

Bruksela, 4 listopada 2025 r.
(OR. en)

14899/25

ELARG 123
COWEB 132
COEST 778

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	4 listopada 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 690 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Komunikat z 2025 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 690 final.

Załącznik: COM(2025) 690 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.11.2025 r.
COM(2025) 690 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Komunikat z 2025 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE

{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}

KOMUNIKAT Z 2025 R. W SPRAWIE POLITYKI ROZSZERZENIA UE

I. WPROWADZENIE

Wyzwania geopolityczne wzmocniły w Europie wspólnotę celu. Na całym kontynencie zwiększyły one przekonanie, że Europejczycy muszą zrobić o wiele więcej, aby chronić swoje bezpieczeństwo i dobrobyt. Oznacza to również obronę europejskich wartości demokratycznych i stawienie czoła nowym globalnym zagrożeniom bezpieczeństwa. Uda nam się to osiągnąć tylko dzięki współpracy z naszymi sąsiadami służącej stworzeniu silnej, stabilnej, bezpiecznej i zjednoczonej Europy opartej na wspólnych wartościach demokratycznych. W dzisiejszym świecie polityka rozszerzenia jest jednym z kluczowych narzędzi geopolitycznych, które przyczynia się do naszego wspólnego bezpieczeństwa i dobrobytu. W epoce charakteryzującej się globalnymi zmianami rozszerzenie jednoczy Europę w oparciu o wspólne wartości i wspólną tożsamość, odzwierciedlając jednocześnie model gospodarczy, społeczny i demokratyczny, który nadal inspiruje i przyciąga.

Proces rozszerzenia pozostaje procesem **rygorystycznym, sprawiedliwym i opartym na osiągnięciach**, realizowanym na podstawie obiektywnych postępów poczynionych przez każdy objęty nim kraj. Nowy impuls do rozszerzenia wiąże się z dużymi oczekiwaniami dotyczącymi reform. Kraje kandydujące muszą przeprowadzić wymagające i trwałe reformy zapewniające stabilną transformację ich gospodarek, instytucji, systemów demokratycznych i społeczeństw, aby w pełni dostosować się do demokratycznych standardów i wartości Unii Europejskiej. Działania te muszą się opierać na poszanowaniu zasad praworządności i praw podstawowych oraz na jednoznacznym przestrzeganiu orientacji geopolitycznej UE. Wymaga to od przywódców krajów objętych procesem rozszerzenia wprowadzania zmian transformacyjnych, budowania zaufania i wspierania konsensusu między różnymi grupami społecznymi.

Jednocześnie UE musi pomóc krajom objętym procesem rozszerzenia w spełnieniu wszystkich kryteriów członkostwa. W związku z tym wspiera wzmocnianie instytucji, rządy demokratyczne i reformy administracji publicznej. Zintensyfikowała również **stopniową integrację**, tworząc silniejsze powiązania między UE a krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, w tym poprzez plany wzrostu gospodarczego¹ i umożliwianie tym krajom udziału w niektórych politykach i programach przed uzyskaniem członkostwa w UE. Wymaga to również uzależnienia korzyści płynących ze stopniowej integracji od tempa reform w obszarach takich jak przestrzeganie praworządności i praw podstawowych oraz stanie na straży demokracji i kwestii podstawowych w procesie akcesyjnym w szerszym rozumieniu, przy jednoczesnym powiązaniu tego procesu ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem (WPZiB).

W niektórych obszarach **w ciągu ostatniego roku poczyniono znaczne postępy**. Postęp na ścieżce unijnej osiągnięty dotychczas przez kraje z najszybszym tempem reform pokazuje opłacalność tych reform. Powinno to stanowić silną motywację dla wszystkich krajów, które w ten proces się włączyły.

Każde rozszerzenie wzmocniło Unię Europejską. Sukces ten zależy od gotowości. Przyszłe państwa członkowskie nie tylko muszą przygotować się na obowiązki związane z członkostwem, ale również UE musi dostosować się do przyjęcia nowych członków. Zintensyfikowano działania informacyjne i komunikacyjne zarówno w państwach członkowskich, jak i w krajach objętych procesem rozszerzenia, aby omawiać z obywatelami

¹ Plany wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich i Mołdawii oraz Instrument na rzecz Ukrainy.

związane z nim korzyści i wyzwania.

II. CORAZ BLIŻEJ WIĘKSZEJ UNII

Jest to pierwszy mandat Komisji od lat 2010–2014, w ramach którego – biorąc pod uwagę przyspieszenie tempa procesu w przypadku niektórych krajów kandydujących – rozszerzenie jest realistyczną możliwością. Czarnogóra i Albania zadeklarowały już swoje **ambicje dotyczące zamknięcia negocjacji akcesyjnych** odpowiednio do 2026 r. i 2027 r. Również Serbia, Mołdawia i Ukraina ogłosiły niedawno swoje docelowe terminy zakończenia negocjacji akcesyjnych. Świadczy to o ich ambicjach, a Komisja jest zdecydowana wspierać te kraje w spełnianiu wymogów członkostwa w UE w ramach procesu akcesyjnego, który nadal opiera się na zasadzie indywidualnych osiągnięć.

UE również musi być gotowa. W związku z tym Komisja pracuje nad **przedakcesyjnymi przeglądami polityki i reformami**, w ramach których ocenia się wpływ rozszerzenia na kluczowe obszary polityki.

We wniosku dotyczącym kolejnych **wieloletnich ram finansowych (2028–2034)**² Komisja potwierdza, że rozszerzenie jest koniecznością polityczną i geostrategiczną. Stwierdza się w nim także, że UE jest głęboko zaangażowana we współpracę z krajami kandydującymi i potencjalnymi kandydatami podczas ich przygotowań do przystąpienia, z pełnym poszanowaniem procesu opartego na osiągnięciach i z głębokim przekonaniem, że przyszłość tych krajów leży w Unii Europejskiej. Nowy instrument „Globalny wymiar Europy” zapewni niezbędne wsparcie finansowe i polityczne, aby pomóc krajom kandydującym i potencjalnym kandydatom w ich drodze do UE.

W 2020 r. UE dokonała przeglądu swojej metodyki rozszerzenia, umieszczając kwestie podstawowe i wartości UE w centrum procesu akcesyjnego. Przynosi ona rezultaty, gdy kraje kandydujące czynią postępy we wprowadzaniu reform związanych z UE, skupiając swoje działania na kwestiach podstawowych procesu akcesyjnego, a w odpowiedzi na to państwa członkowskie podejmują niezbędne decyzje, tak aby negocjacje mogły posunąć się do przodu. W okresie po przystąpieniu, oprócz istniejącego dorobku prawnego UE, instrument zapewniający utrzymanie tej pozytywnej dynamiki stanowią **traktaty o przystąpieniu**. Przyszłe traktaty o przystąpieniu będą musiały zawierać silniejsze zabezpieczenia przed regresem w stosunku do zobowiązań podjętych w negocjacjach akcesyjnych, a także wymogi, aby nowe państwa członkowskie nadal stały na straży swoich osiągnięć w zakresie praworządności, zapewniając ich nieodwracalność.

III. KRAJE OBJĘTE PROCESEM ROZSZERZENIA NA DRODZE DO UE

III.1. PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH WYDARZEŃ

Proces rozszerzenia przebiega obecnie szybciej niż w ciągu ostatnich 15 lat. Od początku 2024 r. odbyło się jedenaście konferencji międzyrządowych: pięć z Albanią, cztery z Czarnogórą i po jednej z Ukrainą i Mołdawią.

Stale zaangażowanie polityczne władz Czarnogóry w realizację strategicznego celu, jakim jest integracja europejska, przyniosło wymierne rezultaty w realizacji wymaganych reform i w postępach na drodze do przystąpienia tego kraju do UE. **Czarnogóra** otworzyła wszystkie 33 rozdziały negocjacyjne poddane przeglądowi, a siedem rozdziałów tymczasowo

² COM(2025) 570 final.

zamknięto. Od czasu ostatniego sprawozdania odbyły się dwie konferencje międzyrządowe, zamykające tymczasowo cztery nowe rozdziały³, ponieważ Czarnogóra spełniła końcowe kryteria odniesienia. Dzięki temu Czarnogóra jest najbardziej zaawansowana w procesie przystąpienia do UE. Zdecydowane podejście do pozostania przy orientacji strategicznej UE nadal ma kluczowe znaczenie dla dalszych postępów.

Po konferencji międzyrządowej 15 października 2024 r., która doprowadziła do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych w sprawie klastra 1 – kwestie podstawowe, negocjacje akcesyjne z **Albanią** nabrały bezprecedensowego tempa dzięki kolejnym czterem konferencjom międzyrządowym prowadzącym do rozpoczęcia negocjacji w sprawie pięciu klastrów. Wyraźnie odzwierciedla to zdecydowane zaangażowanie polityczne Albanii. Albania nadal czyniła postępy w reformach w ramach klastra dotyczącego kwestii podstawowych, w szczególności w zakresie kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości oraz zakończenia procesu weryfikacji w pierwszej instancji, odnotowując dalsze dobre wyniki działania Specjalnego Organu ds. Walki z Korupcją i Przestępczością Zorganizowaną (SPAK) w sprawach antykorupcyjnych, oraz w dziedzinie aktywnej współpracy międzynarodowej przeciwko przestępczości zorganizowanej oraz budowaniu zdolności w zakresie dochodzeń finansowych. Przyjęto kluczowe przepisy dotyczące mniejszości narodowych i ochrony danych osobowych. Obecny dynamiczny postęp w procesie negocjacji akcesyjnych musi prowadzić do dalszego przyspieszenia reform związanych z UE, zwłaszcza w zakresie wolności mediów, oraz do kontynuacji wdrażania reform sądownictwa i dalszych osiągnięć w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, produkcji niedozwolonych środków odurzających i handlu nimi, a także korupcji, w szczególności na wysokim szczeblu. Ponadto nadal ważne jest propagowanie praw podstawowych, w tym równości płci i niedyskryminacji, praw dziecka i prawa własności, przy wsparciu pluralistycznego i konstruktywnego dialogu politycznego.

Jesienią zakończono techniczny przegląd zgodności prawa krajowego z prawem UE (screening) z **Ukrainą i Mołdawią**. Komisja przedstawiła Radzie sprawozdania ze screeningu obu krajów dotyczące klastra 1 – kwestie podstawowe, 2 – rynek wewnętrzny, 3 – konkurencyjność i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu oraz 6 – stosunki zewnętrzne. W maju 2025 r. Ukraina i Mołdawia przyjęły plany działania dotyczące praworządności, administracji publicznej i funkcjonowania instytucji demokratycznych, a w przypadku Ukrainy – plan działania dotyczący mniejszości narodowych, zgodnie z wytycznymi zawartymi w sprawozdaniach ze screeningu. Zasadnicze znaczenie ma utrzymanie zdecydowanego zaangażowania we wdrażanie środków antykorupcyjnych w dziedzinie praworządności, w tym w walkę z korupcją. Komisja przypomina swoją ocenę, zgodnie z którą klastry dotyczące kwestii podstawowych, rynku wewnętrznego i stosunków zewnętrznych są gotowe do otwarcia.

W obliczu wyzwań spowodowanych rosyjską wojną napastniczą **Ukraina** wykazała się silnym zaangażowaniem na swojej drodze do UE, kontynuując najważniejsze reformy, przy czym konieczne są dalsze i stałe postępy w walce z korupcją. Plan Ukrainy odegrał kluczową rolę w kierowaniu reformami i wspieraniu dostosowania do dorobku prawnego UE, wykazując odporność warunkowości w wyjątkowych okolicznościach. Podjęte już kroki (od wzmocnienia środków antykorupcyjnych po usprawnienie administracji publicznej) tworzą podstawy do odbudowy i otwierają przestrzeń dla większego zaangażowania sektora prywatnego. Zasadnicze znaczenie będzie miało utrzymanie tej dynamiki i zapobieganie ryzyku regresu, w szczególności w zakresie walki z korupcją. Poczyniono również znaczne

³ Rozdziały 5 (zamówienia publiczne), 7 (prawo własności intelektualnej), 10 (społeczeństwo informacyjne i media) i 20 (polityka w zakresie przedsiębiorstw i przemysłu).

postępy w obszarze stopniowej integracji z jednolitym rynkiem, które już przybliżają Ukrainę do UE. 1 stycznia 2026 r. wejdzie w życie pierwsza decyzja dotycząca traktowania Ukrainy zgodnie z zasadami rynku wewnętrznego w kwestii korzystania z telefonu za granicą tak jak w kraju.

Mołdawia przyspieszyła postępy na drodze do przystąpienia i istotnie pogłębiła współpracę z UE pomimo ciągłych zagrożeń hybrydowych i prób destabilizacji kraju i jego prounijnych dążeń. Zdecydowane zaangażowanie Mołdawii na rzecz przystąpienia do UE znalazło również potwierdzenie w wyborach parlamentarnych z 28 września 2025 r., w których większość pewnie opowiedziała się za dalszymi postępami na drodze tego kraju do UE. Pierwszy szczyt UE–Mołdawia, który miał miejsce 4 lipca 2025 r., stanowił wejście na nowy poziom współpracy i integracji. Jednocześnie podjęto konkretne kroki w celu stopniowej integracji Mołdawii z kluczowymi częściami jednolitego rynku, w tym w zakresie jej włączenia – od 1 stycznia 2026 r. – do unijnego obszaru korzystania z telefonu za granicą tak jak w kraju.

Serbia otworzyła 22 spośród 35 rozdziałów negocjacyjnych. Dwa z nich udało się tymczasowo zamknąć. Ostatnim otwartym klastrem był klaster 4 – zielona agenda i zrównoważona łączność, którego otwarcie miało miejsce w grudniu 2021 r. Władze nadal deklarowały członkostwo w UE jako swój cel strategiczny, ale faktyczne tempo wdrażania reform znacznie spadło. Serbia musi przeprowadzić wiarygodne reformy we wszystkich dziedzinach, przede wszystkim w obszarze kwestii podstawowych w procesie akcesyjnym, a także przyspieszyć dostosowanie do dorobku prawnego UE, w tym stopniowe i silniejsze dostosowanie do WPZiB. Serbia musi również wziąć na siebie znacznie większą odpowiedzialność za proaktywną i bardziej obiektywną komunikację dotyczącą procesu swojego przystąpienia do UE oraz unikać antyunijnej retoryki. Polaryzacja w społeczeństwie serbskim pogłębiła się w kontekście masowych protestów studentów i obywateli, które mają miejsce w całej Serbii od listopada 2024 r., będących wyrazem rozczarowania obywateli korupcją oraz postrzeganym brakiem rozliczalności i przejrzystości. Protestom tym towarzyszą przypadki nadmiernego użycia siły wobec demonstrantów i naciski na społeczeństwo obywatelskie.

W ramach wspieranego przez UE dialogu oczekuje się, że zarówno Serbia, jak i Kosowo wywiążą się ze wszystkich swoich zobowiązań wynikających z Porozumienia w sprawie ścieżki normalizacji stosunków między Kosowem a Serbią i załącznika wykonawczego do tego porozumienia, a także ze wszystkich wcześniejszych porozumień w ramach dialogu. Wspierany przez UE dialog ma na celu propagowanie współpracy, osiąganie postępów na drodze do UE i poprawę warunków życia ludzi.

Macedonia Północna nie przyjęła jeszcze odpowiednich zmian konstytucyjnych w celu włączenia do konstytucji obywateli, którzy mieszkają w granicach państwa i są częścią innych narodów, takich jak Bułgarzy, o których to zmianach jest mowa w konkluzjach Rady z lipca 2022 r. i które kraj ten zobowiązał się zapoczątkować i wprowadzić. Władze kontynuowały prace nad planami działania dotyczącymi praworządności, reformy administracji publicznej i funkcjonowania instytucji demokratycznych oraz nad planem działania na rzecz ochrony mniejszości. Macedonia Północna powinna zintensyfikować wysiłki na rzecz utrzymania praworządności, w szczególności poprzez ochronę niezależności i uczciwości sądów oraz wzmocnienie walki z korupcją.

Bośnia i Hercegowina zmagala się z napięciami politycznymi w związku z końcem rządzącej koalicji i impasem w reformach w okresie, którego dotyczy niniejszy komunikat. Parlament przyjął przepisy o ochronie danych i kontroli granicznej. Podpisano także umowę o statusie Frontexu. We wrześniu 2025 r. Bośnia i Hercegowina przedłożyła Komisji do

zatwierdzenia swój program reform. Republika Serbska przyjęła ustawy podważające porządek konstytucyjny i prawny oraz funkcjonowanie instytucji państwowych. Sąd Konstytucyjny uchylił te ustawy. W następstwie potwierdzonego w apelacji wyroku skazującego prezydent Republiki Serbskiej został usunięty z urzędu, a na 23 listopada zaplanowano przedterminowe wybory. W październiku Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej powołało Anę Trišić-Babić, która do czasu wyborów ma pełnić obowiązki prezydenta, zakończyło mandat urzędującego prezydenta i uchyliło sześć ustaw uznanych wcześniej za niezgodne z konstytucją. Celem tych działań była deeskalacja sytuacji politycznej. Kraj musi podjąć odpowiednie kroki w celu zorganizowania pierwszej konferencji międzyrządowej, zaczynając od przyjęcia ustaw dotyczących reformy sądownictwa i mianowania głównego negocjatora. Oczekuje się, że Bośnia i Hercegowina pilnie sfinalizuje oczekiwaną reformę konstytucyjną i reformę ordynacji wyborczej. W kontekście zbliżających się negocjacji akcesyjnych niezbędne będzie przeprowadzenie reformy instytucji państwowych w celu zapewnienia funkcjonalności i niedyskryminacji.

Kosowo^{*} utrzymało swoje zaangażowanie na rzecz integracji europejskiej, który to cel cieszył się wysokim poparciem publicznym. Postęp w realizacji agendy związanej z UE utrudniały jednak podziały w polityce wewnętrznej i zastój spowodowany spowolnieniem działań Zgromadzenia w okresie poprzedzającym lutowe wybory parlamentarne, a następnie przedłużający się impas polityczny. Komisja podjęła pierwsze kroki w celu stopniowego znoszenia obowiązujących środków w maju 2025 r. Kolejne działania są nadal uzależnione od trwałej deeskalacji na północy kraju. Komisja zamierza kontynuować znoszenie tych środków, pod warunkiem że po wyborach samorządowych nastąpi uporządkowane przekazanie sprawowania rządów na północy kraju i utrzyma się deeskalacja.

W ramach wspieranego przez UE dialogu oczekuje się, że zarówno Kosowo, jak i Serbia wywiążą się ze swoich odpowiednich zobowiązań wynikających z Porozumienia w sprawie ścieżki normalizacji stosunków między Kosowem a Serbią i załącznika wykonawczego do tego porozumienia, a także ze wszystkich wcześniejszych porozumień w ramach dialogu. Wspierany przez UE dialog ma na celu propagowanie współpracy, osiąganie postępów na drodze do UE i poprawę warunków życia ludzi. Oczekuje się, że Kosowo zaangażuje się w poszukiwanie długoterminowych rozwiązań w zakresie dostępu wszystkich społeczności do podstawowych usług publicznych, również zgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z dialogu.

Turcja jest krajem kandydującym i jednym z najważniejszych partnerów UE. Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z kwietnia 2024 r.⁴ UE kontynuuje rozwijanie stosunków między UE a Turcją w sposób stopniowy, proporcjonalny i odwracalny. Jak Rada przypominała w grudniu 2024 r.⁵, stabilna i bezpieczna sytuacja we wschodniej części Morza Śródziemnego oraz rozwijanie opartych na współpracy i wzajemnie korzystnych stosunków z Turcją są kwestiami leżącymi w strategicznym interesie UE. W tym względzie – w kontekście dalszego zacieśniania współpracy między UE a Turcją – Unia Europejska przywiązuje szczególną wagę do wznowienia rozmów w sprawie rozwiązania kwestii cypryjskiej i poczynienia w ich ramach postępów. Oczekuje się, że Turcja będzie przestrzegać prawa międzynarodowego, stosunków dobrosąsiedzkich i suwerenności państw członkowskich UE. UE i Turcja zaangażowały się w kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym we wdrażanie unii celnej, kwestie gospodarcze, zarządzanie

^{*} Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

⁴ Dok. EUCO 12/24.

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

migracjami, transformację ekologiczną i cyfrową, zmianę klimatu, politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju regionalnego, oraz konektywność, w tym w ramach posiedzenia ministerialnego dotyczącego bezpieczeństwa międzyregionalnego i międzyregionalnej konektywności, które odbyło się w październiku 2025 r. W strategicznym interesie UE leży rozwój odpornych i wydajnych połączeń transportowych, energetycznych i cyfrowych między Azją Środkową i Kaukazem Południowym i dalej z UE. W ciągu ostatniego roku prowadzono dialog na wysokim szczeblu na temat gospodarki, handlu, migracji, bezpieczeństwa i klimatu, zgodnie z odpowiednimi konkluzjami Rady. Jednocześnie poważnym problemem pozostaje ciągle pogarszanie się standardów demokratycznych, praworządności, niezależności sądownictwa i poszanowania praw podstawowych. Od początku 2025 r. wszczęto wiele postępowań sądowych, dokonano wielu aresztowań i przedstawiono wiele zarzutów skierowanych przeciwko urzędnikom wybieranym, członkom opozycji i partiom opozycyjnym, działaczom politycznym, przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego i biznesu, dziennikarzom i innym osobom. Wywołało to wątpliwości co do przestrzegania przez Turcję wartości demokratycznych. Dialog na temat praworządności stanowi integralną część stosunków między UE a Turcją, a działania na rzecz zajęcia się tymi niepokojącymi wydarzeniami będą kontynuowane.

W odniesieniu do **Gruzji** w czerwcu i październiku 2024 r. Rada Europejska⁶ stwierdziła, że działania władz tego kraju zagrażały jego europejskiej ścieżce i *de facto* wstrzymały proces akcesyjny. W grudniu 2024 r. Rada Europejska wyraziła ubolewanie z powodu decyzji rządu Gruzji o zawieszeniu procesu przystąpienia tego kraju do UE do 2028 r. Od tego czasu sytuacja uległa dalszemu znacznemu pogorszeniu. Gruzja doświadczyła poważnego regresu demokracji i szybko postępującej erozji praworządności, a prawa podstawowe zostały poważnie ograniczone. Systemowe i systematyczne represje ze strony władz, w tym przepisy ograniczające przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego i prawa podstawowe oraz funkcjonowanie niezależnych mediów, jak też wymierzone w osoby LGBTIQ, nadmierne i całkowicie bezkarne używanie siły przez organy ścigania oraz wroga retoryka wobec UE wyraźnie stoją w sprzeczności z wartościami UE i działaniami oczekiwanymi od kraju kandydującego do UE. Ponadto odnotowano znaczny regres w obszarze dziewięciu działań określonych w zaleceniu Komisji dotyczącym statusu kraju kandydującego, co jeszcze bardziej oddala ten kraj od drogi do UE. Instytucje mające na celu utrzymanie praworządności były wykorzystywane do realizacji celów partyjnych, co osłabiło ich integralność. Władze nie podjęły żadnych kroków w celu odwrócenia kierunku działań i powrotu kraju na ścieżkę do członkostwa w UE. Uwięzienie czołowych liderów opozycji w połączeniu z ogłoszeniem przez partię rządzącą zamiaru zakazania działalności niektórych partii opozycyjnych i związanych z nimi osób stanowi bezpośredni atak na pluralizm demokratyczny.

Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna oraz Bośnia i Hercegowina utrzymały pełne dostosowanie do **wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE**. Wdrożenie sankcji w Bośni i Hercegowinie nadal stanowi wyzwanie i oczekuje się, że kraj ten będzie kontynuować wzmacnianie swoich zdolności do wdrażania i egzekwowania środków ograniczających. Kosowo dobrowolnie utrzymuje dostosowanie do WPZiB i wdraża unijne środki ograniczające, sygnalizując swoje wyraźne zaangażowanie na rzecz wartości UE, co UE wielokrotnie przyjęła z zadowoleniem. Aby przedstawić sprawozdanie na temat konwergencji Kosowa z WPZiB w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE

⁶ Dok. EUCO 15/24; dok. EUCO 25/24.

a Kosowem, Komisja wprowadzi od przyszłego roku specjalny rozdział 31. Ogólny wskaźnik dostosowania Ukrainy i Mołdawii pozostał na bardzo wysokim poziomie.

Wskaźnik dostosowania **Serbii** do WPZiB jest nadal niski. Serbia kontynuowała współpracę z UE w odniesieniu do obchodzenia sankcji, ale aby poczynić postępy na ścieżce do członkostwa w UE, musi znacznie poprawić tempo dostosowania. Przyspieszony proces nabywania prawa do ruchu bezwizowego do UE przez obywateli Rosji poprzez uzyskiwanie przez nich obywatelstwa serbskiego stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa UE. Wskaźnik dostosowania **Gruzji** do WPZiB zmalał i pozostaje na niskim poziomie. W dalszym ciągu obawy budzi powrotny wywóz wspólnych towarów o wysokim priorytecie i towarów o krytycznym znaczeniu gospodarczym. Nadal wyraźnie rosła liczba lotów z Gruzji do różnych miejsc docelowych w Rosji. Gruzja powinna zintensyfikować działania na rzecz współpracy, aby zapobiec wykorzystywaniu jej terytorium lub podmiotów prawnych zarejestrowanych w Gruzji do obchodzenia unijnych środków ograniczających. **Turecja** nie poczyniła żadnych postępów w dostosowywaniu się do WPZiB, utrzymując w okresie, którego dotyczy niniejszy komunikat, bardzo niski wskaźnik. Turecja współpracuje z UE, aby położyć kres obchodzeniu sankcji UE wobec Rosji, co przynosi pewne rezultaty. Zachęca się ją do kontynuowania i zacieśniania tej współpracy. Oczekuje się, że kraje kandydujące, które jeszcze tego nie robią, będą wypełniać w trybie priorytetowym swoje zobowiązania i zwiększać zakres dostosowania do WPZiB, w tym do środków ograniczających, zgodnie ze swoimi ramami negocjacyjnymi. Oczekuje się także, że będą unikać działań i oświadczeń sprzecznych ze stanowiskiem UE w sprawie polityki zagranicznej.

III.2. KWESTIE PODSTAWOWE W PROCESIE AKCESYJNYM

Praworządność, prawa podstawowe, funkcjonowanie instytucji demokratycznych, reforma administracji publicznej i kryteria gospodarcze stanowią „kwestie podstawowe” w procesie przystąpienia do UE, odzwierciedlające jej wartości i zasady. Wiarygodne reformy i nieodwracalne osiągnięcia w zakresie kwestii podstawowych są niezbędne, aby zagwarantować obywatelom równość wobec prawa i możliwość korzystania przez nich z ich praw podstawowych w praktyce. Konsolidacja wyników w tych obszarach ma kluczowe znaczenie dla krajów objętych procesem rozszerzenia, aby zapewnić postępy na drodze każdego z nich do przystąpienia. Praworządność i dobre rządy zapewniają pewność prawa, stanowiąc również podstawę zwiększania konkurencyjności i tworzenia warunków dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, postępu społeczno-ekonomicznego i dobrobytu. Stabilne instytucje mają ponadto zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zgodności z dorobkiem prawnym UE we wszystkich obszarach polityki, w tym dla zarządzania znaczną pomocą finansową udzielaną przez UE. Nadal ważne jest zapewnienie, aby kraje objęte procesem rozszerzenia gromadziły wiarygodne statystyki publiczne.

W ciągu ostatniego roku postępy w reformach związanych z kwestiami podstawowymi odnotowano zwłaszcza w Czarnogórze, Albanii, Mołdawii i Ukrainie. Z kolei w Gruzji doszło do drastycznej erozji w zakresie kwestii podstawowych.

W 2025 r., podobnie jak w 2024 r., sprawozdaniem na temat praworządności⁷ wraz z państwami członkowskimi UE objęte są cztery kraje kandydujące – Albania, Macedonia Północna, Czarnogóra i Serbia. Jest to również element stopniowej integracji, której celem jest zdecydowane i nieodwracalne ugruntowanie demokracji i praworządności w krajach objętych procesem rozszerzenia przed ich przystąpieniem i po przystąpieniu. Stanowi to

⁷ COM(2025) 900 final.

uzupełnienie sprawozdań w sprawie rozszerzenia, które w kompleksowy sposób obejmują wszystkie aspekty funkcjonowania instytucji demokratycznych, praworządności i praw podstawowych, a także wszystkie rozdziały dorobku prawnego UE.

Funkcjonowanie instytucji demokratycznych

Stabilne i skonsolidowane **instytucje demokratyczne** pozostają centralnym elementem procesu akcesyjnego i mają zasadnicze znaczenie dla stabilności politycznej. W kilku krajach objętych procesem rozszerzenia problemy związane z polaryzacją, ograniczonym nadzorem parlamentarnym i słabym wdrażaniem ram konsultacji publicznych nadal utrudniały realizację procesów demokratycznych. W Gruzji stan demokracji znacznie się pogorszył, a instytucje i organy niezbędne do jej prawidłowego funkcjonowania były pozbawione bezstronności i niezależności. Procesy wyborcze w wielu krajach miały ogólnie przebieg pokojowy i konkurencyjny i były prowadzone w sposób profesjonalny. W kilku krajach potrzebne są jednak istotne reformy w celu wykonania niezrealizowanych zaleceń Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie/Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Komisji Weneckiej, w szczególności służące zwiększeniu zaufania publicznego do procesów wyborczych. W Gruzji wybory parlamentarne w październiku 2024 r. i wybory samorządowe w październiku 2025 r. charakteryzowały się wysokim poziomem polaryzacji i regresu demokracji – odnotowano przypadki zastraszania, przymusu i nacisków na wyborców. Budzi to zaniepokojenie co do zdolności obywateli do swobodnego wyrażania sobie opinii i oddawania głosów bez obawy przed odwetem. Mołdawia zmieniła swoje ramy prawne, aby przeciwdziałać zagrożeniom w postaci obcej ingerencji w wybory i korupcji wyborczej; nadal ważne jest, aby kontynuować prace nad dokończeniem dostosowania przepisów dotyczących wyborów do norm europejskich.

Chociaż w wielu krajach istnieją ramy prawne, które zapewniają warunki sprzyjające dla **społeczeństwa obywatelskiego**, wyzwania związane z wdrażaniem doprowadziły do utrzymujących się problemów, w szczególności związanych z ograniczonym finansowaniem ze strony organów krajowych i ograniczonymi konstruktywnymi konsultacjami. Ponadto poważne obawy dotyczące kurczenia się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego budzi wprowadzenie w niektórych krajach restrykcyjnych przepisów oraz stosowanie strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP). W Gruzji przyjęto i egzekwuje się restrykcyjne przepisy wymierzone w działaczy, społeczeństwo obywatelskie i niezależne media. Zagrożają one przetrwaniu podstaw demokratycznych i nie mają precedensu wśród krajów kandydujących. Podobnie stosowane w kontekście demonstracji w Gruzji, ale również w Serbii, aresztowania i inne środki przymusu mają efekt mrozący dla społeczeństwa obywatelskiego, spotęgowany atakami słownymi i kampaniami oszczerstw, w tym ze strony urzędników wysokiego szczebla. W Turcji przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego kurczy się jeszcze bardziej ze względu na utrzymujące się naciski sądowe i administracyjne ze strony władz. Niemniej jednak w niektórych krajach odnotowano również obiecujące zmiany, w tym uruchomienie Rady ds. Współpracy Między Rządem a Społeczeństwem Obywatelskim w Macedonii Północnej oraz przyjęcie w Ukrainie trzech ustaw mających na celu zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zintensyfikowanie konsultacji z nimi.

Reforma administracji publicznej

Ogólne postępy we wdrażaniu zaleceń dotyczących **reform administracji publicznej** są ograniczone. Chociaż kraje kandydujące wykazują gotowość do przyjęcia niezbędnych ram strategicznych i narzędzi planowania polityki, we wdrażaniu występują opóźnienia. Leżące u źródła tego zjawiska czynniki obejmują brak zdolności administracyjnych, potrzebę zmian w kulturze administracyjnej w celu podtrzymania reform w perspektywie długoterminowej,

a także niewystarczającą odpowiedzialność polityczną. Jednym z kluczowych wyzwań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi pozostaje upolitycznienie służby cywilnej. Potrzebny jest postęp w kierunku zapewnienia kultury rozliczalności, ponieważ kluczowe instytucje, takie jak parlamenty narodowe lub najwyższe urzędy kontroli, nie są w pełni wykorzystywane do sprawowania kontroli nad rządami w sprawach dotyczących administracji publicznej.

Wszystkie kraje ustanowiły wiarygodne i odpowiednie ramy strategiczne **zarządzania finansami publicznymi**. Postępy raczej nadal ograniczają się do kluczowych aspektów, takich jak ustanowienie niezależnych rad budżetowych i systemów monitorowania dyscypliny budżetowej i dochodów podatkowych, zarządzanie inwestycjami publicznymi oraz powiązanie planowania strategicznego ze średniookresowymi ramami budżetowymi.

Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe

Większość krajów objętych procesem rozszerzenia kontynuowała inwestowanie w funkcjonowanie swojego **wymiaru sprawiedliwości** poprzez wdrażanie reform sektorowych. Wpływ tych reform jest jednak niejednoznaczny. W Albanii, Ukrainie i Mołdawii kontynuowano zwiększanie niezależności i rozliczalności, w tym poprzez procesy weryfikacji, a także usprawniano oparte na kryteriach merytorycznych i przejrzyste procedury powoływania oraz funkcjonowanie organów zarządzających w tych krajach. W Czarnogórze, po intensywnym etapie reform w 2024 r., wdrożenie ulepszonych ram prawnych gwarantujących niezależność, bezstronność i rozliczalność sądownictwa przyniosło pewne wstępne pozytywne rezultaty. Jednocześnie bezprawne naciski i próby ograniczenia niezależności sądownictwa nadważyły praworządność i demokrację w Turcji i w pewnym stopniu w Serbii. W Gruzji zmiany prawne poważnie osłabiły niezależność i uczciwość sądownictwa, zwiększając ryzyko zawłaszczania wymiaru sprawiedliwości. W innych państwach (np. w Macedonii Północnej, Bośni i Hercegowinie, Kosowie) odnotowano ograniczone postępy w realizacji kluczowych zaleceń dla tego sektora. Przestrzeganie norm europejskich we wszystkich krajach wymaga nieustannych wysiłków reformatorskich, zwiększenia zdolności organów zarządzających oraz przydzielenia odpowiednich zasobów ludzkich, technicznych i finansowych.

Korupcja nadal stanowi poważne wyzwanie, któremu kraje objęte procesem rozszerzenia muszą stawić czoło w pierwszej kolejności. Podjęto dalsze kroki służące wzmocnieniu ram prawnych i instytucjonalnych w celu zapobiegania korupcji i jej zwalczania w Albanii i Mołdawii, natomiast w Czarnogórze konsoliduje się wprowadzone w ubiegłym roku ulepszenia. Zmiany legislacyjne w Ukrainie wiązały się z ryzykiem osłabienia wyspecjalizowanych instytucji antykorupcyjnych, ale szybko się z nich wycofano. Należy unikać wszelkich działań, które osłabiają lub odwracają zdecydowane reformy antykorupcyjne. Należy także przeciwstawiać się różnym zagrożeniom związanym z zawłaszczaniem państwa, zwłaszcza w Bośni i Hercegowinie, Gruzji, Serbii i Turcji. Korupcja na wysokim szczeblu, przestępczość zorganizowana, oszustwa podatkowe i nieproporcjonalny wpływ partykularnych interesów na sferę polityczną, gospodarczą i publiczną wymagają zdecydowanych działań, aby w krajach objętych procesem rozszerzenia zapewnić praworządność i rozwój gospodarczy. Zasadnicze znaczenie mają wola polityczna, zobowiązanie do poprawy przejrzystości i uczciwości, w tym skuteczne systemy oświadczeń majątkowych, oraz wykrywanie i łagodzenie konfliktów interesów. Niezbędne jest całościowe podejście, obejmujące spójne wdrażanie strategii antykorupcyjnych oraz zapewnianie, aby organy antykorupcyjne dysponowały skutecznymi, niezależnymi i odpowiednimi zasobami. Chociaż sukcesy są coraz wyraźniejsze, zwłaszcza w Albanii, Kosowie, Czarnogórze, Mołdawii i Ukrainie, we wszystkich krajach objętych

procesem rozszerzenia należy kontynuować i intensyfikować dalsze wysiłki na rzecz prowadzenia dochodzeń i ścigania korupcji, zwłaszcza na wyższych szczeblach. Konieczne są również dalsze działania na rzecz stworzenia i ochrony otoczenia sprzyjającego dziennikarstwu śledczemu i społeczeństwu obywatelskiemu.

Zasadniczo istnieją ramy prawne dotyczące poszanowania, ochrony i przestrzegania **praw podstawowych**, a w większości krajów objętych procesem rozszerzenia poczyniono postępy w dostosowywaniu przepisów do dorobku prawnego UE. Nadal jednak utrzymują się luki w dostosowaniu, w szczególności w zakresie ochrony danych, praw procesowych i praw ofiar, wolności mediów, niedyskryminacji, przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści, praw osób z niepełnosprawnościami, w tym dostępności, równouprawnienia płci, praw osób LGBTIQ i przemocy ze względu na płeć. W niektórych krajach pogorszyła się sytuacja w zakresie egzekwowania praw człowieka. We wszystkich przypadkach wymaga się bardziej systematycznych działań następczych w związku z zaleceniami międzynarodowych i europejskich organów monitorujących, instytucji rzecznika praw obywatelskich lub krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości i organów ochrony danych. Instytucje te potrzebują również dodatkowych i stałych zasobów. Należy również zwiększyć ich niezależność. Wszystkie kraje muszą także zapewnić wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Utrzymują się obawy dotyczące warunków odbywania kary oraz środków zapobiegających torturom i złemu traktowaniu (w szczególności w Macedonii Północnej, Ukrainie, Mołdawii i Gruzji). W niektórych krajach, na przykład w Serbii, Turcji i Gruzji, nasiliły się ograniczenia wolności zrzeszania się, zgromadzeń i wypowiedzi. W Gruzji ograniczenia te są m.in. następstwem wprowadzenia represyjnych przepisów.

Wolność wypowiedzi, a także wolność i pluralizm mediów to ważne filary demokratycznego społeczeństwa. Pewną poprawę można zaobserwować w Czarnogórze i Macedonii Północnej. Ogólnie rzecz biorąc, sektor mediów w większości krajów objętych procesem rozszerzenia nadal charakteryzuje się koncentracją i wpływami politycznymi oraz jest zasadniczo narażony na zagraniczne manipulacje informacjami i ingerencje w informacje (FIMI). Należy zagwarantować niezależność organów regulacyjnych i nadawców publicznych, podejmując dalsze wysiłki na rzecz wzmocnienia pluralizmu, niezależności, jakości przekazywania informacji oraz poprawy warunków pracy dziennikarzy. W kilku krajach nasiliło się zastraszanie dziennikarzy, w tym składanie strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP), groźby, represje, ataki fizyczne i zatrzymania, co doprowadziło do regresu w Serbii, Gruzji i Turcji. Należy zapewnić konkretne osiągnięcia w zakresie działań następczych ze strony organów ścigania i organów sądowych.

Konieczne są stałe wysiłki na rzecz dalszego dostosowania przepisów do dorobku prawnego UE oraz zapewnienia skutecznego wdrażania przepisów dotyczących równości i **niedyskryminacji**, zwalczania przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści oraz przeciwdziałania utrzymującej się dyskryminacji Romów, osób LGBTIQ, osób z niepełnosprawnościami i osób należących do mniejszości. W szczególności **przemoc ze względu na płeć** i przemoc domowa są nadal powszechne we wszystkich krajach objętych procesem rozszerzenia, w związku z czym konieczne są wysiłki na rzecz zapewnienia skutecznej dostępności i zdolności wyspecjalizowanych służb wsparcia dla ofiar. **Ochronę dzieci** wzmocniono zwłaszcza w Ukrainie, ale wszystkie kraje powinny nadal priorytetowo traktować systematyczną integrację systemów ochrony dzieci, przyspieszając deinstytucjonalizację pomocy dla dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, a także dla **osób z niepełnosprawnościami** (w tym dzieci).

Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo

Utrzymywał się postęp w **walce z poważną i zorganizowaną przestępczością**, mającej na celu uniemożliwienie grupom przestępczym z krajów objętych procesem rozszerzenia prowadzenia działań na poziomie krajowym i międzynarodowym, w tym w UE. Wysiłki na rzecz osiągania solidnych wyników w zakresie dochodzeń, ścigania przestępstw i wydawania prawomocnych wyroków skazujących we wszystkich obszarach poważnej i zorganizowanej przestępczości przyniosły pewne postępy, skutkując stałą ogólną poprawą, i należy je kontynuować. Kraje objęte procesem rozszerzenia powinny zwiększyć swoje zdolności do stosowania proaktywnych technik śledczych w oparciu o dane wywiadowcze, tak aby móc zajmować się złożonymi przypadkami przestępczości zorganizowanej. W niektórych krajach, zwłaszcza w Albanii, zdolności wyspecjalizowanych prokuratur do skutecznego ścigania zorganizowanych grup przestępczych poprawiły się i należy je dalej rozwijać. W kilku krajach należy również wzmocnić mechanizmy współpracy i koordynacji między instytucjami zaangażowanymi w prowadzenie dochodzeń w sprawie przestępczości zorganizowanej i w jej ściganiu. Dotyczy to w szczególności Bośni i Hercegowiny, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. W tych dwóch ostatnich krajach należy kontynuować prowadzone tam reformy.

Współpraca w dziedzinie egzekwowania prawa i współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE a krajami objętymi procesem rozszerzenia nadal przynosiła pozytywne rezultaty. Współpraca z CEPOL-em, Europol-em, Eurojustem i Prokuraturą Europejską (EPPO) jest dobrze ugruntowana w przypadku większości krajów objętych procesem rozszerzenia. Utworzono kilka nowych wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, co doprowadziło do skutecznych aresztowań. Ogólnie uczestnictwo w europejskiej multidyscyplinarnej platformie przeciwko zagrożeniom przestępstwami było coraz intensywniejsze, choć stopień zaangażowania był nadal niejednakowy. Proces ten należy kontynuować, zwłaszcza w interesie skutecznego prowadzenia dochodzeń i ścigania zorganizowanych grup przestępczych.

Jednym z najpowszechniejszych obszarów działalności zorganizowanych grup przestępczych w krajach objętych procesem rozszerzenia pozostaje **nielegalny obrót środkami odurzającymi**. Skonfiskowane narkotyki należy bardziej systematycznie niszczyć, zachowując jedynie próbkę do celów postępowania karnego. W Albanii i Mołdawii poczyniono postępy w tworzeniu krajowych systemów wczesnego ostrzegania o nowych substancjach psychoaktywnych. Zgodnie ze zmienionym mandatem dąży się do ściślejszej współpracy z Agencją Unii Europejskiej ds. Narkotyków.

Realizacja kompleksowego regionalnego planu działania dotyczącego kontroli **broni strzeleckiej i lekkiej (BSiL)** na Bałkanach Zachodnich przyniosła pozytywne rezultaty w wielu obszarach i należy ją kontynuować. Również Mołdawia czyni stałe postępy w zakresie kontroli BSiL i powinna nadal stawiać czoło pozostałym wyzwaniom. W Ukrainie także osiągnięto znaczne postępy w zakresie kontroli BSiL, które to działania należy kontynuować.

Kraje objęte procesem rozszerzenia będą musiały zwiększyć wysiłki na rzecz **zwalczania handlu ludźmi** i dalszego ograniczania liczby przemycających migrantów o nieuregulowanym statusie w kontekście znacznego spadku nieuregulowanych przepływów migracyjnych do UE szlakiem zachodniobałkańskim. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapobieganie handlowi ludźmi i udzielanie pomocy ofiarom tego procederu, w tym zapobieganie sytuacjom, w których ludzie ponownie padają jego ofiarą, i wspieranie reintegracji. Kraje objęte procesem rozszerzenia, zwłaszcza Serbia, Czarnogóra, Mołdawia i Turcja, podjęły istotne kroki w celu wzmocnienia swojej polityki zwalczania handlu ludźmi poprzez dalsze

wzmacnianie prawnych, instytucjonalnych lub operacyjnych ram przeciwdziałania handlu ludźmi i pomagania ofiarom.

Z uwagi na coraz większą aktywność przestępczości zorganizowanej w przestrzeni cyfrowej kluczowe znaczenie ma budowanie przez kraje objęte procesem rozszerzenia większych zdolności do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw z wykorzystaniem cyberprzestrzeni.

Należy poprawić zdolność do zwalczania **przestępstw gospodarczych, międzynarodowych oszustw podatkowych i prania pieniędzy**. W ubiegłym roku w Czarnogórze, Macedonii Północnej, Albanii, Serbii i Mołdawii odnotowano postępy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wszystkie kraje objęte procesem rozszerzenia muszą mieć solidne osiągnięcia w zakresie prowadzenia dochodzeń, ścigania przestępstw i wydawania prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących prania pieniędzy, w tym jako odrębnego przestępstwa. W tym względzie konieczne jest dalsze dostosowanie do dorobku prawnego UE w zakresie kryminalizacji prania pieniędzy, a także w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu i odzyskiwania mienia. Niektóre kraje odnotowały postępy w bardziej systematycznym wszczynaniu dochodzeń finansowych. Ogólnie rzecz biorąc, zdolność do wszczynania takich dochodzeń oraz skutecznego zajmowania i konfiskaty mienia jest jednak nadal niewystarczająca. Aby skutecznie śledzić i konfiskować nielegalne przepływy finansowe, konieczne są dalsze wysiłki na rzecz gromadzenia i rozpowszechniania wiarygodnych informacji, w tym poprzez poprawę przejrzystości informacji o beneficjentach rzeczywistych, tj. w szczególności za pośrednictwem rejestrów beneficjentów rzeczywistych, oraz poprzez wzmocnienie międzyinstytucjonalnego dostępu do odpowiednich baz danych. Należy także stosować wszystkie dostępne narzędzia konfiskaty. Chociaż tworzenie biur ds. odzyskiwania mienia przebiega nadal nierównomiernie w poszczególnych krajach objętych procesem rozszerzenia, pewne postępy poczyniono w szczególności w Albanii i Kosowie. Należy utworzyć dodatkowe zdolności w celu przeciwdziałania niewłaściwemu wykorzystywaniu kryptowalut do celów przestępczych. Kraje objęte procesem rozszerzenia muszą zadbać o to, aby ich organy celne dysponowały odpowiednimi zdolnościami w zakresie wdrażania i egzekwowania przepisów oraz aby współpracowały również z organami podatkowymi.

Bacznej uwagi nadal wymagają **terroryzm, brutalny ekstremizm i radykalizacja**. Kontynuowano wdrażanie wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu, a w październiku 2025 r. podpisano nowy wspólny plan działania. Kraje objęte procesem rozszerzenia powinny zapewnić, aby ich ramy prawne skutecznie kryminalizowały przestępstwa terrorystyczne i były dostosowane do dorobku prawnego UE w zakresie prekursorów materiałów wybuchowych i treści o charakterze terrorystycznym w internecie. Radykalizacja w internecie, zwłaszcza wśród osób młodych i małoletnich, oraz radykalizacja w zakładach karnych pozostają najbardziej niepokojącymi zjawiskami o najtrudniejszym kontekście. Należy dołożyć większych starań, aby im zapobiegać, a także podejmować konkretne działania w celu zwalczania treści o charakterze terrorystycznym w internecie. W wielu krajach objętych procesem rozszerzenia nadal należy ustanowić lub dalej rozwijać mechanizmy koordynacji zapobiegania terroryzmowi i brutalnemu ekstremizmowi oraz zwalczania tych zjawisk.

Dostosowanie ustawodawcze i instytucjonalne do unijnych ram dotyczących odporności podmiotów krytycznych we wszystkich krajach znajduje się wciąż na wczesnym etapie. Konieczne są dalsze wysiłki w celu opracowania przepisów krajowych i określenia infrastruktury krytycznej zgodnie z dorobkiem prawnym UE.

Zagrożenia hybrydowe w dalszym ciągu są poważnym zagrożeniem politycznym, społecznym i wyzwaniem pod względem bezpieczeństwa dla krajów objętych procesem rozszerzenia. Zagrożenia te obejmują zagraniczne manipulacje informacjami i ingerencje w informacje oraz ataki fizyczne i cyberataki, w szczególności na infrastrukturę krytyczną. Ich celem jest podważanie podstawowych wartości demokratycznych UE i powodowanie podziałów w społeczeństwach, zarówno w UE, jak i w krajach objętych procesem rozszerzenia. W szczególności Mołdawia udowodniła swoją odporność na bezpardonową ingerencję Rosji w kontekście wyborów parlamentarnych. W krajach objętych procesem rozszerzenia konieczne są większe wysiłki na rzecz zamknięcia przestrzeni dla zagranicznych manipulacji informacjami i ingerencji w informacje i dezinformacji oraz na rzecz zwiększenia odporności społeczeństwa (zob. również część IV niniejszego komunikatu). Zapewniono dalsze wzmocnienie wsparcia UE dla krajów kandydujących i współpracę z nimi w zakresie poprawy wzajemnej odporności.

Migracja

UE jest nadal głęboko zaangażowana we współpracę z Bałkanami Zachodnimi i Turcją. Wspiera je poprzez przyjęcie kompleksowego podejścia do kwestii **nielegalnej migracji**, w tym zwalczania przemytu migrantów i handlu ludźmi, poprawy zarządzania granicami, współpracy w zakresie udzielania azylu, ochrony i przyjmowania migrantów, oraz intensyfikacji prac w zakresie powrotów, przy zapewnieniu ochrony praw podstawowych i dalszym dostosowaniu polityki wizowej. Chociaż nieuregulowane przepływy migracyjne na szlakach zachodniobałkańskich zmniejszyły się, stawianie czoła migracji nieuregulowanej z wykorzystaniem tego szlaku wymaga stałej czujności, w szczególności w stosunku do nielegalnej i brutalnej działalności siatek przestępczych zajmujących się przemytem migrantów i handlem ludźmi.

W 2024 r. liczba osób nielegalnie przekraczających granicę z terytoriów Bałkanów Zachodnich do UE spadła o 78 % w porównaniu z 2023 r., co stanowi kontynuację spadku o 31 % odnotowanego w 2023 r. w porównaniu z 2022 r. Ta bardzo wyraźna tendencja spadkowa utrzymywała się w 2025 r., bowiem liczba ujawnionych przypadków w pierwszych ośmiu miesiącach 2025 r. spadła o kolejne 47% w porównaniu z analogicznym okresem 2024 r. Postęp w tej dziedzinie jest związany ze zwiększonymi wysiłkami na rzecz egzekwowania prawa w regionie oraz z planem działania UE na rzecz Bałkanów Zachodnich. Szybsze dostosowywanie przepisów do dorobku prawnego UE w ostatnich latach przyczyniło się również do poprawy zarządzania granicami. Główne obszary działania obejmują skuteczne zarządzanie granicami, walkę z przemytem migrantów i handlem ludźmi, zwiększenie liczby powrotów oraz współpracę w zakresie udzielania azylu i ochrony oraz systemów przyjmowania.

Ogólnie współpraca UE z Bałkanami Zachodnimi w zwalczaniu przemytu migrantów i handlu ludźmi przynosi wymierne rezultaty. Partnerzy z Bałkanów Zachodnich wykazują się stałym zaangażowaniem w tę współpracę.

W pierwszej połowie 2025 r. liczba osób przybywających z Turcji szlakiem wschodniośródziemnomorskim zmniejszyła się o ponad jedną trzecią, przy jednoczesnym spadku liczby przyjazdów na wszystkich odcinkach tego szlaku. Podobnie liczba osób przybywających do Włoch z Turcji zmniejszyła się o 36 % w porównaniu z tym samym okresem w 2024 r. Chociaż w 2024 r. stopień korzystania ze szlaków morskich z Turcji do Włoch i na Cypr znacznie się zmniejszył, liczba osób o nieuregulowanym statusie przybywających z Turcji do Grecji przez granice lądowe znacznie wzrosła. Komisja wdraża Plan działania UE dotyczący szlaku wschodniośródziemnomorskiego przyjęty w październiku 2023 r. UE nadal wspiera znaczne wysiłki Turcji, aby udzielać schronienia

2,7 mln uchodźców, głównie z Syrii, i współpracuje z władzami tureckimi w celu zapobiegania nielegalnej migracji. Wdrażanie oświadczenia UE–Turcja z marca 2016 r. oraz umowy o readmisji między UE a Turcją ma niezmiennie kluczowe znaczenie ogólnie dla wzajemnej współpracy. Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie nadal powoduje masowe przymusowe przesiedlenia ludności w Ukrainie i w całym regionie. Kraje w całym regionie, a zwłaszcza Mołdawia, nadal przyjmują uchodźców ukraińskich, przyczyniając się do działań w zakresie ochrony i integracji.

Wszyscy partnerzy z Bałkanów Zachodnich powinni priorytetowo traktować kwestię dalszego dostosowania do unijnego **wyказu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym**, aby uniknąć ryzyka migracyjnego lub zagrożenia dla bezpieczeństwa UE. W oczekiwaniu na pełne dostosowanie kraje objęte procesem rozszerzenia powinny zapewnić rygorystyczną kontrolę obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego. Programy i praktyki, w ramach których w zamian za inwestycje przyznaje się obywatelstwo obywatelom państw trzecich, którzy podlegają obowiązkowi wizowemu w UE, stwarzają ryzyko dla bezpieczeństwa lub ryzyko nielegalnej migracji, i podważają politykę wizową UE. Należy w związku z tym ich zaprzestać, traktując tę kwestię priorytetowo.

Nieuzasadnione wnioski o udzielenie azylu składane przez obywateli pochodzących ze zwolnionych z obowiązku wizowego krajów partnerskich objętych procesem rozszerzenia nadal stanowią poważne wyzwanie dla niektórych państw członkowskich UE.

Od 2022 r. wynegocjowano, podpisano lub wdrożono pięć nowych umów o statusie umożliwiających Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) rozmieszczenie na Bałkanach Zachodnich dodatkowych zespołów stałej służby.

Poczyniono postępy w dostosowywaniu systemów krajowych do **wymogów Schengen**. Ma to zasadnicze znaczenie dla wyposażenia krajów objętych procesem rozszerzenia w narzędzia i zasoby niezbędne do sprostania wspólnym wyzwaniom, w tym zagrożeniom bezpieczeństwa i nielegalnej migracji. Czarnogóra, Albania i Serbia poczyniły postępy w opracowywaniu lub wdrażaniu swoich planów działania dotyczących strefy Schengen, natomiast pozostałe kraje podejmują kroki przygotowawcze. Należy zaprzestać sezonowych zwolnień z obowiązku wizowego i zezwalania na wjazd bezwizowy na podstawie wizy lub dokumentu pobyтового wydanych przez państwo trzecie. Najbardziej zaawansowane kraje objęte procesem rozszerzenia powinny przyspieszyć swoje działania i wyznaczyć krajowego koordynatora ds. Schengen odpowiedzialnego za opracowanie, wdrożenie i monitorowanie planu działania dotyczącego strefy Schengen.

Gospodarka

W 2024 r. wzrost gospodarczy utrzymywał się na stosunkowo dobrym poziomie, a w większości z dziesięciu gospodarek objętych procesem rozszerzenia inflacja spadła, czemu sprzyjały niższe światowe ceny surowców i ogólnie ostrożne podejście do polityki monetarnej w krajach o autonomii monetarnej. Niższa inflacja i rosnące płace zwiększyły realne dochody do dyspozycji, a silniejsza konsumpcja gospodarstw domowych była zasadniczo główną siłą napędową wzrostu gospodarczego na Bałkanach Zachodnich, w Mołdawii i w Gruzji. Roczny wzrost PKB wzrósł w Gruzji (9,4 %), Kosowie (4,4 %) i Macedonii Północnej (2,8 %), natomiast Serbia (3,9 %) i Albania (4 %) zasadniczo utrzymały takie same stopy wzrostu jak rok wcześniej. Wzrost PKB w Mołdawii przeżywał stagnację (0,1 %), głównie ze względu na znaczne pogorszenie się sytuacji w rolnictwie, w Czarnogórze zmalał niemal o połowę (3,2 %), a w Bośni i Hercegowinie wyhamował (2,6 %), głównie ze względu na słabszy eksport. Gospodarka ukraińska wykazała się odpornością (2,9 %), ale jej dynamika osłabła od połowy roku z powodu nasilonych ataków

Rosji na infrastrukturę krytyczną. W Turcji restrykcyjna polityka pieniężna ograniczyła popyt krajowy i skierowała wzrost gospodarczy (3,3 %) ku eksportowi netto. Odważne działania polityczne odwróciły trendy inflacyjne, ale wewnętrzne napięcia polityczne wywołały zawirowania finansowe wiosną 2025 r.

W 2024 r. saldo obrotów bieżących pogorszyło się w większości gospodarek objętych procesem rozszerzenia, co wynikało ze wzrostu importu spowodowanego silnym popytem krajowym. Udział napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych netto w PKB nieznacznie spadł, ale w większości państw pokrył zawiązką deficyt bilansu płatniczego. W większości państw odnotowano wzrost akcji kredytowej dla sektora prywatnego. Sektory bankowe utrzymały solidny kapitał i korzystne poziomy płynności, a rentowność w większości przypadków wzrosła ze względu na utrzymujące się wysokie marże odsetkowe. Ogólnie poprawiły się wskaźniki jakości aktywów.

W 2024 r. znacznie wzrosły dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych na Bałkanach Zachodnich i w Mołdawii. Jednocześnie w większości państw wydatki były niższe niż przewidziano w budżecie, co często odzwierciedlało niższe niż planowano wydatki kapitałowe. Wykonanie budżetu zasadniczo doprowadziło do niższych niż oczekiwano deficytów budżetowych. Wyzwania budżetowe wynikają m.in. z ograniczonych podstaw dochodów, słabości w zarządzaniu inwestycjami publicznymi, luk w zarządzaniu budżetem i w niektórych przypadkach umiarkowanego lub wysokiego długu publicznego.

Chociaż w większości gospodarek objętych procesem rozszerzenia odnotowano pewną poprawę na rynku pracy: spadek bezrobocia i rosnące wskaźniki zatrudnienia w 2024 r., wskaźniki uczestnictwa pozostały na ogół niskie, a bezrobocie było wyższe niż w UE, w szczególności w przypadku kobiet i osób młodych. Aktywna polityka rynku pracy nie jest w wystarczającym stopniu ukierunkowana na najsłabsze grupy społeczne, przy czym problemem pozostaje praca nierejestrowana. Utrzymuje się strukturalne niedopasowanie umiejętności wynikające z niedoinwestowania kapitału ludzkiego oraz słabo rozwiniętych systemów kształcenia i szkolenia. Aby sprostać tym wyzwaniom, konieczna jest ciągła poprawa jakości, adekwatności i inkluzyjności edukacji poprzez kompleksowe reformy i propagowanie uczestnictwa młodzieży. Konwergencja gospodarcza musi iść w parze z konwergencją społeczną opartą na zasadach Europejskiego filaru praw socjalnych i dorobku socjalnego UE. Aby to osiągnąć, ważne jest, by wszystkie kraje objęte procesem rozszerzenia dalej czyniły postępy w obszarze rozwijania dobrze funkcjonujących struktur i instytucji rynku pracy, skutecznych systemów ochrony socjalnej i intensywnego dialogu społecznego.

Wszystkie z dziesięciu krajów objętych procesem rozszerzenia mierzą się z wyzwaniem związanym z przyspieszeniem reform strukturalnych, które umożliwią trwałą wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej oraz postępy na drodze do spełnienia kryteriów gospodarczych związanych z członkostwem w UE. Jednym z tych kryteriów jest zapewnienie funkcjonowania gospodarki rynkowej i wykazanie zdolności do sprostania presji konkurencyjnej i mechanizmom rynkowym w UE. Polityka gospodarcza powinna również wspierać ambitne cele transformacji ekologicznej i cyfrowej. Realizacja polityk dekarbonizacji i zwiększania odporności jest obszarem wymagającym pilnej uwagi ze strony krajów objętych procesem rozszerzenia. UE wspiera wysiłki reformatorskie tych krajów poprzez plany wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich⁸ i Mołdawii⁹, Plan Ukrainy¹⁰ oraz intensywny dialog merytoryczny i zalecenia uzgodnione wspólnie w ramach

⁸ COM(2023) 691 final.

⁹ COM(2024) 470 final.

¹⁰ Rozporządzenie (UE) 2024/792.

dialogu gospodarczo-finansowego w oparciu m.in. o programy reform gospodarczych¹¹.

III.3. KONWERGENCJA GOSPODARCZA I SPOŁECZNA, KONKURENCYJNOŚĆ I STOPNIOWA INTEGRACJA

Wzmocnienie więzi gospodarczych między UE a krajami objętymi procesem rozszerzenia ma kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i konkurencyjności zarówno w krajach partnerskich, jak i w UE. UE wprowadziła ramy i instrumenty, aby przed rozszerzeniem **przyspieszyć konwergencję gospodarczą i społeczną między państwami objętymi rozszerzeniem a państwami członkowskimi**. Inwestycje i reformy przewidziane w planach wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich i Mołdawii oraz w Instrumencie na rzecz Ukrainy wspierają kraje objęte procesem rozszerzenia i przygotowują je do członkostwa. Oprócz tych instrumentów w układach o stowarzyszeniu i w różnych umowach sektorowych przewidziano możliwość dalszej **stopniowej integracji krajów kandydujących** z wybranymi politykami UE oraz z odpowiednimi inicjatywami przewodnimi UE. Proces ten pomoże tym krajom we wdrażaniu dorobku prawnego UE, stopniowej integracji z częściami jednolitego rynku i sprawniejszym uzyskaniu statusu państw członkowskich. Systematyczne uwzględnianie wymiaru rozszerzenia w przyszłych inicjatywach UE jeszcze bardziej ułatwi przystępowanie przyszłych państw członkowskich.

Instrumenty finansowe wspierające konwergencję społeczno-gospodarczą

Aby zwiększyć **wsparcie dla reform** w krajach objętych procesem rozszerzenia, UE dąży do wprowadzenia **instrumentów ukierunkowanych na wyniki**, takich jak pożyczki oparte na polityce i finansowanie oparte na wynikach. W ten sposób kładzie się nacisk na osiągnięcie konkretnych wyników, a nie na zwrot kosztów, dzięki czemu wsparcie finansowe UE będzie bardziej skuteczne i strategicznie dostosowane do kluczowych priorytetów reform.

Instrumenty Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich¹² i w Republice Mołdawii¹³, a także **Instrument na rzecz Ukrainy** ukierunkowują wsparcie za pośrednictwem ustrukturyzowanych planów i programów reform, w ramach których wypłata środków powiązana jest z wymiernymi postępami w zakresie reform. Nagradzając postępy i zwiększając rozliczalność, UE pomaga partnerom w realizacji reform w zakresie sprawowania rządów, gospodarki i praworządności, co umożliwia ściślejsze dostosowanie do norm i wartości UE. Te ukierunkowane instrumenty wzmacniają nasze wspólne zaangażowanie na rzecz zrównoważonego wzrostu, stabilności i ostatecznego celu, jakim jest członkostwo w UE. Nowe plany reform i wzrostu gospodarczego oraz fakt, że powiązane z nimi instrumenty są już wdrażane, stanowią kolejny **wyraźny dowód zdecydowanego wsparcia i zaangażowania UE** w promowanie konwergencji gospodarczej przed przystąpieniem. Pierwsze okresy wdrażania przyniosły już pewne rezultaty w postaci przyspieszenia reform. Kraje objęte procesem rozszerzenia muszą utrzymać obecną dynamikę i podwoić wysiłki, aby zapewnić swoim obywatelom jeszcze bardziej konkretne korzyści.

Instrument na rzecz Ukrainy jest głównym instrumentem wsparcia UE dla tego kraju. Wiąże on wsparcie finansowe z ambitnym, sprzyjającym wzrostowi gospodarczemu programem reform mających na celu ułatwienie transformacji strukturalnej przy jednoczesnym wspieraniu przystąpienia Ukrainy do UE. Instrument na rzecz Ukrainy

¹¹ Ze względu na regres w kwestiach podstawowych Gruzja nie została zaproszona do udziału w dialogu gospodarczo-finansowym w 2025 r.

¹² Rozporządzenie (UE) 2024/1449.

¹³ Rozporządzenie (UE) 2025/535.

realizuje swoje cele polegające na wspieraniu potrzeb finansowych i odbudowy Ukrainy, mobilizowaniu inwestycji, poprawie wsparcia dla ukraińskiego społeczeństwa i promowaniu reform niezbędnych do przystąpienia do UE. Od 1 października w ramach instrumentu uruchomiono 31,3 mld EUR, z czego 22,7 mld EUR wypłacono bezpośrednio państwu w formie wsparcia budżetowego w ramach filaru I instrumentu.

W **Planie Ukrainy**, w ramach pierwszego filaru Instrumentu na rzecz Ukrainy, określono strategię reform i inwestycji dla tego kraju na lata 2024–2027. Ma ona na celu pobudzenie odbudowy gospodarczej, rekonstrukcji i modernizacji Ukrainy przy jednoczesnym wspieraniu dostosowania do dorobku prawnego UE. Określone etapy przewidziane Planem obejmują szereg podstawowych środków służących przybliżeniu Ukrainy do dorobku prawnego UE w perspektywie krótkoterminowej, w tym przyjęcie przepisów przyspieszających wdrażanie tego dorobku, wykonanie zaleceń UE oraz przyjęcie unijnych norm w różnych sektorach. W świetle wyzwań związanych z rosyjską wojną napastniczą Plan Ukrainy został nieznacznie zmieniony w październiku 2025 r. w celu doprecyzowania niektórych etapów i zmiany niektórych terminów wdrożenia, przy czym ogólne zobowiązania Ukrainy pozostały niezmienione. Na dzień 28 października 2025 r. zrealizowano 44 etapy reform przewidziane w Planie Ukrainy, co stworzyło podstawy długoterminowej odbudowy Ukrainy, przyspieszyło jej postępy na drodze do przystąpienia i przyczyniło się do dostosowania ukraińskich instytucji do norm UE. Jednocześnie z zakończonych etapów pomaga również dostosować Ukrainę do dorobku prawnego UE. Znaczące reformy obejmują zwiększenie zdolności do walki z korupcją, poprawę standardów ładu korporacyjnego, bezpieczeństwo gospodarcze, walkę z uchylaniem się od opodatkowania oraz przyjęcie krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu i prawa o klimacie, natomiast niektóre etapy reform, w tym te związane z systemem sądownictwa, oczekują jeszcze na realizację.

Plan wzrostu gospodarczego dla Mołdawii, przyjęty w październiku 2024 r., ma na celu zwiększenie konwergencji społeczno-gospodarczej z UE i wspieranie procesu akcesyjnego w oparciu o wdrażanie reform związanych z UE. Plan oparto na trzech filarach, które przyspieszą reformy społeczno-gospodarcze i reformy w kwestiach podstawowych, poprawią dostęp do jednolitego rynku UE i zwiększą pomoc finansową za pośrednictwem specjalnego **Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego w Republice Mołdawii**. W ramach instrumentu, który został przyjęty w marcu 2025 r., UE przeznaczyła znaczny pakiet wsparcia na lata 2025–2027 w wysokości 1,9 mld EUR. Program reform, obejmujący 153 reformy, został przyjęty przez Mołdawię 7 maja, po czym podpisano umowę w sprawie instrumentu i umowę pożyczki. Wdrożenie tego instrumentu będzie wspierać modernizację Mołdawii i jej przekształcenie w odnoszące sukcesy przyszłe państwo członkowskie. Płatności zaliczkowe wynoszą 294 mln EUR, z czego 270 mln EUR wypłacono 11 czerwca w formie pożyczek. Kwota 24,3 mln EUR ma formę dotacji, które na późniejszym etapie będą wspierać projekty inwestycyjne zatwierdzone w ramach platformy inwestycyjnej dla krajów objętych polityką sąsiedztwa. Pierwsza transza pożyczek w wysokości 18,9 mln EUR została wypłacona 2 września 2025 r. po przedstawieniu przez Mołdawię pierwszych etapów reform. Łącznie plan i instrument umożliwią reformy i inwestycje niezbędne do przyspieszenia procesu akcesyjnego, jak również będą wspierać zrównoważony wzrost i dekarbonizację gospodarki Mołdawii z korzyścią dla jej obywateli, stanowiąc także zachętę do tych reform i inwestycji.

Plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich obejmuje specjalny **Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego** o wartości 6 mld EUR, którego celem jest zwiększenie konwergencji społeczno-gospodarczej beneficjentów z UE oraz przyspieszenie regionalnej integracji gospodarczej i stopniowej integracji z jednolitym rynkiem. Instrument

nagradza Bałkany Zachodnie za postępy we wdrażaniu uzgodnionych programów reform i wspiera kluczowe inwestycje w obszarach priorytetowych za pośrednictwem ram inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich. Znaczne środki uruchomiono w ramach pierwszych dwóch rund sprawozdawczych instrumentu, co pokazuje, że jego innowacyjne podejście oparte na wynikach przynosi w praktyce rezultaty. Aby w pełni czerpać korzyści z tego instrumentu, beneficjenci muszą jednak kontynuować wysiłki na rzecz zakończenia pozostałych etapów reform.

W październiku 2024 r. Komisja przyjęła decyzję zatwierdzającą pięć **programów reform**. Realizacja powiązanych reform rozpoczęła się w 2025 r. i część płatności zaliczkowych wypłacono Albanii, Czarnogórze, Macedonii Północnej i Serbii. W lipcu 2025 r. Komisja przyjęła dwie decyzje o udostępnieniu środków finansowych Czarnogórze i Macedonii Północnej na podstawie pierwszej rundy warunków płatności spełnionych do marca 2025 r. W październiku 2025 r. Komisja zatwierdziła dalszą wypłatę środków na rzecz Albanii, Czarnogóry i Macedonii Północnej w ramach drugiej rundy warunków płatności, uznając znaczne postępy w reformach i spełnienie 30 warunków programu reform. Z powodu początkowego opóźnienia w przyjęciu programu reform Komisja musiała w lipcu 2025 r. zmniejszyć o 10 % orientacyjną alokację dla Bośni i Hercegowiny w ramach Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego. We wrześniu 2025 r. Bośnia i Hercegowina przedłożyła program reform do zatwierdzenia przez Komisję. Ze względu na impas polityczny Kosowo nadal nie ratyfikowało umowy w sprawie instrumentu i umowy pożyczki, w związku z czym realizacja uzgodnionych etapów w ramach programu reform Kosowa jest dotychczas ograniczona.

Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego uzupełnia pomoc dla Bałkanów Zachodnich za pośrednictwem **Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)**¹⁴. IPA III koncentruje się na budowaniu zdolności administracyjnych i instytucjonalnych, a także na wdrażaniu Planu gospodarczo-inwestycyjnego dla Bałkanów Zachodnich z 2020 r.¹⁵, wdrażaniu inicjatyw w ramach strategii Global Gateway¹⁶ oraz na wspieraniu wzrostu gospodarczego i promowaniu dwójakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej.

Programowanie IPA III na lata 2025–2027 koncentruje się na podejściu opartym na polityce. Jest to zgodne z Instrumentem Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich oraz zapewnia, aby dwustronne wsparcie ze strony UE było zarówno strategiczne, jak i skuteczne. Program wielokrajowy IPA III ma stymulować realizację planu wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich, wzmacniając zaangażowanie UE na rzecz tego regionu. Podejście to gwarantuje, że wszystkie inicjatywy będą współgrać z wysiłkami poszczególnych krajów, maksymalizując tym samym skuteczność i zasięg wsparcia UE.

Stopniowa integracja

Przyspieszona lub stopniowa integracja ma na celu przyniesienie niektórych korzyści wynikających z przyszłego przystąpienia do UE na etapie przedakcesyjnym dzięki zapewnieniu krajom kandydującym możliwości integracji z konkretnymi obszarami polityki UE, zwłaszcza częściami jednolitego rynku UE, po dostosowaniu przepisów do dorobku prawnego UE i uzyskaniu zdolności do jego wdrożenia. Stanowi to zachętę do szybkiego dostosowania i do wdrożenia dorobku prawnego UE. Stopniowa integracja jest wyraźnym dowodem na to, że UE wypełnia swoją rolę, przedstawiając krajom partnerskim propozycje przyspieszenia i pogłębienia integracji z UE, czym toruje drogę do rozszerzenia. Stopniowa

¹⁴ Rozporządzenie (UE) 2021/1529.

¹⁵ COM(2020) 641 final.

¹⁶ JOIN(2021) 30 final.

integracja nie zastępuje rozszerzenia, lecz jest narzędziem wspierającym ten proces. W związku z tym podjęcie działań zmierzających do stopniowej integracji wymaga wiarygodnego i rzeczywistego zaangażowania ze strony krajów objętych procesem rozszerzenia w podążanie ścieżką akcesyjną i osiąganie postępów w obszarach mających znaczenie dla celów geostrategicznych UE, takich jak utrzymanie praworządności i demokracji, a także, w szerszym ujęciu, dostosowanie do WPZiB. Dzięki temu proces akcesyjny stanie się bardziej dynamicznym procesem wzrostowym. Umowy przyznające dostęp do rynku wewnętrznego krajom objętym procesem rozszerzenia w kontekście ich stopniowej integracji będą ustanawiać solidne ramy instytucjonalne, a także gwarancje prawne i mechanizmy rozstrzygania sporów wzorowane na traktatach UE, które zapewniają integralność rynku wewnętrznego i spójne stosowanie prawa Unii.

W przypadku Bałkanów Zachodnich warunkiem wstępnym ściślejszej integracji z jednolitym rynkiem jest przyspieszenie prac, do których zobowiązało się sześciu partnerów w kontekście wspólnego rynku regionalnego, przy czym żaden z partnerów z Bałkanów Zachodnich nie może blokować dostępu do jednolitego rynku UE żadnemu z pozostałych pięciu krajów.

W przypadku Ukrainy i Mołdawii pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu okazały się wiarygodnymi i elastycznymi ramami prawnymi oraz, co ważniejsze, skutecznymi instrumentami wspierania stopniowej integracji tych krajów. W przypadku Bałkanów Zachodnich plan wzrostu gospodarczego na 2023 r. oferował ścieżkę stopniowej integracji w oparciu o układy o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Partnerzy z Mołdawii, Ukrainy i Bałkanów Zachodnich odnieśli korzyści ze stopniowej integracji, przy czym rok 2025 jest rokiem kluczowym dla kilku obszarów. Stopniowa integracja jest siłą napędową dostosowania do dorobku prawnego UE, a wyniki są już widoczne w dziedzinie **telekomunikacji (roaming), przepisów z zakresu płatności, bankowości** i przeciwdziałania praniu pieniędzy (jednolity obszar płatności w euro, SEPA), **cel, energii i towarów przemysłowych**. Inne obszary stopniowej integracji obejmują rolnictwo, usługi zaufania, przestrzeń kosmiczną, opiekę zdrowotną, transport i obronność. Prace we wszystkich tych obszarach będą nadal rozszerzane.

Podjęto istotne kroki w celu włączenia partnerów objętych procesem rozszerzenia do unijnej strefy **korzystania z telefonu za granicą tak jak w kraju**. W 2025 r. Rada przyjęła decyzję, które od 1 stycznia 2026 r. przyznają Ukrainie i Mołdawii wzajemny dostęp do roamingu. Przyniesie to korzyści ludziom, w tym przesiedlonym Ukraińcom, ponieważ umożliwi im – pomimo dzielących ich granic – pozostanie w kontakcie bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Bałkany Zachodnie kontynuowały wdrażanie regionalnej umowy roamingowej z 2019 r. oraz dobrowolnej umowy z UE, na mocy której operatorzy telekomunikacyjni obniżyli opłaty za transmisję danych w roamingu i która weszła w życie 1 października 2023 r. Jednocześnie Komisja współpracuje z operatorami i przygotowuje się do zaproponowania sześciu umów dwustronnych rozszerzających na partnerów z Bałkanów Zachodnich strefę korzystania z telefonu za granicą tak jak w kraju w celu przyznania im porównywalnych korzyści i nałożenia obowiązków porównywalnych z tymi nałożonymi na Ukrainę i Mołdawię.

W odniesieniu do **usług płatniczych** ważnym kamieniem milowym było włączenie Czarnogóry, Albanii, Macedonii Północnej, Mołdawii i Serbii w zakres geograficzny systemów jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA)¹⁷. Dzięki temu ich instytucje

¹⁷ Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna, Mołdawia i Serbia są objęte zakresem geograficznym SEPA, a poszczególne banki Albanii, Czarnogóry, Macedonii Północnej i Mołdawii przystąpiły do systemów płatności

finansowe mogą uczestniczyć w systemach płatności SEPA, co ułatwia transfery w euro i toruje drogę do zmniejszenia kosztów i skrócenia czasu przetwarzania. Aby przystąpić do SEPA, kraje musiały dostosować się do kluczowych przepisów finansowych UE, w tym przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zwiększając tym samym integralność i bezpieczeństwo swoich systemów finansowych i jednocześnie także przyspieszając proces akcesyjny. Proces składania wniosku przez Kosovo jest w toku, natomiast Bośnia i Hercegowina oraz Ukraina pracują nad swoimi wnioskami.

Kolejnym kluczowym elementem stopniowej integracji jest **współpraca celna**, w tym w zakresie kontroli i ułatwień celnych. W przypadku Mołdawii od 2022 r. obowiązują ramy wzajemnego uznawania upoważnionych przedsiębiorców. Trwają prace nad podobnym porozumieniem z Ukrainą. Poczyniono postępy we wdrażaniu protokołu dodatkowego nr 5 do CEFTA, który przewiduje wzajemne uznawanie programów stron CEFTA dla upoważnionych przedsiębiorców i stanowi podstawę ram wzajemnego uznawania z UE. Macedonia Północna, Serbia, Gruzja i Ukraina dołączyły już do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej, kolejnej kluczowej umowy, która przyspiesza transgraniczny przepływ towarów. 1 listopada 2025 r. zaproszono Mołdawię i Czarnogórę, aby przystąpiły do tej konwencji, a Bośnia i Hercegowina oraz Albania przyspieszają przygotowania. Inicjatywy te przynoszą znaczne korzyści, takie jak skrócenie kontroli celnych i czasu odprawy celnej, przy jednoczesnym zwiększeniu zdolności państw do zapobiegania nielegalnym przepływom handlowym i ich wykrywania. Kraje objęte procesem rozszerzenia muszą zapewnić w momencie przystąpienia dostosowanie swoich systemów cyfrowych do dorobku prawnego UE w dziedzinie cel cyfrowych, co ma kluczowe znaczenie dla interesów finansowych i bezpieczeństwa UE. Przed przystąpieniem należy również zacieśnić współpracę między UE a krajami kandydującymi w dziedzinie opodatkowania, aby przygotować te kraje do przystąpienia do jednolitego rynku UE.

Trwają prace nad włączeniem partnerów objętych procesem rozszerzenia do **łańcuchów dostaw przemysłowych UE**. Obecnie na etapie przygotowania są układy w sprawie oceny zgodności i zatwierdzania produktów przemysłowych z Ukrainą, Mołdawią i Serbią, przy czym wdrożenie układu zawartego z Ukrainą przewiduje się już w 2026 r. Jednocześnie Komisja zaproponowała ramy służące zwiększeniu stopniowej integracji Bałkanów Zachodnich, Ukrainy i Mołdawii ze strategicznymi sektorami przemysłu w celu ułatwienia integracji przemysłu tych krajów z europejskimi łańcuchami wartości przed pełnym przystąpieniem do UE. Kraje objęte procesem rozszerzenia mogą odegrać znaczącą rolę w wysiłkach na rzecz dekarbonizacji poprzez przyspieszenie przejścia na energię ze źródeł odnawialnych i obieg zamknięty oraz wspieranie łańcuchów wartości w zakresie czystych technologii i surowców krytycznych.

SEPA 6 października 2025 r. Poszczególne banki Serbii pracują nad przystąpieniem do systemów płatności do maja 2026 r.

Wreszcie, w kwestii **energii**, w ramach Wspólnoty Energetycznej kontynuowana jest integracja wszystkich partnerów objętych procesem rozszerzenia z wewnętrznym rynkiem energii UE. Równolegle trwają prace nad integracją ukraińskiego i mołdawskiego rynku energii elektrycznej z rynkiem UE do 2027 r. Obejmuje to również dalszą integrację z rynkiem gazu UE. Trwa także integracja rynków energii Bałkanów Zachodnich z UE.

III.4 WSPÓLPRACA REGIONALNA I STOSUNKI DOBROSĄSIEDZKIE

Stosunki dobrosąsiedzkie i współpraca regionalna to na Bałkanach Zachodnich zasadnicze elementy procesu stabilizacji i stowarzyszenia oraz procesu rozszerzenia. Kluczowym zadaniem pozostaje przezwyciężenie zaszłości i zażegnanie sporów wynikających z konfliktów z lat 90. XX w. Na rozwiązanie nadal oczekują istotne nierozstrzygnięte problemy dwustronne, w tym uregulowanie kwestii granicznych, wymierzenie sprawiedliwości w imieniu ofiar zbrodni wojennych, zidentyfikowanie osób nadal uznawanych za zaginione i sporządzenie na poziomie regionalnym dokładnego wykazu popełnionych zbrodni. Uznając złożoność pojednania, UE jest nadal gotowa wspierać i ułatwiać wszelkie wysiłki w tym zakresie za pośrednictwem różnych instrumentów i polityk.

Kwestie dwustronne nadal negatywnie wpływają na proces akcesyjny krajów objętych procesem rozszerzenia i hamują integrację regionalną. Ramy rozszerzenia zapewniają ogólne otoczenie polityczne sprzyjające rozwiązywaniu nierozstrzygniętych kwestii dwustronnych w dobrej wierze i znalezieniu wzajemnie akceptowalnych rozwiązań, a Komisja może pomóc w ich znalezieniu.

Ambicją regionu Bałkanów Zachodnich jest utworzenie **wspólnego rynku regionalnego**, mającego za cel zapewnienie swobodnego przepływu osób, usług, towarów i kapitału. Ułatwi to podejmowanie zatrudnienia i handel oraz uprości procedury celne między partnerami. Prace nad rozwojem wspólnego rynku regionalnego koordynuje **Rada Współpracy Regionalnej** w oparciu o Środkowoeuropejską umowę o wolnym handlu we współpracy z Forum Inwestycyjnym 6 Izb Przemysłowo-Handlowych Bałkanów Zachodnich. Mają one na celu zwiększenie zaangażowania sektora prywatnego.

Poczyniono postępy we wdrażaniu planu działania dotyczącego wspólnego rynku regionalnego – w ciągu ostatnich trzech lat przyjęto pięć umów w sprawie mobilności dotyczących dokumentów potwierdzających tożsamość wymaganych w podróży, uznawania kwalifikacji zawodowych i akademickich oraz dostępu do szkolnictwa wyższego. Pokonując długotrwałe trudności, w październiku 2024 r. na posiedzeniu Wspólnego Komitetu CEFTA podjęto szereg istotnych decyzji, które zwiększają potencjalne korzyści wynikające ze wspólnego rynku regionalnego.

Konektywność regionalna pozostała ważnym punktem programu działań dzięki współpracy w dziedzinie transportu, energii i technologii cyfrowych. Wspólnota **Transportowa** czyniła dalsze postępy w dostosowywaniu przepisów i w integracji regionalnej, wspierając jednocześnie ułatwienia w transporcie w ramach inicjatywy dotyczącej uprzywilejowanych korytarzy UE – Bałkany Zachodnie. W ramach tych działań trwa wdrażanie planów działania na 11 najbardziej obciążonych przejściach granicznych, stosownie do uzgodnień przyjętych na szczycie UE–Bałkany Zachodnie w grudniu 2024 r. Komisja Europejska zobowiązała się do udzielenia wsparcia finansowego w celu zaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych w ramach programu na rzecz bezpiecznego i zrównoważonego transportu oraz zapewni wsparcie techniczne w celu przygotowania analiz technicznych na potrzeby inwestycji. Ułatwia także dwustronne dyskusje z sąsiadami UE na temat harmonizacji procedur.

Korytarze solidarnościowe między UE a Ukrainą nadal zapewniają szlaki logistyczne dla krytycznych przepływów handlowych między Ukrainą, Mołdawią, UE i resztą świata.

W **sferze cyfrowej**, oprócz dostosowania do dorobku prawnego UE i wdrożenia solidnej, stabilnej i bezpiecznej infrastruktury (zgodnie z unijnym zestawem narzędzi na potrzeby cyberbezpieczeństwa sieci 5G oraz kompleksowymi ramami cyberodporności), zasadnicze znaczenie dla Bałkanów Zachodnich ma również opracowanie ram tożsamości cyfrowej oraz cyfrowych usług publicznych. Region zobowiązał się do stworzenia krajowych portfeli tożsamości cyfrowej, a następnie „balkańskiego portfela tożsamości cyfrowej” do końca 2027 r. Do udziału w inicjatywie WiFi4WB zgłosiło się ponad 300 gmin, a pierwsze hotspoty zostaną utworzone w 2025 r. Komisja wspiera również siedem europejskich centrów innowacji cyfrowych w regionie, które powinny pomóc w zniwelowaniu niedoboru kwalifikacji w zakresie technologii cyfrowych, w tym sztucznej inteligencji, przy czym więcej centrów będzie finansowanych w ramach trwającego zaproszenia do składania wniosków.

Wszystkie strony powinny w dobrej wierze wdrażać obowiązujące **umowy dwustronne**, w tym porozumienie znad Prespy między Grecją a Macedonią Północną oraz układ o przyjaźni, stosunkach dobrosąsiedzkich i współpracy między Bułgarią a Macedonią Północną.

Zarówno w przypadku **Kosowa**, jak i **Serbii** postępy na drodze do UE nadal zależą od rzeczywistego postępu w **normalizacji** wzajemnych stosunków. Wewnętrzne obawy polityczne obu stron utrudniły zdecydowane działania na rzecz wdrożenia Porozumienia w sprawie ścieżki normalizacji stosunków między Kosowem a Serbią z 2023 r. i załącznika do tego porozumienia. W przypadku braku konstruktywnego zaangażowania obie strony ryzykują utratę dużych możliwości. Postępy w normalizacji stosunków są również wymagane w ramach Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich.

Ukraina strategicznie wzmocniła swoje zaangażowanie dyplomatyczne na rzecz zacieśnienia stosunków z sąsiadami, zwłaszcza z państwami członkowskimi UE. W kontekście rosyjskiej wojny napastniczej w szczególności sąsiedzi Ukrainy należący do UE oraz kilka krajów kandydujących udzielili Ukrainie wsparcia w postaci pomocy politycznej, humanitarnej, gospodarczej, technicznej i w zakresie obronności. Zaangażowanie Ukrainy na rzecz stabilności i integracji regionalnej znajduje odzwierciedlenie w jej aktywnym udziale w różnych formatach regionalnych, takich jak Partnerstwo Wschodnie, Inicjatywa Środkowoeuropejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacja Czarnomorskiej Współpracy Gospodarczej, Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju Gospodarczego oraz Rada Współpracy Regionalnej.

Mołdawia utrzymuje dobre stosunki ze swoimi sąsiadami i innymi krajami kandydującymi poprzez inicjatywy dwustronne, trójstronne i regionalne. Odbywa się regularna wymiana informacji z Ukrainą i krajami Bałkanów Zachodnich na temat procesu akcesyjnego. W kontekście rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie Mołdawia zacieśniła i usprawniła współpracę z Ukrainą i Rumunią, w tym w formatach trójstronnych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, transportu i łączności, zarówno na poziomie technicznym, jak i wysokim. Rząd Mołdawii konsekwentnie przyłączał się do międzynarodowych oświadczeń potępiających agresję wojskową Rosji i okazywał solidarność z Ukrainą.

Kontynuowano wznowienie dialogu między **Turcją** a Grecją. Turcja nie prowadziła żadnych nieuprawnionych prac wiertniczych we wschodniej części Morza Śródziemnego ani lotów

nad greckimi wyspami na Morzu Egejskim w okresie, którego dotyczy niniejszy komunikat, ale zgłoszono naruszenia greckich przepisów dotyczących przestrzeni powietrznej i ruchu. Nadal zgłaszano naruszenia greckich wód terytorialnych, przy czym odnotowano znaczny wzrost liczby incydentów w porównaniu z poprzednim okresem objętym komunikatem. Nerozwieszana kwestia szelfu kontynentalnego i wyłącznych stref ekonomicznych dalej utrudniała stosunki dwustronne, ale kontynuowano dialog.

W grudniu 2024 r. Rada¹⁸ ponownie podkreśliła – w kontekście dalszego zacieśniania współpracy między UE a Turcją – że Unia Europejska przywiązuje szczególną wagę do wznowienia **rozmów w sprawie rozwiązania kwestii cypryjskiej** i poczynienia w ich ramach postępów. W okresie, którego dotyczy niniejszy komunikat, Turcja nie posunęła się naprzód w normalizacji swoich stosunków z Republiką Cypryjską i w dalszym ciągu nie wypełniła swojego obowiązku pełnego wdrożenia Protokołu dodatkowego do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską a Turcją. Turcja nadal odrzucała model dwuwspólnotowej i dwustrefowej federacji oparty na rezolucjach Rady Bezpieczeństwa ONZ i nadal opowiadała się za rozwiązaniem dwupaństwowym. Jednocześnie Turcja uczestniczyła w dwóch nieformalnych posiedzeniach w formacie pięciopartijnym, które odbyły się pod auspicjami Sekretarza Generalnego ONZ. Kandydat opozycji, który wygrał wybory na czele społeczności Turków cypryjskich w październiku 2025 r., wyraził gotowość do formalnych rozmów w sprawie rozwiązania konfliktu. W grudniu 2024 r. UE z zadowoleniem przyjęła kroki podjęte przez Sekretarza Generalnego ONZ w celu wznowienia rozmów w sprawie rozwiązania konfliktu, a w maju 2025 r. – ponowne wyznaczenie osobistego wysłannika Sekretarza Generalnego ONZ ds. Cypru. W maju 2025 r. Komisja Europejska powołała specjalnego wysłannika ds. Cypru. UE potwierdziła – ostatnio w konkluzjach Rady Europejskiej z kwietnia 2024 r. i konkluzjach Rady z grudnia 2024 r.¹⁹ – swoją gotowość do odegrania aktywnej roli we wspieraniu wszystkich etapów procesu prowadzonego pod egidą ONZ, z wykorzystaniem wszelkich odpowiednich dostępnych jej środków. Niezwykle ważne jest teraz, aby Turcja zobowiązała się do sprawiedliwego, kompleksowego i trwałego rozwiązania kwestii cypryjskiej w ramach ONZ, w drodze powołania tzw. dwuwspólnotowej i dwustrefowej federacji charakteryzującej się równością polityczną oraz zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ, a także zgodnie z dorobkiem prawnym UE i zasadami, na których opiera się UE, jak również aby aktywnie zaangażowała się w działania zmierzające do osiągnięcia tego celu.

Gruzja zasadniczo utrzymuje dobre stosunki dwustronne ze swoimi sąsiadami i innymi krajami objętymi procesem rozszerzenia. Gruzja i Turcja korzystają z partnerstwa strategicznego, utrzymując kontakty na wysokim szczeblu, w tym w ramach Rady Współpracy Strategicznej Wysokiego Szczebla. Gruzja popiera integralność terytorialną i suwerenność Ukrainy, ale Ukraina wyraziła zaniepokojenie niestosowaniem się przez Gruzję do sankcji UE wobec Rosji oraz brakiem współpracy wojskowo-technicznej. Gruzja i Mołdawia tradycyjnie utrzymują dobre stosunki dwustronne.

Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie spowodowała bezprecedensową niestabilność w regionie Morza Czarnego, wskazując na potrzebę długofalowego zaangażowania. W maju 2025 r. UE przedstawiła swoje strategiczne podejście do **regionu Morza Czarnego**²⁰, które ma na celu zwiększenie konektywności i wzrostu gospodarczego poprzez połączenie Europy z Kaukazem Południowym i Azją Środkową. Strategia ta wzmocni geopolityczną rolę UE jako wiarygodnego podmiotu w regionie Morza Czarnego.

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

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

²⁰ [JOIN\(2025\) 135 final](#).

Strategia ma przynieść wymierne korzyści partnerom z regionu Morza Czarnego (Ukrainie, Mołdawii, Gruzji, Turcji, Armenii i Azerbejdżanowi) oraz UE poprzez inwestowanie w kluczowe wzajemnie korzystne partnerstwa i ich pogłębianie oraz kontynuowanie współpracy regionalnej w zakresie konektywności. Współpraca z regionem Morza Czarnego w przyszłości będzie oparta na trzech filarach. Są to: (i) zwiększanie bezpieczeństwa, stabilności i odporności; (ii) wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i dobrobytu oraz (iii) promowanie ochrony środowiska, odporności na zmiany klimatu i gotowości na nią oraz ochrony ludności.

IV. INFORMOWANIE I ZAANGAŻOWANIE PUBLICZNE

Przystąpienie do UE jest **projektem obejmującym całe społeczeństwo**, ponieważ jest to wybór modelu społecznego opartego na prawach podstawowych i wartościach demokratycznych, który każdy kraj musi aktywnie sobie przyswoić, gdyż model ten będzie kształtował jego przyszłość. Odpowiedzialność za projekt musi przyjąć nie tylko rząd, ale także opozycja, obywatele, społeczeństwo obywatelskie i społeczności lokalne. Aby wybór ten stał się rzeczywistością, musi on być poparty legitymacją demokratyczną oraz szerokim konsensusem politycznym i społecznym. Jest to konieczne, aby zapewnić poparcie opinii publicznej zarówno w krajach objętych procesem rozszerzenia, jak i w UE. Musi to również znaleźć odzwierciedlenie w zaangażowaniu przywódców danego kraju w kontakt z obywatelami. Wspieranie dialogu międzyludzkiego poprzez kulturę, angażowanie młodzieży i sport ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia wzajemnego zrozumienia i zaufania.

Ostatnie **specjalne badanie Eurobarometr na temat postaw wobec rozszerzenia UE** przeprowadzone wśród obywateli UE wykazało, że większość z nich (56 %) opowiada się za dalszym rozszerzaniem. Jednocześnie tylko co trzeci obywatel UE (32 %) czuje się informowany o procesie rozszerzenia, a dwie trzecie (67 %) twierdzi, że brakuje im wystarczających informacji. W całej Unii potrzebne są dalsze działania, aby odpowiedzieć na obawy obywateli UE i wyjaśnić korzyści płynące z rozszerzonej Unii. Opinia publiczna we wszystkich krajach objętych procesem rozszerzenia pozostaje zasadniczo pozytywna. **Skuteczna komunikacja**, a także aktywne przeciwdziałanie zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informację, w tym dezinformacji, jest strategicznym imperatywem, ponieważ działania takie stanowią rosnące zagrożenia bezpieczeństwa zarówno UE, jak i krajów objętych procesem rozszerzenia. Zarówno państwa członkowskie UE, jak i kraje objęte procesem rozszerzenia ponoszą kluczową odpowiedzialność za aktywne informowanie swoich obywateli i wzmacnianie ich pozycji za pomocą dokładnych informacji o procesie przystępowania do UE. Społeczeństwo zasługuje na jasne informacje o tym, w jaki sposób podejmuje się decyzje w sprawie rozszerzenia i jakie działania są realizowane, aby przygotować Unię do pomyślnego rozszerzenia. Państwa członkowskie muszą wziąć na siebie odpowiedzialność za swoje decyzje i wyjaśniać je swoim obywatelom w sposób otwarty. Komisja jest gotowa wspierać te wysiłki²¹, aby wzmacniać budowanie zaufania publicznego do procesu rozszerzenia i pomagać w osiąganiu postępu w jego urzeczywistnianiu, zapewniając niezbędną do tego legitymizację.

V. WNIOSKI I ZALECENIA

I.

²¹ Komisja zintensyfikuje swoją komunikację strategiczną i zainicjuje specjalną kampanię informacyjną dotyczącą rozszerzenia, mającą na celu przełożenie reform na postęp, który się z nim wiąże, walkę z dezinformacją i podkreślenie wzajemnych korzyści płynących z większej, silniejszej Unii.

