezeggingen als lid van de Raad van Europa en kandidaat-lidstaat van de EU, en deze achteruitgang omkeren.

De EU heeft een strategisch belang bij een stabiele en veilige omgeving in het oostelijke Middellandse Zeegebied en bij de ontwikkeling van op samenwerking gebaseerde en wederzijds voordelige betrekkingen met Turkije, met name wat betreft de regio-overschrijdende veiligheids- en connectiviteitsagenda om de EU dichterbij de zuidelijke Kaukasus en Centraal-Azië te brengen en de veiligheid van het Zwarte Zeegebied te verbeteren. Geopolitieke uitdagingen, maar ook de uitdagingen die voortvloeien uit de groene en de digitale transitie, vragen om een sterker partnerschap met Turkije. Geschraagd door de verbeterde regionale stabiliteit in het oostelijke Middellandse Zeegebied en de bevordering van goede nabuurschapsbetrekkingen, zijn concrete stappen ondernomen met betrekking tot kwesties van gemeenschappelijk belang. De betrokkenheid op hoog niveau werd voortgezet en de dialoog op hoog niveau over de economie werd hervat. Er vonden ook dialogen op hoog niveau plaats over handel en over migratie en veiligheid. Turkije is een belangrijke regionale speler op het gebied van

buitenlands beleid, dat een belangrijk element vormt in de context van de betrekkingen tussen de EU en Turkije, ook al blijven de verschillende visies op bepaalde kwesties van het buitenlands beleid bestaan. De mate van formele afstemming van Turkije op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bleef zeer laag, hoewel belangen en doelstellingen vaak overeenstemden met betrekking tot belangrijke ontwikkelingen in de regio (vrede en connectiviteit in de zuidelijke Kaukasus, stabiliteit in Syrië, staakt-het-vuren in Gaza en de doelstelling van een tweestatenoplossing). Turkije heeft specifieke maatregelen genomen om een einde te maken aan de omzeiling van de EU-sancties tegen Rusland via zijn grondgebied en moet bij het optreden tegen omzeiling van EU-sancties blijven samenwerken met de EU.

In overeenstemming met de gezamenlijke mededeling van 2023 en de conclusies van de Europese Raad moet een gefaseerde, evenredige en omkeerbare aanpak worden gevolgd om belangrijke samenwerkingsgebieden nieuw leven in te blazen. De constructieve inspanningen die Turkije zelf levert, moeten worden voortgezet en de punten van zorg van de EU moeten worden weggenomen. Van Turkije wordt verwacht dat het het internationaal recht, goede nabuurschapsbetrekkingen en de soevereiniteit van de EU-lidstaten eerbiedigt. Van Turkije wordt actieve ondersteuning verwacht voor onderhandelingen over een rechtvaardige, alomvattende en levensvatbare oplossing voor de kwestie-Cyprus binnen het kader van de VN, in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad, met inbegrip van de externe aspecten ervan, en met de beginselen waarop de EU is gebaseerd en het acquis. Turkije moet ook zijn verplichting nakomen om een volledige en niet-discriminerende uitvoering van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EU-Turkije te verzekeren.

18. De Commissie blijft zich standvastig solidair verklaren met de **Georgische** bevolking en is bereid de Georgiërs te blijven ondersteunen op hun weg naar een Europese toekomst. De door de Georgische autoriteiten genomen maatregelen voldoen niet aan de verwachtingen die de EU aan een kandidaat-lidstaat stelt. Er was over de hele linie sprake van ernstige achteruitgang met betrekking tot de fundamentele kwesties als gevolg van de vaststelling van repressieve wetgeving die de grondrechten en fundamentele vrijheden ondermijnt, de politieke instrumentalisering van de rechterlijke macht, de vervolging van oppositieleiders, willekeurige aanhoudingen van demonstranten en journalisten en een krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld. De uitholling van het beginsel van checks-and-balances en de democratische besluitvorming, in combinatie met het ontbreken van effectief parlementair toezicht, hebben geleid tot een toename van de uitvoerende macht, met inbegrip van de gijzeling van de staat. In november 2024 bevestigde het besluit van de Georgische autoriteiten om het openen van toetredingsonderhandelingen niet voort te zetten, ondubbelzinnig dat zij afstappen van het beleid van eerdere regeringen, van de Europese aspiraties van de overgrote meerderheid van het Georgische volk en van de verbintenis in de grondwet van Georgië om de volledige integratie van Georgië in de EU te waarborgen. Tegelijkertijd hebben de Georgische autoriteiten ook systematisch anti-EU-retoriek en desinformatie verspreid en hebben zij geen enkele politieke wil getoond om de relevante hervormingen (d.w.z. de negen stappen) na te streven die zijn uiteengezet in de aanbevelingen van de Commissie van 8 november 2023, die noodzakelijk zijn voor de vooruitgang van het land op de weg naar de EU. De handelwijze van de Georgische autoriteiten heeft de betrekkingen tussen de EU en Georgië ondermijnd en Georgië verder verwijderd van het uitbreidingsproces van de EU. Bijgevolg is het proces van toetreding van Georgië tot de EU in feite tot stilstand gekomen. Totdat de Georgische autoriteiten hun koers omkeren, heeft de

Commissie van haar kant, in aanvulling op de Raad, de politieke contacten op hoog niveau teruggeschroefd, de bilaterale bijstand die rechtstreeks ten goede komt aan de Georgische autoriteiten opgeschort en de inspanningen ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media opgevoerd. In januari 2025 besloot de Raad op basis van het voorstel van de Commissie de visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Georgië gedeeltelijk op te schorten en de visumvrijstelling voor houders van Georgische diplomatieke en dienst-/officiële paspoorten op te schorten.

Georgië moet zijn democratische achteruitgang met spoed ongedaan maken en alomvattende en tastbare inspanningen verrichten om de resterende punten van zorg aan te pakken en belangrijke hervormingen door te voeren, met steun van alle partijen en effectieve burgerparticipatie, in overeenstemming met de negen stappen die zijn vastgesteld voor de status van kandidaat-lidstaat, met volledige inachtneming van de waarden en beginselen waarop de Europese Unie is gegrondvest. Naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van december 2024 dat het optreden van de Georgische regering de facto heeft geleid tot een stopzetting van het pretoetredingsproces en in het licht van de aanhoudende achteruitgang met betrekking tot de fundamentele kwesties in Georgië sindsdien, beschouwt de Commissie Georgië alleen in naam als kandidaat-lidstaat. De Georgische autoriteiten moeten blijf geven van vastberaden inzet om de koers om te buigen en terug te keren naar het pad van toetreding tot de EU.

VI. BIJLAGEN

Statistische gegevens

Indicatoren van derden met betrekking tot de status van de democratie, goed bestuur en de rechtsstaat in kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten