

Bruxelas, 4 de novembro de 2025
(OR. en)

14899/25

ELARG 123
COWEB 132
COEST 778

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	4 de novembro de 2025
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2025) 690 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Comunicação de 2025 sobre a política de alargamento da UE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 690 final.

Anexo: COM(2025) 690 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.11.2025
COM(2025) 690 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Comunicação de 2025 sobre a política de alargamento da 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}

COMUNICAÇÃO DE 2025 SOBRE A POLÍTICA DE ALARGAMENTO DA UE

I. INTRODUÇÃO

Os desafios geopolíticos reforçaram a unidade de objetivos da Europa. Consolidaram a convicção em todo o continente de que os europeus têm de fazer muito mais para proteger a nossa segurança e a nossa prosperidade, o que implica igualmente defender os valores democráticos europeus e dar resposta aos novos desafios globais em matéria de segurança. Só poderemos alcançá-lo trabalhando em conjunto com os nossos vizinhos para criar uma Europa forte, estável, segura e unida, baseada em valores democráticos comuns. No mundo de hoje, a política de alargamento é um instrumento geopolítico fundamental que contribui para a nossa segurança, prosperidade e proteção conjuntas. Numa era marcada por mudanças transformadoras a nível mundial, o alargamento unifica a Europa, com base em valores e identidade partilhados, ao mesmo tempo que incorpora um modelo económico, social e democrático que continua a inspirar e a atrair.

O processo de alargamento continua a ser **rigoroso, justo e baseado no mérito**, com base nos progressos objetivos alcançados por cada país do alargamento. O novo impulso ao alargamento surge com grandes expectativas em matéria de reformas. Os países candidatos têm de realizar reformas exigentes e duradouras, assegurando uma transformação permanente das suas economias, instituições, sistemas democráticos e sociedades para se adaptarem plenamente às normas e valores democráticos da União Europeia. Para tal, é necessário respeitar o Estado de direito e os direitos fundamentais e aderir de forma clara à orientação geopolítica da UE, o que exige que a liderança dos países do alargamento abrace a mudança transformadora, crie confiança e promova o consenso transversal à sociedade.

Ao mesmo tempo, a UE deve ajudar os países do alargamento a cumprir todos os critérios de adesão. Por este motivo, tem apoiado o reforço das instituições, a governação democrática e as reformas da administração pública. Intensificou igualmente a **integração gradual**, criando ligações mais fortes entre a UE e os países candidatos e potenciais candidatos, nomeadamente através dos planos de crescimento¹ e concedendo o direito de participar em determinadas políticas e programas antes da adesão à UE. Para tal, é também necessário condicionar as vantagens da integração gradual ao ritmo das reformas, como a defesa do Estado de direito, dos direitos fundamentais, da democracia e dos princípios fundamentais do processo de adesão de um modo mais geral, associando-o ao alinhamento com a política externa e de segurança comum (PESC).

Registaram-se alguns **progressos significativos ao longo do último ano**. O progresso na trajetória de adesão à UE realizado até agora pelos países com um ritmo mais acelerado demonstra que as reformas trazem benefícios, algo que deve ser uma motivação forte para todos os países envolvidos no processo.

Cada alargamento tornou a nossa União mais forte. Este êxito depende da prontidão. Embora os futuros Estados-Membros devam preparar-se para as responsabilidades decorrentes da adesão, a UE deve igualmente adaptar-se para acolher uma família maior. Os esforços de sensibilização e comunicação nos Estados-Membros e nos países do alargamento estão a ser intensificados, a fim de debater com os cidadãos os benefícios e os desafios do alargamento.

¹ Planos de crescimento para os Balcãs Ocidentais e para a Moldávia e Mecanismo para a Ucrânia.

II. MAIS PERTO DE UMA UNIÃO MAIS ALARGADA

Tendo em conta o ritmo acelerado do processo para alguns países candidatos, este é o primeiro mandato da Comissão, desde 2010-2014, em que o alargamento é uma possibilidade realista. O Montenegro e a Albânia já declararam a sua **ambição de encerrar as negociações de adesão** até 2026 e 2027, respetivamente. A Sérvia, a Moldávia e a Ucrânia também declararam recentemente os seus objetivos em termos de calendário para a conclusão das negociações de adesão, o que demonstra a sua ambição, e a Comissão está empenhada em ajudar os países a cumprir os requisitos de adesão à UE, no âmbito de um processo de adesão que continua a basear-se no princípio dos méritos próprios.

A UE tem igualmente de estar preparada e, por conseguinte, a Comissão está a trabalhar nas **revisões e reformas das políticas antes do alargamento**, que avaliam o impacto do alargamento em domínios de intervenção fundamentais.

Na proposta para o próximo **quadro financeiro plurianual (2028-2034)**², a Comissão confirma o alargamento como um imperativo político e geoestratégico. A proposta refere igualmente que a União está profundamente empenhada em trabalhar com os países candidatos e os potenciais candidatos para preparar a adesão, no pleno respeito do processo baseado no mérito e com a firme convicção de que o futuro desses países reside na União Europeia. O novo instrumento Europa Global prestará um apoio financeiro e político essencial para ajudar os países candidatos e os potenciais candidatos a progredir nesta via.

A UE reviu a sua metodologia de alargamento em 2020, colocando os princípios fundamentais e os valores da UE no centro do processo de adesão. Esta metodologia produz resultados quando os países candidatos realizam progressos em reformas relacionadas com a UE e mantêm a sua ênfase nos princípios fundamentais do processo de adesão e quando os Estados-Membros, em resposta, tomam as decisões necessárias para fazer avançar as negociações. Para o período após a adesão, além do acervo da UE em vigor, os **tratados de adesão** constituem um instrumento para assegurar a manutenção desta dinâmica positiva. Os futuros tratados de adesão terão de prever salvaguardas mais rigorosas contra retrocessos relativos a compromissos assumidos nas negociações de adesão, bem como requisitos para que os novos Estados-Membros continuem a salvaguardar e a tornar irreversível o seu historial em matéria de Estado de direito.

III. PAÍSES DO ALARGAMENTO NA VIA DA ADESÃO À UE

III.1. PANORÂMICA DOS PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS

O processo de alargamento avança agora mais rapidamente do que nos últimos 15 anos. Desde o início de 2024, realizaram-se onze conferências intergovernamentais: cinco com a Albânia, quatro com o Montenegro, uma com a Ucrânia e uma com a Moldávia.

A continuidade do empenho político das autoridades montenegrinas em relação ao objetivo estratégico da integração europeia produziu resultados tangíveis na realização de reformas necessárias e no avanço do país na sua trajetória de adesão à UE. O **Montenegro** abriu todos os 33 capítulos de negociação analisados e sete capítulos foram provisoriamente encerrados. Desde o último relatório, realizaram-se duas conferências intergovernamentais, encerrando provisoriamente quatro novos capítulos³, uma vez que o Montenegro cumpriu os critérios de

² COM(2025) 570 final.

³ Capítulos 5 (contratos públicos), 7 (direito de propriedade intelectual), 10 (sociedade da informação e meios de comunicação social) e 20 (política empresarial e industrial).

referência de fecho, tornando-se o mais avançado no processo de adesão à UE. Continua a ser fundamental manter a firmeza na orientação estratégica da UE para a realização de novos progressos.

Na sequência da conferência intergovernamental de 15 de outubro de 2024, que deu início às negociações de adesão sobre o primeiro grupo de capítulos (princípios fundamentais), as negociações de adesão com a **Albânia** alcançaram uma dinâmica sem precedentes, com mais quatro conferências intergovernamentais que conduziram à abertura de negociações sobre cinco grupos de capítulos, o que reflete claramente o firme compromisso político da Albânia. O país continuou a realizar progressos em matéria de reformas no âmbito do grupo dos princípios fundamentais, em especial através da reforma abrangente da justiça e da conclusão do processo de verificação em primeira instância, tendo alcançado outros bons resultados com a Estrutura Especial contra a Corrupção e a Criminalidade Organizada (SPAK) em processos de luta contra a corrupção, na cooperação internacional ativa contra a criminalidade organizada e no reforço de capacidades para as investigações financeiras. Foi adotada legislação fundamental em matéria de minorias nacionais e de proteção de dados pessoais. A dinâmica em curso no processo de negociação da adesão deve conduzir a uma nova aceleração das reformas relacionadas com a UE, especialmente no que diz respeito à liberdade dos meios de comunicação social, à prossecução da execução das reformas judiciais, a novos resultados em matéria de combate à criminalidade organizada, à produção e tráfico de drogas ilícitas e à corrupção, em especial a alto nível. Além disso, continua a ser importante a promoção dos direitos fundamentais, incluindo a igualdade de género e a não discriminação, os direitos da criança e o direito de propriedade, apoiada por um diálogo político inclusivo e construtivo.

A análise técnica do acervo (exame analítico) com a **Ucrânia e a Moldávia** foi concluída no outono. A Comissão apresentou ao Conselho os relatórios analíticos sobre ambos os países relativos aos grupos de capítulos 1 (princípios fundamentais), 2 (mercado interno), 3 (competitividade e crescimento inclusivo) e 6 (relações externas). Em maio de 2025, a Ucrânia e a Moldávia adotaram roteiros relativos ao Estado de direito, à administração pública e ao funcionamento das instituições democráticas e, no caso da Ucrânia, um plano de ação sobre as minorias nacionais, em conformidade com as orientações dos relatórios analíticos. É essencial manter um compromisso firme de aplicar medidas anticorrupção no domínio do Estado de direito, incluindo a luta contra a corrupção. A Comissão recorda a sua avaliação de que os grupos relativos aos princípios fundamentais, ao mercado interno e às relações externas estão prontos para serem abertos.

No contexto dos desafios causados pela guerra de agressão da Rússia, a **Ucrânia** demonstrou o seu forte empenho na via da adesão à UE, avançando com reformas fundamentais, ainda que seja necessário um progresso maior e mais constante na luta contra a corrupção. O Plano para a Ucrânia tem sido essencial para orientar as reformas e promover o alinhamento com o acervo da UE, demonstrando a resiliência da condicionalidade em circunstâncias excecionais. As medidas já tomadas (desde o reforço das medidas anticorrupção à melhoria da administração pública) estão a lançar as bases para a recuperação e a abrir espaço para um maior envolvimento do setor privado. Será essencial manter esta dinâmica e prevenir qualquer risco de retrocesso, em especial relativamente à anticorrupção. Registaram-se igualmente progressos significativos na integração gradual no mercado único, que já aproxima a Ucrânia da UE. Em 1 de janeiro de 2026, entrará em vigor a primeira decisão relativa ao tratamento do mercado interno para Ucrânia, no que diz respeito à «itinerância como em casa».

A **Moldávia** progrediu na sua via de adesão a uma velocidade acelerada e aprofundou significativamente a sua cooperação com a UE, apesar das ameaças híbridas contínuas e das tentativas de desestabilizar o país e a sua trajetória europeia. O compromisso firme da Moldávia na sua adesão à UE foi também reconfirmado através das eleições legislativas de 28 de setembro de 2025, que resultaram numa maioria firmemente empenhada em fazer o país avançar nesta via. A primeira Cimeira UE-Moldávia, realizada em 4 de julho de 2025, deu início a um novo nível de cooperação e integração. Paralelamente, foram tomadas medidas concretas para integrar gradualmente a Moldávia em partes essenciais do mercado único, nomeadamente na zona «itinerância como em casa», em 1 de janeiro de 2026.

A **Sérvia** abriu 22 dos 35 capítulos de negociação, dois dos quais foram provisoriamente encerrados. O último grupo de capítulos aberto foi o grupo 4 (agenda verde e conectividade sustentável), em dezembro de 2021. As autoridades continuaram a declarar a adesão à UE como um objetivo estratégico, mas o ritmo real de execução das reformas abrandou significativamente. A Sérvia deve concretizar reformas credíveis a todos os níveis, sobretudo no domínio dos princípios fundamentais do processo de adesão, bem como acelerar o alinhamento com o acervo, incluindo um alinhamento progressivo e reforçado com a PESC. O país deve também investir muito mais numa comunicação proativa e mais objetiva sobre o seu processo de adesão à UE e evitar uma retórica anti-UE. A polarização na sociedade sérvia acentuou-se no contexto dos protestos em massa de estudantes e cidadãos em toda a Sérvia desde novembro de 2024, refletindo a desilusão dos cidadãos devido à corrupção e à percepção de falta de responsabilização e transparência, associadas a casos de uso excessivo da força contra manifestantes e de pressão sobre a sociedade civil.

No âmbito do diálogo facilitado pela UE, tanto a Sérvia como o Kosovo deverão cumprir todas as suas obrigações decorrentes do Acordo sobre a via para a normalização, incluindo o seu anexo de execução, bem como todos os anteriores acordos de diálogo. Esse diálogo visa promover a cooperação, realizar progressos na via de adesão à UE e melhorar a vida dos cidadãos.

A **Macedónia do Norte** ainda não adotou as alterações constitucionais necessárias, referidas nas conclusões do Conselho de julho de 2022 e que o país se comprometeu a apresentar e a aplicar, com vista a incluir na Constituição os cidadãos que vivem dentro das fronteiras do Estado e que pertencem a outros povos, como os búlgaros. As autoridades continuaram a elaborar os roteiros relativos ao Estado de direito, à reforma da administração pública e ao funcionamento das instituições democráticas e o plano de ação sobre a proteção das minorias. A Macedónia do Norte deve intensificar os esforços para defender o Estado de direito, nomeadamente através da salvaguarda da independência e da integridade judiciais e do reforço da luta contra a corrupção.

A **Bósnia-Herzegovina** lidou com tensões políticas devido ao fim da coligação no poder e a um impasse nas reformas no período de referência. O Parlamento adotou legislação em matéria de proteção de dados e controlo das fronteiras, tendo sido assinado o acordo relativo ao estatuto da Frontex. Em setembro de 2025, a Bósnia-Herzegovina apresentou o seu programa de reformas à Comissão para acordo. A entidade da República Sérvia adotou leis que põem em causa a ordem constitucional e jurídica e o funcionamento das instituições estatais, leis essas que foram revogadas pelo Tribunal Constitucional. Na sequência de uma condenação penal confirmada em recurso, o presidente da entidade da República Sérvia foi destituído das suas funções e estão previstas eleições antecipadas para 23 de novembro. Em outubro, a Assembleia Nacional da República Sérvia nomeou um presidente interino até às eleições, cessou o mandato do presidente em exercício e anulou seis das leis anteriormente declaradas inconstitucionais, com o objetivo de apaziguar a situação política. O país deve

tomar as medidas necessárias para realizar a primeira conferência intergovernamental, começando pela adoção de legislação de reforma do sistema judicial e pela nomeação de um chefe de delegação. Espera-se que a Bósnia-Herzegovina conclua urgentemente as reformas constitucionais e eleitorais pendentes. No contexto das próximas negociações de adesão, terá de se realizar a reforma das instituições do Estado, a fim de garantir o seu bom funcionamento e a não discriminação.

O **Kosovo**^{*} continuou empenhado na sua trajetória europeia, com um elevado nível de apoio público. No entanto, os progressos na agenda da UE foram dificultados por uma política interna fraturante e travados pelo abrandamento das atividades da Assembleia no período que antecedeu as eleições legislativas de fevereiro e pelo prolongado impasse político que se seguiu. A Comissão deu os primeiros passos para levantar gradualmente as medidas em vigor em maio de 2025. As próximas etapas continuam dependentes de um desanuviamento sustentado no norte do país. A Comissão tenciona continuar a levantar estas medidas, desde que seja alcançada uma transferência ordeira da governação local no norte do país, na sequência das eleições locais, e que o desanuviamento seja sustentado.

No âmbito do diálogo facilitado pela UE, tanto o Kosovo como a Sérvia deverão cumprir todas as suas obrigações decorrentes do Acordo sobre a via para a normalização, incluindo o seu anexo de execução, bem como todos os anteriores acordos de diálogo. Esse diálogo visa promover a cooperação, realizar progressos na via de adesão à UE e melhorar a vida dos cidadãos. Espera-se que o Kosovo se empenhe em encontrar soluções a longo prazo para o acesso de todas as comunidades aos serviços públicos básicos, também em conformidade com as suas obrigações de diálogo.

A **Turquia** é um país candidato e um parceiro fundamental para a UE. Em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de abril de 2024⁴, a UE continuou a fazer avançar as relações UE-Turquia de forma faseada, proporcionada e reversível. Conforme reiterado pelo Conselho Europeu em dezembro de 2024⁵, um ambiente estável e seguro no Mediterrâneo Oriental e o desenvolvimento de uma relação de cooperação mutuamente benéfica com a Turquia são do interesse estratégico da UE. A UE atribui especial importância ao reatar das conversações e do progresso sobre a questão cipriota, que poderão contribuir para melhorar a cooperação entre a UE e a Turquia. Espera-se que a Turquia respeite o direito internacional, as relações de boa vizinhança e a soberania dos Estados-Membros da UE. A UE e a Turquia abordaram questões de interesse comum, incluindo a implementação da União Aduaneira, questões económicas, a gestão da migração, a dupla transição ecológica e digital, as alterações climáticas, a política externa e de segurança, com destaque para a evolução regional, e a conectividade, nomeadamente no âmbito da reunião ministerial transregional sobre segurança e conectividade realizada em outubro de 2025. O desenvolvimento de ligações resilientes e eficientes entre a Ásia Central e o Cáucaso Meridional e, posteriormente, a UE, nos domínios dos transportes, da energia e digital, tem um interesse estratégico para a UE. Ao longo do último ano, realizaram-se diálogos de alto nível sobre a economia, o comércio, a migração, a segurança e o clima, em consonância com as conclusões pertinentes do Conselho. Ao mesmo tempo, a contínua deterioração das normas democráticas, do Estado de direito, da independência do poder judicial e do respeito pelos direitos fundamentais continua a ser motivo de grande preocupação. Tem havido um elevado número de ações judiciais, detenções e acusações contra funcionários eleitos, figuras e

^{*} Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está conforme com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

⁴ EUCO 12/24.

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

partidos da oposição, ativistas políticos, representantes da sociedade civil e de empresas, jornalistas e outros, desde o início de 2025, o que suscitou dúvidas sobre a adesão da Turquia aos valores democráticos. O diálogo sobre o Estado de direito é parte integrante das relações entre a UE e a Turquia, e continuarão a ser envidados esforços para fazer face a estes desenvolvimentos preocupantes.

Em relação à **Geórgia**, o Conselho Europeu⁶ concluiu, em junho e outubro de 2024, que a linha de ação das autoridades georgianas comprometeu a trajetória do país rumo à adesão à UE e interrompeu, de facto, o processo de adesão. Em dezembro de 2024, o Conselho Europeu lamentou a decisão do Governo georgiano de suspender o processo de adesão do país à UE até 2028. Desde então, a situação deteriorou-se significativamente. A Geórgia registou graves retrocessos democráticos, com uma rápida erosão do Estado de direito e uma forte restrição dos direitos fundamentais. As ações repressivas sistémicas e sistemáticas das autoridades, incluindo legislação que restringe o espaço cívico e os direitos fundamentais, o funcionamento dos meios de comunicação social independentes e a hostilidade às pessoas LGBTIQ, o uso excessivo da força, com total impunidade, pelas autoridades policiais e a retórica hostil anti-UE contrastam fortemente com as ações que se esperam de um país candidato à adesão à UE. Além disso, registou-se um retrocesso significativo nas nove etapas estabelecidas na recomendação da Comissão relativa ao estatuto de candidato, afastando ainda mais o país da sua trajetória de adesão à UE. As instituições concebidas para defender o Estado de direito foram instrumentalizadas para objetivos partidários, prejudicando assim a sua integridade. As autoridades não tomaram quaisquer medidas para inverter a linha de ação e repor o país na sua trajetória de adesão à UE. A detenção das principais figuras da oposição e o anúncio, pelo partido no poder, da sua intenção de proibir determinados partidos da oposição e pessoas a eles associadas, constituem um ataque direto ao princípio do pluralismo democrático.

A **Albânia**, o **Montenegro**, a **Macedónia do Norte** e a **Bósnia-Herzegovina** mantiveram o pleno alinhamento com a **política externa e de segurança comum da UE**. A aplicação de sanções na Bósnia-Herzegovina continua a ser um desafio e o país deverá continuar a reforçar a sua capacidade para aplicar e fazer cumprir as medidas restritivas. O Kosovo manteve o seu alinhamento voluntário com a PESC e continuou a aplicar as medidas restritivas da UE, demonstrando o seu compromisso claro com os valores da UE, o que tem sido saudado repetidamente. A fim de apresentar um relatório sobre a convergência do Kosovo com a PESC no âmbito do Acordo de Estabilização e de Associação UE-Kosovo, a Comissão introduzirá um capítulo 31 específico a partir do próximo ano. O grau de alinhamento geral da Ucrânia e da Moldávia manteve-se muito elevado.

O grau de alinhamento da **Sérvia** com a PESC continua a ser baixo. A Sérvia continuou a cooperar com a UE em matéria de evasão às sanções, mas tem de melhorar significativamente o seu grau de alinhamento para avançar na via da adesão à UE. A atribuição acelerada de direitos de viagem para a UE com isenção de visto aos nacionais da Rússia, através da concessão da cidadania sérvia, coloca potenciais riscos para a segurança da UE. O grau de alinhamento da **Geórgia** com a PESC diminuiu e continua a ser baixo. A reexportação de bens comuns de elevada prioridade e economicamente críticos continua a ser motivo de preocupação. Os voos da Geórgia para vários destinos na Rússia continuaram a aumentar de forma significativa. A Geórgia deve intensificar os esforços de cooperação a fim de impedir que o seu território e/ou as entidades jurídicas registadas na Geórgia sejam utilizados para contornar as medidas restritivas da UE. A **Turquia** não realizou progressos no alinhamento com a PESC, mantendo um grau muito baixo durante o período de referência. A

⁶ EUCO 15/24; EUCO 25/24.

Turquia colabora com a UE para pôr termo à evasão a algumas sanções da UE contra a Rússia, tendo alcançado alguns resultados, e é incentivada a prosseguir e intensificar esta cooperação. Os países candidatos à adesão que ainda não o fazem devem dar prioridade ao seu compromisso e reforçar o seu grau de alinhamento com a PESC da UE, nomeadamente no que se refere a medidas restritivas, em consonância com os respetivos quadros de negociação, e evitar ações e declarações contrárias às posições assumidas pela UE em matéria de política externa.

III.2. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO DE ADESÃO

O Estado de direito, os direitos fundamentais, o funcionamento das instituições democráticas, a reforma da administração pública e os critérios económicos constituem os «princípios fundamentais» do processo de adesão à UE, refletindo os valores e princípios da UE. A realização de reformas credíveis e a apresentação de resultados irreversíveis no que toca aos princípios fundamentais são essenciais para que os cidadãos possam gozar de igualdade perante a lei e para que possam exercer na prática os seus direitos fundamentais. Para os países do alargamento, é crucial consolidar os resultados nestes domínios, de modo a garantir progressos ao longo das respetivas vias da adesão. O Estado de direito e a boa governação proporcionam segurança jurídica e servirão igualmente de base para impulsionar a competitividade e criar condições para o investimento direto estrangeiro, o progresso socioeconómico e a prosperidade. A estabilidade das instituições é igualmente essencial para a conformidade com o acervo da UE nos vários domínios de intervenção, incluindo a gestão da assistência financeira substancial prestada pela UE. Continua a ser importante assegurar que os países do alargamento recolham estatísticas oficiais fiáveis.

Ao longo do último ano, vários países registaram progressos nas reformas relacionadas com os princípios fundamentais, em especial o Montenegro, a Albânia, a Moldávia e a Ucrânia. Em contraste acentuado, na Geórgia os princípios fundamentais deterioraram-se de forma drástica.

Em 2025, tal como em 2024, quatro países candidatos — Albânia, Macedónia do Norte, Montenegro e Sérvia — são abrangidos pelo relatório sobre o Estado de direito⁷, juntamente com os Estados-Membros da UE. Trata-se igualmente de um elemento de integração gradual que visa consolidar de forma firme e irreversível a democracia e o Estado de direito nos países do alargamento antes e depois da sua adesão. O exercício complementa os relatórios sobre o alargamento, que abrangem de forma exaustiva todos os aspetos do funcionamento das instituições democráticas, do Estado de direito e dos direitos fundamentais, bem como todos os capítulos do acervo da UE.

Funcionamento das instituições democráticas

A existência de **instituições democráticas** estáveis e consolidadas continua a ser fundamental para o processo de adesão e vital para a estabilidade política. Em vários países do alargamento, as questões relacionadas com a polarização, o controlo parlamentar limitado e a aplicação deficiente dos quadros de consulta pública continuaram a prejudicar os processos democráticos. Na Geórgia, o estado da democracia deteriorou-se de forma significativa, com instituições e órgãos essenciais ao bom funcionamento da democracia sem imparcialidade e independência. Os processos eleitorais em vários países foram, em geral, pacíficos, competitivos e realizados de forma profissional. No entanto, são necessárias reformas significativas em vários países para dar resposta às recomendações pendentes do

⁷ COM(2025) 900 final.

Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos do Homem da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e da Comissão de Veneza, em especial para melhorar a confiança do público nos processos eleitorais. Na Geórgia, as eleições parlamentares de outubro de 2024 e as eleições locais de outubro de 2025 foram marcadas por um elevado nível de polarização e retrocesso democrático, com relatos de intimidação, coerção e pressão sobre os eleitores, suscitando preocupações quanto à capacidade do povo de formar livremente opiniões e de votar sem medo de represálias. A Moldávia alterou o seu quadro jurídico para combater as ameaças de ingerência estrangeira nas eleições e de corrupção eleitoral. Continua a ser importante trabalhar no sentido de concluir o alinhamento da legislação relativa às eleições com as normas europeias.

Embora muitos países disponham de quadros jurídicos que proporcionam um ambiente propício à **sociedade civil**, os desafios na execução conduziram a problemas persistentes, relacionados sobretudo com o financiamento limitado por parte das autoridades nacionais e a falta de consultas significativas. Além disso, a introdução de leis restritivas em determinados países e o recurso a ações judiciais estratégicas contra a participação pública suscitam sérias preocupações quanto à redução do espaço cívico. Na Geórgia, as leis restritivas adotadas e aplicadas contra ativistas, a sociedade civil e os meios de comunicação social independentes ameaçam a sobrevivência das bases democráticas e não têm precedentes entre os países candidatos. Do mesmo modo, as detenções e outras medidas coercivas aplicadas no contexto de manifestações na Geórgia, mas também na Sérvia, têm um efeito dissuasor na sociedade civil, agravado por ataques verbais e campanhas de difamação, incluindo por responsáveis de alto nível. Na Turquia, o espaço cívico diminuiu ainda mais devido a pressões judiciais e administrativas contínuas por parte das autoridades. No entanto, registaram-se também desenvolvimentos encorajadores em alguns países, incluindo a ativação do Conselho de Cooperação entre o Governo e a Sociedade Civil na Macedónia do Norte e a adoção de três leis que visam reforçar a participação e a consulta dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na Ucrânia.

Reforma da administração pública

Os progressos globais na aplicação das recomendações sobre as **reformas da administração pública** são limitados. Embora os países candidatos se mostrem dispostos a adotar os quadros estratégicos e os instrumentos de planeamento político necessários, a execução está atrasada. Os fatores subjacentes incluem a falta de capacidade administrativa, a necessidade de alterações na cultura administrativa para apoiar as reformas a longo prazo e uma apropriação política insuficiente. A politização da função pública continua a ser um desafio crucial no que diz respeito à gestão dos recursos humanos. São necessários progressos para assegurar uma cultura de responsabilização, uma vez que as principais instituições, como os parlamentos nacionais ou os serviços supremos de auditoria, não estão a ser plenamente utilizadas para exercer o controlo sobre os governos nas questões ligadas à administração pública.

Todos os países estabeleceram um quadro estratégico credível e pertinente para a **gestão das finanças públicas**. Os progressos continuam bastante limitados em domínios fundamentais como a criação de conselhos e sistemas orçamentais independentes para acompanhar a disciplina orçamental e as receitas fiscais, a gestão do investimento público e a ligação do planeamento estratégico aos quadros orçamentais de médio prazo.

Sistema judiciário e direitos fundamentais

A maioria dos países do alargamento continuou a investir no funcionamento do seu **sistema judiciário** através da execução de reformas setoriais. No entanto, o impacto destas reformas apresenta um panorama heterogéneo. Prosseguiu o reforço da independência e da

responsabilização, nomeadamente através de processos de verificação, na Albânia, na Ucrânia e na Moldávia, tornando as nomeações mais transparentes e baseadas no mérito e melhorando o funcionamento dos órgãos de administração nesses países. No Montenegro, após uma fase intensiva de reformas em 2024, a aplicação do quadro jurídico melhorado que garante a independência, a imparcialidade e a responsabilização do poder judiciário produziu alguns resultados positivos iniciais. Paralelamente, a influência indevida e as tentativas de limitar a independência do poder judiciário comprometeram o Estado de direito e a democracia na Turquia e, em certa medida, na Sérvia. Na Geórgia, as alterações jurídicas comprometeram gravemente a independência e a integridade do poder judiciário, agravando os riscos da sua captura. Noutros países, registaram-se progressos limitados na aplicação das principais recomendações para o setor (na Macedónia do Norte, na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo). Em todos os países, o cumprimento das normas europeias exige um esforço de reforma sustentado, um aumento das capacidades dos órgãos de gestão e a afetação de recursos humanos, técnicos e financeiros adequados.

A **corrupção** continua a representar um desafio significativo que os países do alargamento devem combater com carácter prioritário. Foram tomadas novas medidas para reforçar os quadros jurídicos e institucionais, a fim de prevenir e combater a corrupção na Albânia e na Moldávia, enquanto no Montenegro estão a ser consolidadas as melhorias adotadas no ano passado. As alterações legislativas na Ucrânia corriam o risco de enfraquecer as instituições especializadas de combate à corrupção, mas foram rapidamente anuladas. Devem ser evitadas quaisquer ações que enfraqueçam ou anulem reformas importantes em matéria de luta contra a corrupção. Há que fazer face a vários riscos de captura do Estado, nomeadamente na Bósnia-Herzegovina, na Geórgia, na Sérvia e na Turquia. A corrupção de alto nível, a criminalidade organizada, a fraude fiscal e a influência desproporcionada de interesses particulares nas esferas política, económica e pública exigem uma ação determinada para garantir o Estado de direito e o desenvolvimento económico nos países do alargamento. Neste contexto, é essencial que haja vontade política e que se envidem esforços para melhorar a transparência e a integridade, nomeadamente através de sistemas eficazes de declaração de património e de identificação e atenuação de conflitos de interesses. É necessária uma abordagem holística que inclua a aplicação coerente de estratégias anticorrupção e assegure que os organismos de luta contra a corrupção sejam eficazes, independentes e dotados de recursos adequados. Embora os resultados estejam a ser gradualmente reforçados, nomeadamente na Albânia, no Kosovo, no Montenegro, na Moldávia e na Ucrânia, é necessário prosseguir e intensificar os esforços para investigar e reprimir a corrupção, especialmente a níveis mais elevados, em todos os países do alargamento. São igualmente necessários mais esforços para criar e salvaguardar um ambiente propício ao jornalismo de investigação e à sociedade civil.

Os quadros jurídicos para o respeito, a proteção e o cumprimento dos **direitos fundamentais** estão em vigor, de um modo geral, e o alinhamento com o acervo da UE progrediu na maioria dos países do alargamento. No entanto, persistem lacunas no alinhamento, em especial no que diz respeito à proteção de dados, aos direitos processuais e aos direitos das vítimas, à liberdade dos meios de comunicação social, à não discriminação, aos crimes de ódio e ao discurso de ódio, aos direitos das pessoas com deficiência, incluindo a acessibilidade, à igualdade de género, aos direitos das pessoas LGBTIQ e à violência baseada no género. A aplicação dos direitos humanos agravou-se em alguns países e, em todos os casos, exige um seguimento mais sistemático das recomendações dos organismos de controlo internacionais e europeus, do provedor ou das instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, dos organismos de promoção da igualdade e das autoridades de proteção de dados. Estas instituições necessitam também de recursos adicionais e contínuos e a sua independência

deve ser igualmente reforçada. Todos os países devem assegurar a execução dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Subsistem preocupações quanto às condições de detenção e às medidas destinadas a prevenir a tortura e os maus-tratos (em especial na Macedónia do Norte, na Ucrânia, na Moldávia e na Geórgia). As restrições às liberdades de associação, reunião e expressão aumentaram em alguns países, nomeadamente na Sérvia, na Turquia e na Geórgia, neste último através da introdução de legislação repressiva.

A **liberdade de expressão** e a liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social são pilares fundamentais de uma sociedade democrática. Observaram-se algumas melhorias no Montenegro e na Macedónia do Norte. De um modo geral, o setor dos meios de comunicação social na maioria dos países do alargamento continua marcado pela concentração dos meios de comunicação e pela influência política, estando amplamente exposto a atividades de manipulação da informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros (FIMI). A independência das entidades reguladoras e dos organismos públicos de radiodifusão deve ser garantida, com esforços adicionais para reforçar o pluralismo, a independência e a qualidade da comunicação de informações, juntamente com as condições de trabalho dos jornalistas. A intimidação de jornalistas, incluindo ações judiciais estratégicas contra a participação pública, ameaças, represálias, ataques físicos e detenções, aumentou em vários países, conduzindo a retrocessos na Sérvia, na Geórgia e na Turquia. Deve ser estabelecido um historial de acompanhamento sistemático por parte das autoridades policiais e judiciárias.

São necessários esforços sustentados para prosseguir o alinhamento com o acervo da UE e assegurar a aplicação efetiva da legislação em matéria de igualdade e **não discriminação**, de forma a lutar contra os crimes de ódio, o discurso de ódio e a discriminação persistente contra os ciganos, as pessoas LGBTIQ, as pessoas com deficiência e as pessoas pertencentes a minorias. A **violência baseada no género** e a violência doméstica, em particular, continuam a ser generalizadas em todos os países do alargamento, sendo necessários esforços para assegurar a disponibilidade e a capacidade efetivas de serviços especializados de apoio às vítimas. A **proteção das crianças** foi reforçada, nomeadamente na Ucrânia, mas todos os países devem continuar a dar prioridade à integração sistemática dos sistemas de proteção das crianças, acelerando a desinstitucionalização das crianças privadas de cuidados parentais, bem como das **pessoas com deficiência** (incluindo as crianças).

Justiça, liberdade e segurança

Continuaram a registar-se progressos na **luta contra a criminalidade grave e organizada**, com o objetivo de impedir que grupos criminosos dos países do alargamento operem a nível nacional e internacional, incluindo na UE. Os esforços para obter bons resultados em matéria de investigações, ações penais e condenações definitivas em todos os domínios da criminalidade grave e organizada conduziram a alguns progressos, revelando uma melhoria geral e contínua, e deverão ser prosseguidos. Os países do alargamento devem reforçar as suas capacidades para realizar investigações proativas com base em informações, para que possam lidar com casos complexos de criminalidade organizada. A capacidade dos serviços especializados do Ministério Público para processar eficazmente as organizações criminosas melhorou em alguns países, nomeadamente na Albânia, e deve continuar a ser desenvolvida. Os mecanismos de cooperação e coordenação entre as instituições envolvidas na investigação e no exercício da ação penal em matéria de criminalidade organizada devem ser igualmente reforçados em vários países, em especial na Bósnia-Herzegovina, na Geórgia, na Moldávia e na Ucrânia, e devem ser prosseguidas as reformas em curso nestes dois últimos países.

A **cooperação policial e judiciária** entre os Estados-Membros da UE e os países do alargamento continuou a produzir resultados positivos. A cooperação com a CEPOL, a Europol, a Eurojust e a Procuradoria Europeia (EPPO) está bem estabelecida na maioria dos

países do alargamento. Foram criadas várias novas equipas de investigação conjunta, o que conduziu a detenções bem-sucedidas. A participação na Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas, embora ainda desigual, aumentou globalmente e deve prosseguir, nomeadamente no interesse de investigações e ações penais eficazes contra os grupos de criminalidade organizada.

O **tráfico de droga** continua a ser um dos domínios de atividade mais generalizada dos grupos de criminalidade organizada nos países do alargamento. As drogas apreendidas devem ser destruídas de forma mais sistemática, conservando-se apenas uma amostra para efeitos de processos penais. Registaram-se progressos na criação de sistemas nacionais de alerta rápido sobre novas substâncias psicoativas na Albânia e na Moldávia. Em conformidade com o seu mandato revisto, está a ser desenvolvida uma cooperação reforçada com a Agência da União Europeia sobre Drogas.

A aplicação do roteiro regional abrangente em matéria de controlo das **armas ligeiras e de pequeno calibre (ALPC)** nos Balcãs Ocidentais produziu resultados positivos em muitos domínios e deverá prosseguir. Do mesmo modo, a Moldávia está a registar progressos constantes no controlo das ALPC e deverá continuar a dar resposta aos desafios que subsistem. Na Ucrânia, registaram-se igualmente progressos satisfatórios em matéria de controlo das ALPC, que deverão prosseguir.

Os países do alargamento terão de intensificar os seus esforços no **combate ao tráfico de seres humanos** e reduzir ainda mais o número de migrantes irregulares introduzidos clandestinamente, no contexto de uma diminuição significativa dos fluxos migratórios irregulares para a UE através da rota dos Balcãs Ocidentais. Deve ser dada especial atenção à prevenção do tráfico e à prestação de assistência às vítimas de tráfico, nomeadamente para evitar novas situações de tráfico e promover a sua reintegração. Os países do alargamento, em especial a Sérvia, o Montenegro, a Moldávia e a Turquia, tomaram medidas significativas para reforçar as suas políticas de luta contra o tráfico, reforçando ainda mais o seu quadro jurídico, institucional ou operacional para combater os traficantes e prestar assistência às vítimas.

Uma vez que a criminalidade organizada está cada vez mais ativa no espaço digital, é fundamental que os países do alargamento criem capacidades mais fortes para investigar crimes com recurso a meios informáticos.

É necessário melhorar as capacidades de luta contra a **criminalidade económica, a fraude fiscal internacional e o branqueamento de capitais**. No último ano, o Montenegro, a Macedónia do Norte, a Albânia, a Sérvia e a Moldávia realizaram progressos no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Todos os países do alargamento devem estabelecer um historial sólido de investigações, ações penais e condenações definitivas em processos de branqueamento de capitais, nomeadamente enquanto crime isolado. A este respeito, é necessário um maior alinhamento com o acervo da UE em matéria de criminalização do branqueamento de capitais, bem como no combate ao financiamento do terrorismo e na recuperação de bens. Alguns países realizaram progressos ao iniciar investigações financeiras de forma mais sistemática. No entanto, de um modo geral, a capacidade para iniciar essas investigações e apreender e confiscar eficazmente os bens continua a ser insuficiente. A fim de identificar e confiscar de forma eficaz os fluxos financeiros ilícitos, é necessário envidar mais esforços para recolher e divulgar informações fiáveis, melhorando a transparência das informações sobre os beneficiários efetivos, nomeadamente através dos registos de beneficiários efetivos, e reforçando o acesso interinstitucional às bases de dados pertinentes. Além disso, devem ser utilizados todos os instrumentos de confisco disponíveis. Embora a criação de gabinetes de recuperação de

ativos continue a ser desigual entre os países do alargamento, foram realizados alguns progressos, em especial pela Albânia e pelo Kosovo. É necessário desenvolver capacidades adicionais para combater a utilização indevida de criptomoedas para fins criminosos. Os países do alargamento devem assegurar que as suas autoridades aduaneiras dispõem de capacidades adequadas de implementação e execução e que cooperam igualmente com as suas autoridades fiscais.

O terrorismo, o extremismo violento e a radicalização continuam a exigir especial atenção. Prosseguiu a execução do Plano de Ação Conjunto de Combate ao Terrorismo nos Balcãs Ocidentais, tendo sido assinado um novo plano de ação conjunto em outubro de 2025. Os países do alargamento devem assegurar que os seus quadros jurídicos criminalizam eficazmente as infrações terroristas e que estão alinhados com o acervo da UE em matéria de precursores de explosivos e conteúdos terroristas em linha. A radicalização em linha, nomeadamente dos jovens e menores, e a radicalização nas prisões continuam a ser os contextos de radicalização mais preocupantes e desafiantes. São necessários mais esforços para prevenir estes fenómenos e devem ser tomadas medidas concretas para combater os conteúdos terroristas em linha. Em muitos países do alargamento, é ainda necessário criar ou desenvolver mecanismos de coordenação para prevenir e combater o terrorismo e o extremismo violento.

O alinhamento legislativo e institucional com o quadro da UE em matéria de resiliência das entidades críticas continua numa fase precoce em todos os países. São necessários mais esforços para desenvolver legislação nacional e identificar infraestruturas críticas em conformidade com o acervo da UE.

As **ameaças híbridas** continuam a ser um grande desafio político, societal e de segurança para os países do alargamento. Estas ameaças incluem a manipulação da informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros (FIMI) e ataques físicos e ciberataques, em especial contra infraestruturas críticas. Procuram minar os valores democráticos fundamentais da UE e fragmentar as sociedades, tanto na UE como nos países do alargamento. A Moldávia, em particular, demonstrou a sua resiliência face à interferência incessante da Rússia no contexto das eleições legislativas. São necessários mais esforços em todos os países do alargamento para não dar espaço à FIMI e à desinformação e para aumentar a resiliência da sociedade (ver também a parte IV da presente comunicação). O apoio e a cooperação da UE com os países candidatos para melhorar a resiliência mútua foram reforçados.

Migração

A UE continua firmemente empenhada em cooperar com os Balcãs Ocidentais e a Turquia e em apoiar estes países adotando uma abordagem abrangente para combater a **migração irregular**, nomeadamente a luta contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, melhorando a gestão das fronteiras, a cooperação em matéria de asilo, a proteção e o acolhimento, intensificando o trabalho sobre os regressos, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais e alcançando um maior alinhamento da política de vistos. Embora os fluxos migratórios irregulares tenham diminuído nas rotas dos Balcãs Ocidentais, a questão da migração irregular nesta rota exige uma vigilância constante, em especial a atividade ilegal e violenta das redes criminosas envolvidas na introdução clandestina de migrantes e no tráfico de seres humanos.

Em 2024, o número de passagens ilegais das fronteiras dos Balcãs Ocidentais para a UE diminuiu 78 % em comparação com 2023 — uma continuação da descida de 31 % registada em 2023 em comparação com 2022. A tendência descendente muito significativa persistiu em 2025 até à data, com uma nova diminuição de 47 % nas deteções durante os primeiros oito

meses do ano, em comparação com o mesmo período de 2024. Estes progressos estão associados ao reforço dos esforços de fiscalização na região e ao Plano de Ação da UE para os Balcãs Ocidentais. Um alinhamento mais rápido com o acervo da UE nos últimos anos contribuiu igualmente para uma melhor gestão das fronteiras. Os domínios prioritários incluem a gestão eficaz das fronteiras, a luta contra a introdução clandestina de migrantes e contra o tráfico de seres humanos, o aumento dos regressos e a cooperação em matéria de asilo e proteção, bem como os sistemas de acolhimento.

Em termos gerais, a cooperação da UE com os Balcãs Ocidentais na luta contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos está a produzir resultados no terreno. Os parceiros dos Balcãs Ocidentais demonstraram o seu empenho contínuo em cooperar neste domínio.

No primeiro semestre de 2025, as chegadas provenientes da Turquia através da rota do Mediterrâneo Oriental diminuíram mais de um terço e as chegadas através de todas as rotas secundárias também registaram uma queda. Do mesmo modo, as chegadas a Itália provenientes da Turquia diminuíram 36 % em comparação com o mesmo período de 2024. Embora as rotas marítimas da Turquia para a Itália e o Chipre tenham registado uma diminuição substancial em 2024, as chegadas irregulares da Turquia para a Grécia através das fronteiras terrestres aumentaram substancialmente. A Comissão está a executar o Plano de Ação da UE para a rota do Mediterrâneo Oriental adotado em outubro de 2023. A UE continua a apoiar os esforços significativos da Turquia no acolhimento de 2,7 milhões de refugiados, principalmente provenientes da Síria, e a cooperar com as autoridades turcas para prevenir a migração irregular. A aplicação da Declaração UE-Turquia de março de 2016 e do acordo de readmissão UE-Turquia mantém-se crucial para a cooperação entre as duas partes. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia continua a provocar deslocações em massa de populações no território ucraniano e em toda a região. Os países vizinhos, em particular a Moldávia, continuaram a acolher refugiados ucranianos, contribuindo para os esforços de proteção e de integração.

Um maior alinhamento com a **lista da UE de países terceiros sujeitos à obrigação de visto** deve ser abordado com caráter prioritário por todos os parceiros dos Balcãs Ocidentais, a fim de evitar causar um risco migratório ou de segurança para a UE. Enquanto se aguarda o pleno alinhamento, os países do alargamento devem assegurar que os nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto são objeto de um controlo rigoroso. Os programas e as práticas de concessão de cidadania aos investidores de países terceiros sujeitos à obrigação de visto na UE criam riscos de segurança ou de migração irregular, comprometendo a política de vistos da UE, pelo que devem cessar com caráter prioritário.

Os pedidos de asilo infundados apresentados por nacionais de parceiros do alargamento isentos da obrigação de visto continuam a representar um desafio significativo para alguns Estados-Membros da UE.

Desde 2022, foram negociados, assinados ou operacionalizados cinco novos acordos relativos ao estatuto que permitem à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) destacar equipas adicionais da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para os Balcãs Ocidentais.

Houve progressos no alinhamento dos sistemas nacionais com os **requisitos de Schengen**, algo que é essencial para dotar os países do alargamento dos instrumentos e recursos necessários para enfrentar os desafios comuns, incluindo as ameaças à segurança e a migração irregular. O Montenegro, a Albânia e a Sérvia progrediram na conceção ou execução dos seus planos de ação Schengen, enquanto os outros estão a tomar medidas

preparatórias. Devem ser suspensas as isenções de visto sazonais e as autorizações de entrada isenta de visto com base num visto ou numa autorização de residência emitidos por um país terceiro. Os países do alargamento em fase mais avançada devem acelerar os seus esforços e nomear um coordenador nacional de Schengen responsável pela conceção, execução e monitorização do plano de ação Schengen.

Economia

O crescimento económico manteve-se relativamente robusto em 2024 e a inflação diminuiu na maioria das dez economias do alargamento, devido a uma diminuição dos preços mundiais das matérias-primas e a uma orientação monetária geralmente prudente em países com autonomia monetária. A inflação mais baixa e o aumento dos salários impulsionaram o rendimento disponível real e o maior consumo das famílias foi, de um modo geral, o principal motor do crescimento económico nos Balcãs Ocidentais, na Moldávia e na Geórgia. O crescimento anual do PIB aumentou na Geórgia (9,4 %), no Kosovo (4,4 %) e na Macedónia do Norte (2,8 %), enquanto a Sérvia (3,9 %) e a Albânia (4 %) mantiveram, grosso modo, as taxas de crescimento do ano anterior. O crescimento do PIB estagnou na Moldávia (0,1 %), principalmente devido a um declínio significativo da agricultura, diminuiu quase para metade no Montenegro (3,2 %) e foi moderado na Bósnia-Herzegovina (2,6 %), principalmente devido à redução das exportações. A economia da Ucrânia demonstrou resiliência (2,9 %), mas a dinâmica enfraqueceu a partir de meados do ano devido à intensificação dos ataques da Rússia a infraestruturas críticas. Na Turquia, as políticas monetárias restritivas reduziram a procura interna e reequilibraram o crescimento económico (3,3 %) no sentido de exportações líquidas. Medidas políticas audaciosas inverteram a tendência da inflação, mas as tensões políticas internas desencadearam uma turbulência financeira na primavera de 2025.

As balanças correntes deterioraram-se na maioria das economias do alargamento em 2024, refletindo o aumento das importações impulsionado pela forte procura interna. Os afluxos líquidos de investimento direto estrangeiro diminuíram ligeiramente em percentagem do PIB, mas, na maioria dos países, mais do que cobriram o défice externo. Os empréstimos ao setor privado recuperaram na maioria dos países. Os setores bancários mantiveram posições de capital fortes e de liquidez favoráveis, tendo a rentabilidade aumentado na maioria dos casos devido à persistência de margens de juro elevadas. Houve uma melhoria global dos indicadores de qualidade dos ativos.

Em 2024, as receitas públicas aumentaram de forma acentuada nos Balcãs Ocidentais e na Moldávia. Ao mesmo tempo, as despesas foram inferiores às orçamentadas na maioria dos países, refletindo frequentemente despesas de capital abaixo das previsões. De um modo geral, a execução orçamental resultou em défices orçamentais inferiores ao previsto. Os desafios orçamentais decorrem, nomeadamente, de bases de receitas limitadas, de fragilidades na gestão do investimento público, de lacunas na governação orçamental e, em alguns casos, de uma dívida pública moderada a elevada.

Embora a maioria das economias do alargamento tenha registado algumas melhorias no mercado de trabalho, com a queda do desemprego e o aumento das taxas de emprego em 2024, as taxas de participação mantiveram-se geralmente baixas e o desemprego foi superior ao da UE, em especial para as mulheres e para os jovens. As políticas ativas do mercado de trabalho não visam suficientemente os grupos mais vulneráveis da população e o trabalho não declarado continua a ser um problema. Persistem inadequações estruturais de competências devido ao subinvestimento em capital humano e ao subdesenvolvimento dos sistemas de educação e formação. É necessário continuar a melhorar a qualidade, a pertinência e a inclusividade da educação através de reformas abrangentes e da promoção da participação dos jovens para enfrentar estes desafios. A convergência económica tem de ser acompanhada

da convergência social, com base nos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e no acervo da UE em matéria social. Para tal, é crucial que todos os países do alargamento continuem a desenvolver estruturas e instituições do mercado de trabalho que funcionam bem, sistemas de proteção social eficazes e um diálogo social forte.

Todos os dez países do alargamento são confrontados com o desafio de acelerar as reformas estruturais que lhes permitam crescer de forma sustentável a médio prazo e avançar no cumprimento dos critérios económicos para a adesão à UE. É necessário, nomeadamente, assegurar o funcionamento das economias de mercado e demonstrar capacidade para fazer face à pressão da concorrência e das forças de mercado no interior da União Europeia. As políticas económicas deverão também apoiar objetivos ambiciosos no âmbito das transições ecológica e digital. A prossecução das políticas de descarbonização e resiliência é um domínio que exige uma atenção urgente por parte dos países do alargamento. A UE apoia os esforços de reforma através dos planos de crescimento para os Balcãs Ocidentais⁸ e a Moldávia⁹, do Plano para a Ucrânia¹⁰ e de um intenso diálogo sobre políticas e recomendações acordadas conjuntamente no âmbito do diálogo económico e financeiro com base, nomeadamente, nos programas de reforma económica¹¹.

III.3. CONVERGÊNCIA ECONÓMICA E SOCIAL, COMPETITIVIDADE E INTEGRAÇÃO GRADUAL

O reforço dos laços económicos entre a UE e os países do alargamento é fundamental para o desenvolvimento socioeconómico e a competitividade tanto dos países parceiros como da União. A UE criou o quadro e os instrumentos para **acelerar a convergência económica e social entre os países do alargamento e os Estados-Membros** antes do alargamento. O investimento e as reformas previstas nos planos de crescimento para os Balcãs Ocidentais e a Moldávia e o Mecanismo para a Ucrânia apoiam e preparam os países do alargamento para a adesão. Estes instrumentos são complementados pela possibilidade, prevista nos acordos de associação e em vários acordos setoriais, de uma maior **integração gradual dos países candidatos** em determinadas políticas da UE e em iniciativas emblemáticas relevantes da União, que os ajudará a aplicar o acervo da UE, a integrar-se gradualmente em partes do mercado único e a facilitar a transição para o estatuto de Estados-Membros. Refletir sistematicamente a dimensão do alargamento nas próximas iniciativas da UE facilitará ainda mais a adesão dos futuros Estados-Membros.

Instrumentos financeiros de apoio à convergência socioeconómica

A fim de reforçar o seu **apoio às reformas** nos países do alargamento, a UE está a avançar para **instrumentos orientados para os resultados**, como os empréstimos baseados em políticas e o financiamento baseado em resultados. Esta situação coloca a ênfase na obtenção de resultados concretos e não no reembolso dos custos, tornando o apoio financeiro da UE mais eficaz e estrategicamente alinhado com as principais prioridades de reforma.

O Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais¹² e na

⁸ COM(2023) 691 final.

⁹ COM(2024) 470 final.

¹⁰ Regulamento (UE) 2024/792.

¹¹ Devido ao retrocesso a nível dos princípios fundamentais, a Geórgia não foi convidada para o diálogo económico e financeiro de 2025.

¹² Regulamento (UE) 2024/1449.

Moldávia¹³, bem como o **Mecanismo para a Ucrânia**, canalizam o apoio através de planos e programas de reformas estruturados, ao abrigo dos quais o desembolso dos fundos está associado a progressos mensuráveis em matéria de reformas. Ao recompensar os progressos e reforçar a responsabilização, a UE ajuda os parceiros a fazer avançar as reformas em matéria de governação, economia e Estado de direito, alinhando-se mais estreitamente com as normas e os valores da UE. Estes instrumentos específicos reforçam o nosso compromisso comum para com o crescimento sustentável, a estabilidade e a eventual adesão à UE. Os novos planos de reforma e crescimento e o facto de os mecanismos conexos já estarem a ser implementados são outra **demonstração clara do firme apoio e empenho da UE**, promovendo a convergência económica antes da adesão. Os primeiros períodos de execução já produziram alguns resultados na aceleração das reformas. Os países do alargamento devem manter a dinâmica atual e duplicar os seus esforços, a fim de obter benefícios ainda mais concretos para os seus cidadãos.

O **Mecanismo para a Ucrânia** é o principal instrumento de apoio da UE à Ucrânia. Associa o apoio financeiro a um ambicioso programa de reformas que promove o crescimento destinado a facilitar a transformação estrutural, apoiando simultaneamente o percurso de adesão da Ucrânia à UE. O Mecanismo para a Ucrânia está a cumprir os seus objetivos de apoiar as necessidades de financiamento e a reconstrução da Ucrânia, de mobilizar investimentos, de melhorar o apoio à sociedade ucraniana e de promover as reformas necessárias para a adesão à UE. Em 1 de outubro, o mecanismo tinha mobilizado 31,3 mil milhões de EUR, dos quais 22,7 mil milhões de EUR tinham sido desembolsados diretamente ao Estado no âmbito do primeiro pilar do mecanismo, sob a forma de apoio orçamental.

O **Plano para a Ucrânia**, no âmbito do primeiro pilar do Mecanismo para a Ucrânia, estabelece a estratégia de reformas e investimentos para o país de 2024 a 2027, promovendo a recuperação económica, a reconstrução e a modernização do país, ao mesmo tempo que fomenta o alinhamento com o acervo da UE. Estas ações concretas estabelecidas no plano incluem uma série de medidas essenciais que visam aproximar a Ucrânia do acervo da UE a curto prazo e incluem, nomeadamente, a adoção de legislação que promova a aplicação do acervo, a execução das recomendações e a adoção das normas da UE em vários setores. Tendo em conta os desafios decorrentes da guerra de agressão da Rússia, o Plano para a Ucrânia foi ligeiramente alterado em outubro de 2025, a fim de clarificar algumas etapas e alterar determinados prazos de execução, mantendo inalterados os compromissos globais da Ucrânia. Em 28 de outubro de 2025, tinham sido cumpridas 44 das reformas estabelecidas no Plano para a Ucrânia, lançando as bases para a recuperação a longo prazo do país, acelerando os passos no sentido da adesão e ajudando a alinhar as instituições ucranianas com as normas da União. Onze das etapas concluídas ajudam igualmente a alinhar a Ucrânia com o acervo da UE. As reformas significativas incluem o aumento das capacidades de luta contra a corrupção, a melhoria das normas de governação societária, a segurança económica, a luta contra a evasão fiscal e a adoção de um plano nacional em matéria de energia e clima e de legislação em matéria de clima, estando ainda pendentes algumas medidas de reforma, incluindo as relacionadas com o sistema judicial.