1. Członkostwo w UE jest **inwestycją geostrategiczną** w silną, stabilną i zjednoczoną Europę opartą na **wspólnych wartościach demokratycznych**. Inwestowanie w rozszerzenie leży również w interesie bezpieczeństwa strategicznego i w długoterminowym interesie gospodarczym UE.
2. Rozszerzenie jest i pozostanie procesem **rygorystycznym, sprawiedliwym i opartym na osiągnięciach i obiektywnych postępach** każdego objętego nim kraju. Wiąże się to z koniecznością zdecydowanego i trwałego wdrożenia reform we wszystkich obszarach objętych prawem Unii i zwrócenia szczególnej uwagi na kwestie podstawowe w procesie rozszerzenia. Fundamentami polityki rozszerzenia UE będą w dalszym ciągu demokracja, praworządność i podstawowe wartości. Kraje kandydujące muszą konsekwentnie przeprowadzać ambitne i stabilne reformy, zapewniając trwałą transformację swoich gospodarek, systemów demokratycznych i społeczeństw. Wymaga to, aby kraje objęte procesem rozszerzenia przyjęły zmiany transformacyjne, budowały zaufanie i gwarantowały konsensus międzyspołeczny. Stałej uwagi wymaga walka z korupcją. Członkostwo w UE jest wyborem strategicznym. Partnerzy muszą zdecydowanie i jednoznacznie popierać wartości UE i je rozpowszechniać. Dostosowanie do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, w tym do unijnych środków ograniczających, bardziej niż kiedykolwiek sygnalizuje wspólne wartości i wspólną orientację strategiczną w nowym kontekście geopolitycznym.
3. **W ubiegłym roku osiągnięto w tym zakresie znaczne postępy**. Biorąc pod uwagę coraz szybsze tempo tego procesu w przypadku niektórych krajów kandydujących, rozszerzenie jest w nadchodzących latach realną możliwością. Dla krajów objętych procesem rozszerzenia i dla UE **nadszedł czas na konkretne działania** w oparciu o pracę wykonaną w ostatnich latach.
4. **Kraje objęte procesem rozszerzenia muszą zintensyfikować swoje wysiłki**. Dotyczy to zwłaszcza tych spośród nich, które przedstawiły ambitne cele w zakresie zakończenia negocjacji akcesyjnych.
5. UE ze swojej strony od lat wspiera tę pracę, korzystając z różnych narzędzi. Przeprowadziła przegląd swojej metodyki rozszerzenia. Za pośrednictwem **stopniowej integracji** oferuje krajom objętym procesem rozszerzenia możliwość przyspieszenia i pogłębienia integracji z UE, co przyniesie ich obywatelom konkretne rezultaty. Opracowała dostosowane ramy obejmujące specjalne instrumenty finansowe wspierające rozszerzenie, w tym niedawno przyjęte plany wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich i Mołdawii oraz Plan Ukrainy wraz ze związanymi z nimi odpowiednimi instrumentami. Wzmocniła współpracę w zakresie bezpieczeństwa i obrony z kilkoma krajami objętymi procesem rozszerzenia.
6. UE kontynuuje obecnie przygotowania do stworzenia **większej i silniejszej Unii**.
 - a. Komisja przygotowuje **przedakcesyjne przeglądy polityki i reformy**, w ramach których ocenia się wpływ rozszerzenia na kluczowe obszary polityki.
 - b. Wniosek Komisji dotyczący kolejnych wieloletnich ram finansowych – za pośrednictwem **nowego instrumentu „Globalny wymiar Europy”** – zapewni **niezbędne wsparcie finansowe i polityczne**, aby wspomóc kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące **w ich drodze do członkostwa**. Wniosek Komisji

przewiduje, że w przypadku przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii dokonana zostanie odpowiednia rewizja wieloletnich ram finansowych, zgodnie z odpowiednimi traktatami o przystąpieniu, aby uwzględnić w WRF potrzeby w zakresie wydatków wynikające z takiego przystąpienia.

- c. Komisja zintensyfikuje również swoje działania informacyjne zarówno w Unii, jak i w krajach kandydujących, aby omówić kwestię rozszerzenia, analizując płynące z niego korzyści, ale także sposoby sprostania wyzwaniom. Skuteczna **komunikacja**, a także przeciwdziałanie zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informacje, w tym dezinformacji, stanowią strategiczny imperatyw. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych są gotowe wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz dalszego ugruntowania zaufania publicznego do tego procesu i pomóc w jego realizacji, zapewniając niezbędną do tego legitymizację.
 - d. Komisja uważa, że w celu zapewnienia, aby nowe państwa członkowskie nadal chroniły i utrzymywały swoje wyniki w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych, przyszłe **traktaty o przystąpieniu** powinny zawierać silniejsze zabezpieczenia przed regresem w stosunku do zobowiązań podjętych podczas negocjacji akcesyjnych.
7. **Stosunki dobrosąsiedzkie i współpraca regionalna** to na Bałkanach Zachodnich zasadnicze elementy procesu stabilizacji i stowarzyszenia oraz procesu rozszerzenia. Współpraca regionalna i zaangażowanie na rzecz wspólnego rynku regionalnego mają również zasadnicze znaczenie dla stopniowej integracji. Kluczowym zadaniem pozostaje przezwyciężenie zaszłości i zażegnanie sporów wynikających z konfliktów z lat 90. XX w. Na rozwiązanie nadal oczekują nierozstrzygnięte problemy dwustronne, w tym kwestie związane z następstwem prawnym, a także uregulowanie kwestii granicznych, wymierzenie sprawiedliwości w imieniu ofiar zbrodni wojennych, zidentyfikowanie osób nadal uznawanych za zaginione i sporządzenie na poziomie regionalnym dokładnego wykazu popełnionych zbrodni. Uznając złożoność pojednania, UE jest nadal gotowa wspierać i ułatwiać wszelkie wysiłki za pośrednictwem różnych instrumentów i polityk. W ramach wspieranego przez UE dialogu normalizacja stosunków między Kosowem a Serbią ma zasadnicze znaczenie dla dążeń do integracji z UE obu partnerów, którzy w przypadku braku postępów ryzykują utratę istotnych możliwości.
8. **Kwestie dwustronne** nadal negatywnie wpływają na proces akcesyjny i hamują integrację regionalną partnerów objętych procesem rozszerzenia. Ramy rozszerzenia zapewniają ogólne otoczenie polityczne sprzyjające rozwiązaniu nierozstrzygniętych kwestii dwustronnych i znalezieniu wzajemnie akceptowalnych rozwiązań, a Komisja jest gotowa pomóc w ich znalezieniu.

II.

9. W przypadku **Czarnogóry** proces przystąpienia do UE jest dla tego kraju kluczowym priorytetem, stanowiąc jednoznaczne polityczne zobowiązanie władz, które zasadniczo znajduje odzwierciedlenie w decyzjach politycznych. Świadczy o tym utrzymujący się 100-procentowy wskaźnik dostosowania do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Brak jasnych zasad i sprzeczne przepisy prawa wtórnego dotyczące powoływania sędziów doprowadziły w grudniu 2024 r. do kryzysu instytucjonalnego, który przezwyciężono w połowie marca 2025 r. Rząd działa w ogólnie stabilnym

otoczeniu politycznym, realizując reformy, i w ciągu ostatniego roku znacznie przyspieszył przygotowania do przystąpienia do UE. Konferencje międzyrządowe w grudniu 2024 r. i czerwcu 2025 r. tymczasowo zamknęły cztery dodatkowe rozdziały negocjacyjne. Opracowano także ambitny plan tymczasowego zamknięcia kolejnych rozdziałów po spełnieniu warunków.

Komisja jest zdania, że zgodnie z ramami negocjacyjnymi osiągnięto obecnie ogólną równowagę między postępami w ramach rozdziałów dotyczących praworządności z jednej strony, a postępami w negocjacjach akcesyjnych w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów z drugiej strony. Rząd Czarnogóry nadal potwierdza swój cel, jakim jest zamknięcie negocjacji akcesyjnych do końca 2026 r. Komisja uważa, że Czarnogóra jest na dobrej drodze do osiągnięcia tego ambitnego celu, o ile utrzyma tempo wdrażania reform. Aby to osiągnąć, Czarnogóra powinna skupić się na realizacji rozdziałów dotyczących praworządności i dalszych postępach w kluczowych obszarach, takich jak wolność wypowiedzi i wolność mediów, walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną, przyspieszenie i pogłębienie reform dotyczących niezależności, profesjonalizmu i rozliczalności sądownictwa oraz pełne dostosowanie się do unijnej polityki wizowej. Wyzwaniem, którym należy się zająć, pozostaje terminowe obsadzanie stanowisk sędziowskich i prokuratorskich wysokiego szczebla. W rozdziałach negocjacyjnych w ramach poszczególnych sektorów należy niezwłocznie skoncentrować się na przeprowadzeniu oczekujących na wdrożenie kluczowych reform związanych z UE i na spełnieniu końcowych kryteriów odniesienia, w oparciu o ustrukturyzowane i dobrze zaplanowane podejście do postępów w realizacji programu integracji z UE. Kluczowym aspektem pozostaje stały szeroki konsensus polityczny w sprawie kluczowych reform.

Z zastrzeżeniem utrzymania przez Czarnogórę tempa przygotowań do członkostwa w UE Komisja przedstawi – zgodnie z ustaloną praktyką – projekt pakietu finansowego, a następnie projekt wspólnego stanowiska w kwestii zamknięcia negocjacji w sprawie przepisów finansowych i budżetowych oraz rozpocznie przygotowywanie projektu wspólnego stanowiska na potrzeby rozdziału dotyczącego instytucji.

10. Negocjacje akcesyjne z **Albanią** nabrały bezprecedensowej dynamiki dzięki czterem kolejnym konferencjom międzyrządowym prowadzącym do rozpoczęcia negocjacji w sprawie pięciu kłastrów. Przygotowania do otwarcia ostatniego klastra w tym roku są bardzo zaawansowane. Ten wyjątkowy efekt jest wyraźnym uznaniem zdecydowanego zaangażowania politycznego Albanii i wyraźnych unijnych aspiracji jej społeczeństwa. Albania poczyniła dalsze postępy w reformach w ramach klastra dotyczącego kwestii podstawowych. Pełne dostosowanie się Albanii do wspólnej i zagranicznej polityki bezpieczeństwa UE świadczy o dokonanym przez nią strategicznym wyborze.

Komisja jest zdania, że zgodnie z ramami negocjacyjnymi osiągnięto obecnie ogólną równowagę między postępami w ramach rozdziałów dotyczących praworządności z jednej strony, a postępami w negocjacjach akcesyjnych w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów z drugiej strony. Rząd Albanii nadal potwierdza swój cel, jakim jest zamknięcie negocjacji akcesyjnych do końca 2027 r. Komisja uważa, że Albania jest na dobrej drodze do osiągnięcia tego ambitnego celu, o ile utrzyma tempo wdrażania reform. Najpilniejszym priorytetem dla dalszych postępów jest zintensyfikowanie reform w zakresie kwestii podstawowych, w szczególności szybkie spełnienie kryteriów pośrednich w zakresie praworządności, co można by osiągnąć w najbliższej przyszłości. W odniesieniu do innych rozdziałów negocjacji należy skupić się na zintensyfikowaniu działań dotyczących wniosków ustawodawczych i instytucjonalnych, które oczekują na rozpatrzenie. Dotyczy to rozdziałów, które można

by tymczasowo zamknąć w perspektywie krótkoterminowej, jak również tych, które wymagają długoterminowych inwestycji lub dostosowań, np. w dziedzinie usług finansowych. Albania poczyniła postępy w reformach odnoszących się do aktywnej współpracy międzynarodowej przeciwko przestępczości zorganizowanej i w budowaniu zdolności w zakresie dochodzeń finansowych, ale konieczne są dalsze wysiłki w obszarze prowadzenia dochodzeń w sprawie handlarzy środkami odurzającymi oraz identyfikowania i rozbijania grup przestępczych. Warunkiem długotrwałego wpływu reform jest inkluzywne i konstruktywne wspólne zaangażowanie partii rządzącej i opozycji, a także wszystkich zainteresowanych stron.

11. **Ukraina** w ciągu ostatniego roku nadal wykazywała niezwykle zaangażowanie w dążenie do przystąpienia do UE pomimo bardzo trudnych okoliczności, w jakich znajduje się w związku z rosyjską wojną napastniczą. Proces akcesyjny Ukrainy posunął się naprzód po zakończeniu we wrześniu 2025 r. przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. W maju kraj ten przyjął plany działania dotyczące praworządności, reformy administracji publicznej i funkcjonowania instytucji demokratycznych, a także plan działania dotyczący mniejszości narodowych i stanowisko negocjacyjne w odniesieniu do klastra dotyczącego kwestii podstawowych. Komisja pozytywnie oceniła te plany działania. Ukraina kontynuuje pracę na rzecz uczciwości i merytokracji w systemie sądowym oraz odnotowuje osiągnięcia w egzekwowaniu prawa w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, jak również rozpoczęła reformy kilku organów ścigania. Ograniczenia praw podstawowych związane ze stanem wojennym pozostają generalnie proporcjonalne.

Ostatnie negatywne tendencje, w tym presja wywierana na wyspecjalizowane agencje antykorupcyjne i społeczeństwo obywatelskie, muszą zostać zdecydowanie odwrócone. Konieczne są również dalsze postępy we wzmacnianiu niezależności, uczciwości, profesjonalizmu i efektywności w sądownictwie, prokuraturze i sektorze egzekwowania prawa, a także w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Należy dalej zwiększać dostosowanie do norm UE w zakresie ochrony praw podstawowych, a także kontynuować reformy administracji publicznej i reformy decentralizacyjne.

Rząd Ukrainy zasygnalizował, że jego celem jest zamknięcie negocjacji akcesyjnych do końca 2028 r. Komisja jest zdecydowana wspierać ten ambitny cel, ale uważa, że aby go osiągnąć, konieczne jest przyspieszenie tempa reform, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii podstawowych, w szczególności praworządności. Komisja ocenia, że Ukraina spełniła warunki wymagane do otwarcia klastra pierwszego (kwestie podstawowe), a także klastrów szóstego (stosunki zewnętrzne) i drugiego (rynek wewnętrzny). Komisja oczekuje, że do końca roku Ukraina spełni również warunki otwarcia pozostałych trzech klastrów. Komisja będzie kontynuować prace mające na celu umożliwienie Radzie kolejnych działań zmierzających do otwarcia wszystkich klastrów przed końcem roku. Pomimo pewnych postępów w zakresie reform w kwestiach podstawowych nadal niezbędne są dalsze starania.

12. 28 września 2025 r. obywatele **Moldawii** głosowali w wyborach parlamentarnych, w których większość wyraziła zdecydowaną wolę dalszych postępów na ścieżce tego kraju do członkostwa w UE. Według OBWE/ODIHR wybory przebiegły prawidłowo mimo bezprecedensowej ingerencji Rosji. Ingerencja ta obejmowała dobrze zorganizowane i zaawansowane kampanie dezinformacyjne, cyberataki i nielegalne finansowanie. Proces akcesyjny Mołdawii posunął się w tym roku naprzód po

zakończeniu we wrześniu 2025 r. przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Ponadto wiosną kraj ten przyjął plany działania dotyczące praworządności, reformy administracji publicznej i funkcjonowania instytucji demokratycznych. Komisja pozytywnie oceniła te plany działania. Mołdawia kontynuuje wdrażanie istotnych reform na drodze do przystąpienia do UE, w tym w zakresie weryfikacji i mianowania sędziów i prokuratorów piastujących najwyższe funkcje, zwalczania korupcji oraz w zakresie wolności mediów.

Rząd Mołdawii zasygnalizował swój cel polegający na tymczasowym zamknięciu negocjacji akcesyjnych do początku 2028 r. Komisja jest zdecydowana wspierać ten cel, który jest ambitny, ale osiągalny, pod warunkiem że Mołdawia zwiększy obecne tempo reform. Komisja ocenia, że Mołdawia spełniła warunki wymagane do otwarcia klastra pierwszego (kwestie podstawowe), a także klastrów szóstego (stosunki zewnętrzne) i drugiego (rynek wewnętrzny). Komisja oczekuje, że do końca roku Mołdawia spełni również warunki otwarcia pozostałych trzech klastrów. Komisja będzie kontynuować prace mające na celu umożliwienie Radzie kolejnych działań zmierzających do otwarcia wszystkich klastrów przed końcem roku. W przyszłości kluczowe znaczenie będą miały wzmożone prace nad kwestiami podstawowymi, czy to w zakresie praworządności w szerszym ujęciu, w tym konsolidacji instytucji antykorupcyjnych i uzyskania solidnych wyników w zakresie dochodzeń i śledztw, ścigania i prawomocnych orzeczeń sądowych, czy też w zakresie trwających reform administracji publicznej.

13. Polaryzacja w społeczeństwie serbskim pogłębiła się w kontekście masowych protestów, które mają miejsce w całej **Serbii** od listopada 2024 r., będących wyrazem rozczarowania obywateli m.in. korupcją oraz postrzeganym brakiem rozliczalności i przejrzystości. Protestom tym towarzyszą przypadki nadmiernego użycia siły wobec demonstrantów i naciski na społeczeństwo obywatelskie. Skutkiem tego jest coraz trudniejsza sytuacja, w której stwarzająca podziały retoryka doprowadziła do poważnego spadku zaufania między zainteresowanymi stronami, co z kolei wpływa na proces akcesyjny. Reformy uległy znacznemu spowolnieniu. Należy położyć kres rozpowszechnianej antyunijnej narracji wykorzystywanej również przez osoby piastujące stanowiska polityczne i podchwytywanej przez media. Choć niedawne zwiększenie stopnia dostosowania do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE zasługuje na uznanie, Serbia powinna zintensyfikować wysiłki na rzecz bardziej stabilnego i większego dostosowania. Serbia powinna jednoznacznie dać wyraz swojej orientacji geopolitycznej wobec UE, m.in. poprzez rozpoczęcie dostosowywania się do unijnych środków ograniczających wprowadzonych w kontekście rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Należy odnotować pewne pozytywne zmiany, jakie miały miejsce w ostatnim czasie. Serbia zmieniła swoje przepisy dotyczące mediów, aby w większym stopniu dostosować je do dorobku prawnego UE i norm europejskich. Ocena Komisji z 2021 r., zgodnie z którą Serbia spełniła początkowe kryteria odniesienia dla klastra 3 (konkurencyjność i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu), pozostaje aktualna.