O **Plano de Crescimento para a Moldávia**, adotado em outubro de 2024, visa impulsionar a convergência socioeconómica com a UE e apoiar o processo de adesão, com base na execução das reformas relacionadas com a UE. O plano, assente em três pilares, visa acelerar as reformas socioeconómicas e fundamentais, melhorar o acesso ao mercado único da UE e aumentar a assistência financeira através de um **Mecanismo específico para as Reformas e o Crescimento na Moldávia**. A UE autorizou um pacote de apoio substancial de 1,9 mil

¹³ Regulamento (UE) 2025/535.

milhões de EUR para o período 2025-2027 através do mecanismo, adotado em março de 2025. O programa, que contém 153 reformas, foi adotado pela Moldávia em 7 de maio, seguindo-se a assinatura do contrato referente ao mecanismo e do acordo de empréstimo. A aplicação deste instrumento apoiará a modernização da Moldávia e a sua transição enquanto futuro Estado-Membro bem-sucedido. O pré-financiamento ascende a 294 milhões de EUR, dos quais 270 milhões de EUR em empréstimos desembolsados em 11 de junho e 24,3 milhões de EUR em subvenções que apoiarão, numa fase posterior, projetos de investimento aprovados no âmbito da Plataforma de Investimento da Política de Vizinhança. A primeira parcela de empréstimos, no valor de 18,9 milhões de EUR, foi desembolsada em 2 de setembro de 2025, após a apresentação pela Moldávia das primeiras medidas de reforma. Em conjunto, o plano e o mecanismo irão possibilitar e incentivar as reformas e os investimentos necessários para acelerar o processo de adesão, e irão igualmente promover o crescimento sustentável e a descarbonização da economia da Moldávia, em benefício da sua população.

O **Plano de Crescimento para os Balcãs Ocidentais** inclui um **Mecanismo específico para as Reformas e o Crescimento** de 6 mil milhões de EUR, destinado a impulsionar a convergência socioeconómica das economias dos beneficiários com a UE e a acelerar a integração económica regional e a integração gradual no mercado único. O mecanismo recompensa os Balcãs Ocidentais pelos progressos registados na execução dos programas de reformas acordados e apoia os principais investimentos em domínios prioritários através do Quadro de Investimento para os Balcãs Ocidentais. Foram disponibilizados fundos consideráveis no âmbito das duas primeiras rondas de apresentação de relatórios do mecanismo, demonstrando que a sua abordagem inovadora baseada no desempenho está a produzir resultados no terreno. No entanto, os beneficiários devem prosseguir os esforços para concluir as restantes medidas de reforma, a fim de colher plenamente os benefícios deste instrumento.

Em outubro de 2024, a Comissão adotou uma decisão que aprova cinco **programas de reformas**. A execução das reformas conexas teve início em 2025 e uma parte do pré-financiamento foi desembolsada a favor da Albânia, do Montenegro, da Macedónia do Norte e da Sérvia. Em julho de 2025, a Comissão adotou duas decisões de desembolso de fundos ao Montenegro e à Macedónia do Norte com base na primeira ronda de condições de pagamento cumpridas até março de 2025. Em outubro de 2025, a Comissão autorizou um novo desembolso de fundos à Albânia, ao Montenegro e à Macedónia do Norte no âmbito da segunda ronda de condições de pagamento, reconhecendo progressos substanciais em matéria de reformas e o cumprimento de 30 condições associadas ao programa de reformas. Devido ao atraso inicial na adoção do seu programa de reformas, a Comissão decidiu, em julho de 2025, reduzir em 10 % a dotação indicativa da Bósnia-Herzegovina ao abrigo do Mecanismo para as Reformas e o Crescimento. A Bósnia-Herzegovina apresentou o programa de reformas em setembro de 2025 para acordo da Comissão. A ratificação do mecanismo e dos acordos de empréstimo pelo Kosovo continua pendente, devido ao impasse político, e a execução das medidas acordadas no programa de reformas do Kosovo foi, por conseguinte, limitada.

O mecanismo complementa a assistência aos Balcãs Ocidentais através do **Instrumento de Assistência de Pré-Adesão** (IPA III)¹⁴. O instrumento centra-se no reforço das capacidades administrativas e institucionais, bem como na execução do Plano Económico e de Investimento para os Balcãs Ocidentais de 2020¹⁵, no lançamento de iniciativas no âmbito da

¹⁴ Regulamento (UE) 2021/1529.

¹⁵ COM(2020) 641 final.

Estratégia Global Gateway¹⁶, no apoio ao crescimento económico e na promoção da dupla transição ecológica e digital.

A programação do IPA III para o período 2025-2027 centra-se numa abordagem orientada para as políticas, em consonância com o Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais, assegurando que o apoio bilateral da UE é estratégico e eficaz. O programa plurinacional IPA III deverá impulsionar a execução do Plano de Crescimento para os Balcãs Ocidentais, reforçando o compromisso da UE para com esta região. Esta abordagem garante que todas as iniciativas funcionam em paralelo com os esforços de cada país, maximizando assim a eficácia e o alcance do apoio da UE.

Integração gradual

A **integração acelerada ou gradual** procura proporcionar alguns dos benefícios de uma futura adesão à UE na fase de pré-adesão, ao permitir que um país candidato se integre em domínios específicos da política da União, nomeadamente em certas partes do mercado único da UE, logo que esteja em vigor o alinhamento legislativo e a capacidade de aplicar o acervo da UE, o que constitui um incentivo para o rápido alinhamento e aplicação do mesmo. A integração gradual é uma prova clara de que a UE faz a sua parte ao apresentar propostas para que os países parceiros acelerem e aprofundem a integração com a União, abrindo caminho ao alargamento. A integração gradual não substitui o alargamento, é um instrumento que o apoia. Por conseguinte, avançar com uma integração gradual exige um compromisso credível e real por parte dos países do alargamento para avançar na via da adesão e realizar progressos em domínios importantes para os objetivos geoestratégicos da UE, como a defesa do Estado de direito e da democracia e, de um modo mais geral, o alinhamento com a PESC, tornando o processo de adesão mais dinâmico e progressivo. Os acordos que concedem acesso ao mercado interno aos países do alargamento, no contexto da sua integração gradual, incluirão um quadro institucional sólido, bem como salvaguardas jurídicas e mecanismos de resolução de litígios inspirados nos tratados da UE que asseguram a integridade do mercado interno e a aplicação coerente do direito da União.

No que diz respeito aos Balcãs Ocidentais, o avanço dos trabalhos a que os seis parceiros se comprometeram no contexto do mercado comum regional é uma condição prévia para uma integração mais estreita no mercado único, ao passo que nenhum parceiro da região pode bloquear o acesso de qualquer um dos outros cinco países ao mercado único da UE.

Para a Ucrânia e a Moldávia, as zonas de comércio livre abrangente e aprofundado demonstraram ser quadros jurídicos fiáveis e flexíveis e, sobretudo, instrumentos eficazes para promover a sua integração gradual. Para os Balcãs Ocidentais, o plano de crescimento de 2023 proporcionou uma via para a integração gradual, com base nos acordos de estabilização e de associação.

A Moldávia, a Ucrânia e os parceiros dos Balcãs Ocidentais beneficiaram de uma integração gradual, tendo 2025 sido um ano crucial em vários domínios. A integração gradual é um motor de alinhamento com o acervo da UE, com resultados já visíveis nos domínios das **telecomunicações (itinerância), pagamentos, legislação bancária** e em matéria de luta contra o branqueamento de capitais (Espaço Único de Pagamentos em Euros, SEPA), **alfândegas, energia e produtos industriais**. Outros domínios de integração gradual incluem a agricultura, os serviços de confiança, o espaço, os cuidados de saúde, os transportes e a defesa. Continuarão a ser desenvolvidos os trabalhos em todos estes domínios.

Foram tomadas medidas significativas para integrar os parceiros do alargamento na zona de

¹⁶ JOIN/2021/30 final.

«itinerância como em casa» da UE. Em 2025, o Conselho adotou as decisões que concederão acesso mútuo à itinerância à Ucrânia e à Moldávia a partir de 1 de janeiro de 2026, o que trará benefícios para os cidadãos, incluindo os ucranianos deslocados, permitindo-lhes manter o contacto além-fronteiras sem custos adicionais. Os Balcãs Ocidentais continuaram a aplicar o Acordo de Itinerância Regional de 2019 e o acordo voluntário entre os principais operadores de telecomunicações para reduzir as tarifas de itinerância de dados com a UE, que entrou em vigor em 1 de outubro de 2023. Ao mesmo tempo, a Comissão está a colaborar com os operadores e prepara-se para propor seis acordos bilaterais que visam alargar a zona de «itinerância como em casa» aos parceiros dos Balcãs Ocidentais, a fim de lhes conceder benefícios e impor obrigações comparáveis às concedidas à Ucrânia e à Moldávia.