Komisja oczekuje, że niedawno wznowiony proces powołania nowej rady organu regulacyjnego ds. mediów elektronicznych (REM) oraz proces legislacyjny dotyczący przyjęcia ustawy o jednolitym rejestrze wyborców zostaną zakończone, a ich efekty zostaną wdrożone w sposób wiarygodny i pluralistyczny, z udziałem społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich zainteresowanych stron, w tym opozycji. Oczekuje się, że Serbia przezwycięży ogólny zastój w obszarze sądownictwa i praw podstawowych oraz w trybie pilnym odwróci regres w zakresie wolności wypowiedzi i erozję wolności

akademickiej, a także zapewni postępy w zakresie ram wyborczych i zakończy rozdzielanie działalności w sektorze energetycznym. Serbia powinna dostosować swój wykaz państw zwolnionych z obowiązku wizowego do wykazu UE. Należy nadal mieć na względzie zachowanie ogólnej równowagi między postępami w ramach rozdziałów dotyczących praworządności i normalizacji stosunków z Kosowem z jednej strony, a ogólnym tempem prowadzenia negocjacji akcesyjnych w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów z drugiej strony. Oczekuje się, że w ramach wspieranego przez UE dialogu Serbia wywiąże się ze wszystkich swoich zobowiązań wynikających z Porozumienia w sprawie ścieżki normalizacji stosunków między Kosowem a Serbią i załącznika wykonawczego do tego porozumienia, a także ze wszystkich wcześniejszych porozumień w ramach dialogu. Wspierany przez UE dialog ma na celu propagowanie współpracy, osiąganie postępów na drodze do UE i poprawę warunków życia ludzi.

Komisja jest gotowa wspierać Serbię w przeprowadzaniu niezbędnych zmian demokratycznych, których oczekuje się od przyszłego członka UE. Serbia musi przezwyciężyć obecny impas polityczny i podziały w społeczeństwie poprzez przywrócenie zaufania między podmiotami politycznymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego oraz stworzenie warunków dla pluralistycznego dialogu niezbędnego do przeprowadzenia wymaganych kluczowych reform. Serbia powinna bardziej zaangażować się na drodze do UE i mocniej zadeklarować swoją wolę polityczną co do wiarygodnego wdrażania wymaganych reform i w większym stopniu podjąć zdecydowane i konkretne działania. Serbia powinna dać wyraz swojemu zaangażowaniu i woli politycznej w komunikacji publicznej. Aby Serbia poczyniła postępy na drodze do UE, niezbędne są wymierne wyniki w walce z korupcją i wzmacnianiu praworządności, w tym niezależności sądownictwa, wolności mediów i reform ordynacji wyborczej, oraz w zapewnianiu prawdziwie sprzyjającego otoczenia dla społeczeństwa obywatelskiego, a także wiarygodne wysiłki na rzecz wyeliminowania dezinformacji i zagranicznych manipulacji informacją.

14. **Macedonia Północna** nadal w pełni dostosowuje się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, co świadczy o dokonanych przez nią strategicznym wyborze. Władze kontynuowały prace nad planami działania dotyczącymi praworządności, reformy administracji publicznej i funkcjonowania instytucji demokratycznych oraz nad planem działania na rzecz ochrony mniejszości, który należy sfinalizować w ramach procesu włączenia społecznego. W ciągu ostatniego roku kraj nie podjął jednak zdecydowanych kroków, aby przyspieszyć proces negocjacji akcesyjnych. Macedonia Północna nie przyjęła jeszcze odpowiednich zmian konstytucyjnych w celu włączenia do konstytucji obywateli, którzy mieszkają w granicach państwa i są częścią innych narodów, takich jak Bułgarzy, o których to zmianach jest mowa w konkluzjach Rady z lipca 2022 r. i które kraj ten zobowiązał się zapoczątkować i wprowadzić. Wszystkie strony muszą wdrożyć w dobrej wierze umowy dwustronne z krajami sąsiadującymi, w tym porozumienie znad Prespy między Grecją a Macedonią Północną oraz układ o przyjaźni, stosunkach dobrosąsiedzkich i współpracy między Bułgarią a Macedonią Północną.

Konieczne są dalsze szybkie i zdecydowane działania w zakresie początkowych kryteriów odniesienia, zgodnie z ramami negocjacyjnymi, z myślą o jak najszybszym otwarciu pierwszego klastra i po spełnieniu odpowiednich warunków. Macedonia Północna powinna zintensyfikować wysiłki na rzecz realizacji reform związanych z UE, w szczególności w ramach klastra dotyczącego kwestii podstawowych, zwłaszcza w celu utrzymania praworządności, w szczególności poprzez ochronę niezależności i uczciwości

sądów oraz wzmocnienie walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Korupcja wymaga zdecydowanych działań, w tym polegających na wzmocnieniu egzekwowania przepisów i wykazaniu się solidnymi wynikami w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych, wnoszenia i popierania oskarżeń oraz wydawania prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących osób na wysokim szczeblu.

15. W **Bośni i Hercegowinie** kryzys polityczny w Republice Serbskiej i wynikający z niego koniec koalicji rządzącej osłabiły postępy na drodze do przystąpienia do UE. W rezultacie przyjęto jedynie kilka reform. Jednak pozytywnym faktem jest to, że we wrześniu 2025 r. Bośnia i Hercegowina przedłożyła Komisji do zatwierdzenia swój program reform. Bośnia i Hercegowina nadal w pełni dostosowuje się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, co świadczy o dokonanych przez nią strategicznym wyborze. W następstwie niedawnych zmian instytucjonalnych w Republice Serbskiej Bośnia i Hercegowina ma możliwość przeprowadzenia reform na drodze do UE.

Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z marca 2024 r. o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych władze muszą ponownie skupić się na podjęciu wszystkich istotnych kroków wskazanych w zaleceniu Komisji z października 2022 r. Obejmuje to sfinalizowanie i przyjęcie, zgodnie z normami europejskimi, ustawy o sądach oraz ustawy o Wysokiej Radzie Sędziów i Prokuratorów. Bośnia i Hercegowina musi również opracować krajowy plan przyjęcia dorobku prawnego UE i pilnie wyznaczyć krajowego koordynatora ds. IPA. Postępy w tych kwestiach, jak również wyznaczenie głównego negocjatora, mają kluczowe znaczenie dla Komisji, aby mogła przedstawić Radzie ramy negocjacyjne i rozpocząć część wyjaśniającą przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem UE. Należy pilnie zająć się kwestiami wskazanymi w opinii Komisji w sprawie wniosku o członkostwo tego kraju, takimi jak sprawowanie rządów oraz reforma konstytucyjna i reforma ordynacji wyborczej.

16. **Kosowo** jest potencjalnym krajem kandydującym, którego wszystkie podmioty polityczne wykazują stałe zaangażowanie na rzecz postępów na drodze do UE, idące w parze z dużym poparciem społecznym, i który osiągnął pełną zgodność ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE. Sytuację na scenie krajowej Kosowa zakłócała jednak prowadząca do podziałów retoryka w okresie poprzedzającym wybory powszechne w lutym 2025 r., a następnie niezdolność podmiotów politycznych do utworzenia kluczowych instytucji do czasu ukonstytuowania się parlamentu w październiku oraz niewielka gotowość do wypracowania rozwiązania w drodze negocjacji. W tym kontekście, po wyborach w lutym 2025 r., odnotowano ogólne spowolnienie tempa reform, a także kontynuację prowadzącej do podziałów polityki. UE z zadowoleniem przyjęła pokojową, pluralistyczną i konkurencyjną pierwszą turę wyborów samorządowych z udziałem wszystkich społeczności. Osiągnięto pewne postępy, zwłaszcza w walce z poważną i zorganizowaną przestępczością oraz w transformacji cyfrowej.

W nadchodzącym okresie Kosowo musi powrócić do swojego programu działań na rzecz przystąpienia do UE poprzez zacieśnianie współpracy międzypartyjnej i priorytetowe traktowanie bardzo potrzebnych reform, w szczególności w dziedzinie praworządności i wolności wypowiedzi. Kosowo powinno nadal zajmować się kwestią nieuzasadnionych wniosków o udzielenie azylu składanych do UE przez obywateli tego kraju. Komisja jest gotowa przygotować opinię w sprawie wniosku Kosowa o członkostwo, jeżeli zostanie o to poproszona. Oczekuje się, że w ramach wspieranego przez UE dialogu Kosowo

wywiąże się ze wszystkich swoich zobowiązań wynikających z Porozumienia w sprawie ścieżki normalizacji stosunków między Kosowem a Serbią i załącznika wykonawczego do tego porozumienia, a także ze wszystkich wcześniejszych porozumień w ramach dialogu. Wspierany przez UE dialog ma na celu propagowanie współpracy, osiąganie postępów na drodze do UE i poprawę warunków życia ludzi. Komisja podjęła pierwsze kroki w celu stopniowego znoszenia obowiązujących środków od maja 2025 r. Kolejne działania są nadal uzależnione od trwałej deeskalacji na północy kraju. Komisja zamierza kontynuować znoszenie tych środków, pod warunkiem że po drugiej turze wyborów samorządowych nastąpi uporządkowane przekazanie sprawowania rządów na północy kraju i utrzyma się deeskalacja.

17. **Turcja** jest krajem kandydującym i jednym z najważniejszych partnerów Unii Europejskiej. Zgodnie z decyzją Rady negocjacje akcesyjne z Turcją są wstrzymane od 2018 r. Fakty leżące u podstaw tej decyzji są nadal aktualne, w szczególności w świetle dalszego regresu w dziedzinie praw podstawowych i praworządności, w tym sądownictwa, który nastąpił w tym roku. Turcja – jako kraj będący od dawna członkiem Rady Europy i kraj kandydujący do UE – powinna stosować najwyższe standardy demokratyczne zgodnie ze swoimi zobowiązaniami i odwrócić ten regres.

W strategicznym interesie UE leży stabilne i bezpieczne środowisko we wschodniej części Morza Śródziemnego oraz rozwój opartych na współpracy i wzajemnie korzystnych stosunków z Turcją, w szczególności w zakresie międzyregionalnego programu bezpieczeństwa i łączności, aby zbliżyć UE do Kaukazu Południowego i Azji Środkowej oraz zwiększyć bezpieczeństwo w regionie Morza Czarnego. Wyzwania geopolityczne, podobnie jak wyzwania wynikające z transformacji ekologicznej i cyfrowej, wymagają silniejszego partnerstwa z Turcją. W oparciu o lepszą stabilność regionalną we wschodniej części Morza Śródziemnego i wspieranie stosunków dobrosąsiedzkich podjęto konkretne kroki w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Kontynuowano zaangażowanie na wysokim szczeblu i wznowiono dialog wysokiego szczebla na temat gospodarki. Prowadzono również dialog wysokiego szczebla na temat handlu oraz migracji i bezpieczeństwa. Turcja to ważny podmiot w realizowanej w regionie polityce zagranicznej, która stanowi istotny element w kontekście stosunków z UE, nawet jeżeli nadal istnieją rozbieżne poglądy na niektóre kwestie tej polityki. Turcja nadal wykazywała bardzo niski formalny wskaźnik dostosowania do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, chociaż interesy i cele były często dostosowane do kluczowych wydarzeń w regionie (pokój i łączność na Kaukazie Południowym, stabilność w Syrii, zawieszenie broni w Strefie Gazy i cel dotyczący rozwiązania dwupaństwowego). Turcja wdrożyła szczególne środki, aby powstrzymać obchodzenie sankcji UE wobec Rosji z wykorzystaniem terytorium Turcji i powinna kontynuować współpracę z UE w kwestii ich obchodzenia.

Należy nadal stosować stopniowe, proporcjonalne i odwracalne podejście do ożywienia kluczowych obszarów współpracy, zgodnie ze wspólnym komunikatem z 2023 r. i konkluzjami Rady Europejskiej. Turcja powinna kontynuować swoje konstruktywne działania i odpowiedzieć na obawy UE. Oczekuje się, że Turcja będzie przestrzegać prawa międzynarodowego, stosunków dobrosąsiedzkich i suwerenności państw członkowskich UE. Od Turcji oczekuje się także, że będzie aktywnie wspierać negocjacje na rzecz sprawiedliwego, kompleksowego i trwałego rozwiązania problemu cypryjskiego w ramach ONZ zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ, w tym ich aspektami zewnętrznymi, oraz zgodnie z zasadami, na których opiera się UE,

i dorobkiem prawnym UE. Turcja musi również wypełnić zobowiązanie dotyczące pełnego i niedyskryminacyjnego wdrożenia Protokołu dodatkowego do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską a Turcją.

18. Komisja potwierdza swoją niezmienną solidarność z narodem **gruzińskim** i gotowość do dalszego wspierania go na drodze ku europejskiej przyszłości. Działania podjęte przez władze Gruzji nie spełniają oczekiwań UE wobec kraju kandydującego do UE. We wszystkich obszarach dotyczących kwestii podstawowych doszło do poważnego regresu: przyjęto represyjne przepisy podważające podstawowe prawa i wolności, wymiar sprawiedliwości poddawany jest politycznej instrumentalizacji, dochodzi do prześladowania przywódców opozycji, arbitralnych aresztowań demonstrantów i dziennikarzy, kurczy się przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Erozja zasady mechanizmów kontroli i równowagi oraz demokratycznego procesu decyzyjnego w połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru parlamentarnego doprowadziły do zwiększenia roli władzy wykonawczej, w tym do zawłaszczania państwa. W listopadzie 2024 r. decyzja władz Gruzji o niepodejmowaniu negocjacji akcesyjnych jednoznacznie potwierdziła ich odejście od polityki poprzednich rządów, europejskich aspiracji zdecydowanej większości narodu gruzińskiego oraz zawartego w konstytucji Gruzji zobowiązania do zapewnienia pełnej integracji Gruzji z UE. Jednocześnie władze gruzińskie systematycznie rozpowszechniały również antyunijną retorykę i dezinformację oraz nie wykazały żadnego politycznego zaangażowania w realizację odpowiednich reform (tj. dziewięciu kroków) określonych w zaleceniach Komisji z 8 listopada 2023 r., niezbędnych do osiągnięcia przez ten kraj postępów na ścieżce do przystąpienia do UE. Działania władz gruzińskich osłabiły stosunki UE–Gruzja i oddaliły Gruzję od procesu rozszerzenia UE. W związku z tym proces przystąpienia Gruzji do UE faktycznie utknął w martwym punkcie. Dopóki władze gruzińskie nie zmienią kierunku działań, Komisja, ze swojej strony i w uzupełnieniu do działań Rady, obniżyła poziom kontaktów politycznych na wysokim szczeblu, zawiesiła pomoc dwustronną przynoszącą bezpośrednie korzyści władzom gruzińskim, a także zintensyfikowała wysiłki na rzecz wspierania społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. W styczniu 2025 r. na podstawie wniosku Komisji Rada postanowiła częściowo zawiesić umowę o ułatwieniach wizowych między UE a Gruzją oraz zawiesić zwolnienie z obowiązku wizowego posiadaczy gruzińskich paszportów dyplomatycznych i służbowych/urzędowych.

Gruzja musi pilnie odwrócić regres demokracji i podjąć kompleksowe i wymierne wysiłki w celu rozwiązania nierozstrzygniętych problemów i przeprowadzenia kluczowych reform przy ponadpartyjnym wsparciu i faktycznym uczestnictwie obywatelskim, zgodnie z dziewięcioma krokami określonymi w odniesieniu do statusu kraju kandydującego, przy pełnym poszanowaniu wartości i zasad UE, na których opiera się Unia Europejska. W następstwie konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2024 r., w których stwierdzono, że działania rządu Gruzji *de facto* doprowadziły do wstrzymania procesu przedakcesyjnego, oraz w świetle ciągłego od tego czasu regresu Gruzji w kwestiach podstawowych Komisja uznaje Gruzję za kraj kandydujący już tylko na papierze. Władze Gruzji muszą wykazać zdecydowane zaangażowanie na rzecz odwrócenia kursu i powrotu na ścieżkę przystąpienia do UE.

VI. ZAŁĄCZNIKI

Dane statystyczne

Opracowywane przez osoby trzecie wskaźniki dotyczące stanu demokracji, dobrych rządów i praworządności w krajach kandydujących i u potencjalnych kandydatów