Em termos de **serviços de pagamento**, a inclusão do Montenegro, da Albânia, da Macedónia do Norte, da Moldávia e da Sérvia no âmbito geográfico dos regimes do Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA)¹⁷ foi um marco importante que permite que as suas instituições financeiras participem nos sistemas de pagamento SEPA, facilitando assim as transferências em euros e abrindo caminho à redução dos custos e dos prazos de processamento. Para aderirem ao SEPA, os países tiveram de se alinhar pelas principais regras financeiras da UE, nomeadamente em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, reforçando assim a integridade e a segurança dos seus sistemas financeiros e promovendo simultaneamente o seu processo de adesão. O processo de candidatura do Kosovo está em curso, enquanto a Bósnia-Herzegovina e a Ucrânia estão a trabalhar no seu pedido de adesão.

A **cooperação aduaneira**, incluindo em matéria de controlo e facilitação das alfândegas, é outra componente essencial da integração gradual. Em relação à Moldávia, está em vigor um quadro de reconhecimento mútuo de operadores económicos autorizados (OEA) desde 2022. Estão em curso trabalhos relativos a um acordo semelhante com a Ucrânia. Registaram-se progressos na aplicação do protocolo adicional n.º 5 ao acordo CEFTA, que prevê o reconhecimento mútuo dos programas OEA das partes no CEFTA, estabelecendo a base para um quadro de reconhecimento mútuo com a UE. A Macedónia do Norte, a Sérvia, a Geórgia e a Ucrânia já aderiram à Convenção sobre um Regime de Trânsito Comum, outro acordo fundamental que acelera a circulação transfronteiras de bens. A Moldávia e o Montenegro foram convidados a aderir à Convenção em 1 de novembro de 2025, enquanto a Bósnia-Herzegovina e a Albânia estão a acelerar os seus preparativos. Estas iniciativas trazem benefícios significativos, como a redução dos controlos aduaneiros e a aceleração dos prazos de desalfandegamento, reforçando simultaneamente a capacidade dos países para prevenir e detetar fluxos de comércio ilícito. Os países do alargamento devem assegurar que os seus sistemas digitais estão alinhados com o acervo aduaneiro digital da UE à data da adesão, o que é fundamental para os interesses financeiros e para a segurança da UE. A cooperação entre a UE e os países candidatos no domínio da fiscalidade deve também ser reforçada antes da adesão, a fim de preparar os países candidatos para a adesão ao mercado único da UE.

Estão em curso trabalhos para integrar os parceiros do alargamento nas **cadeias de abastecimento industrial da UE**. Preparam-se igualmente acordos sobre a avaliação da conformidade e a aceitação de produtos industriais com a Ucrânia, a Moldávia e a Sérvia, estando a aplicação na Ucrânia prevista para 2026. Ao mesmo tempo, a Comissão propôs um

¹⁷ A Albânia, o Montenegro, a Macedónia do Norte, a Moldávia e a Sérvia estão abrangidos pelo âmbito geográfico do SEPA e os bancos individuais da Albânia, do Montenegro, da Macedónia do Norte e da Moldávia aderiram aos sistemas de pagamento SEPA em 6 de outubro de 2025. Alguns bancos sérvios estão a preparar-se para aderir aos sistemas de pagamento até maio de 2026.

quadro para aumentar a integração gradual dos Balcãs Ocidentais, da Ucrânia e da Moldávia em setores industriais estratégicos, com o objetivo de facilitar a integração das suas indústrias nas cadeias de valor europeias antes da plena adesão à UE. Os países do alargamento podem desempenhar um papel significativo nos esforços de descarbonização, acelerando a transição para as energias renováveis, a circularidade e o apoio às cadeias de valor para tecnologias limpas e matérias-primas críticas.

Por último, no domínio da **energia**, prossegue a integração de todos os parceiros do alargamento no mercado interno da energia da UE no âmbito da Comunidade da Energia. Estão em curso trabalhos para integrar o mercado da eletricidade da Ucrânia no mercado da UE até 2027, em paralelo com a Moldávia, o que inclui também uma maior integração no mercado do gás da UE. Prossegue igualmente a integração dos mercados energéticos dos Balcãs Ocidentais nos mercados da UE.

III.4 COOPERAÇÃO REGIONAL E RELAÇÕES DE BOA VIZINHANÇA

Nos Balcãs Ocidentais, as **relações de boa vizinhança e a cooperação regional** constituem elementos essenciais dos processos de estabilização e de associação, bem como do alargamento. É essencial superar o legado do passado e resolver os litígios decorrentes dos conflitos da década de 1990. Há ainda que resolver importantes questões bilaterais pendentes, nomeadamente questões relativas às fronteiras, a necessidade de fazer justiça às vítimas de crimes de guerra, de identificar pessoas que continuam desaparecidas e de elaborar um registo exato das atrocidades cometidas no passado a nível regional. A UE reconhece a complexidade da reconciliação e continua disposta a apoiar e facilitar todos os esforços através dos seus vários instrumentos e políticas.

As **questões bilaterais** continuam a afetar negativamente o processo de adesão dos países do alargamento e estão a travar a integração regional. O quadro do alargamento proporciona um ambiente político global conducente à resolução de boa-fé de questões bilaterais pendentes e à procura de soluções mutuamente aceitáveis, que a Comissão pode facilitar.

A região dos Balcãs Ocidentais tem a ambição de criar um **mercado comum regional** para assegurar a livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais. Além de promover o emprego e as trocas comerciais, simplificará os procedimentos aduaneiros entre parceiros. Este trabalho de desenvolvimento do mercado comum regional é coordenado pelo **Conselho de Cooperação Regional** e pelo Acordo de Comércio Livre da Europa Central, em parceria com o Fórum de Investimento das Câmaras de Comércio e Indústria dos seis países dos Balcãs Ocidentais, para um envolvimento reforçado com o setor privado.

Registaram-se progressos na execução do plano de ação para o mercado comum regional, com a adoção de cinco acordos de mobilidade, nos últimos três anos, relativos a documentos de identificação de viagem, ao reconhecimento de qualificações profissionais e académicas e ao acesso ao ensino superior. Ultrapassando dificuldades de longa data, foram tomadas várias decisões substanciais no âmbito do Comité Conjunto do CEFTA, em outubro de 2024, que alargaram os potenciais benefícios decorrentes do mercado comum regional.

A **conectividade regional** continuou a ocupar um lugar cimeiro na agenda da cooperação nos domínios dos transportes, da energia e das tecnologias digitais. A Comunidade dos **Transportes** continuou a fazer progredir o alinhamento regulamentar e a integração regional, promovendo simultaneamente a facilitação dos transportes através da iniciativa «corredores verdes». No âmbito destes esforços, está em curso a implementação dos roteiros relativos aos 11 pontos de passagem mais movimentados, conforme acordado na Cimeira UE-Balcãs Ocidentais de dezembro de 2024. A Comissão Europeia comprometeu-se a prestar apoio

financeiro para dar resposta às necessidades de infraestruturas no âmbito do Programa de Transportes Seguros e Sustentáveis, prestará apoio técnico ao desenvolvimento de estudos técnicos em antecipação dos investimentos e facilitará os debates bilaterais com os países vizinhos da UE sobre a harmonização dos procedimentos. Os corredores solidários UE-Ucrânia continuam a fornecer rotas logísticas para os fluxos comerciais críticos entre a Ucrânia, a Moldávia, a UE e o resto do mundo.

No **domínio digital**, além do alinhamento pelo acervo da UE e da criação de infraestruturas robustas, estáveis e seguras, em consonância com o conjunto de instrumentos da UE para a cibersegurança das redes 5G e com quadros abrangentes em matéria de ciber-resiliência, é também fundamental que os Balcãs Ocidentais desenvolvam os quadros para a identidade digital e os serviços públicos digitais. A região está empenhada em criar carteiras nacionais de identidade digital e, subsequentemente, uma «carteira de identidade digital dos Balcãs» até finais de 2027. Mais de 300 municípios candidataram-se à iniciativa Wi-Fi para os Balcãs Ocidentais e os primeiros pontos de acesso serão instalados no decurso de 2025. A Comissão apoia igualmente sete Polos Europeus de Inovação Digital na região, que deverão ajudar a colmatar o défice de competências em tecnologias digitais, incluindo a inteligência artificial, e mais polos serão financiados através de um convite à apresentação de propostas em curso.

Os **acordos bilaterais** em vigor, nomeadamente o Acordo de Prespa entre a Grécia e a Macedónia do Norte e o Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação entre a Bulgária e a Macedónia do Norte, devem ser aplicados de boa-fé por todas as partes.

Tanto para o **Kosovo** como para a **Sérvia**, as respetivas vias de adesão à UE continuam a depender de progressos significativos na **normalização** das suas relações. As preocupações políticas internas de ambas as partes dificultaram a adoção de medidas decisivas no sentido da aplicação do Acordo de 2023 sobre a via para a normalização das relações e do anexo que o acompanha. Na ausência de um empenho construtivo, ambas as partes correm o risco de perder grandes oportunidades. Os progressos na normalização das relações são também um requisito do Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais.

A **Ucrânia** aprofundou estrategicamente o seu compromisso diplomático a fim de reforçar as relações com os seus vizinhos, especialmente com os Estados-Membros da UE. No contexto da guerra de agressão da Rússia, os vizinhos da Ucrânia membros da UE, em particular, e vários países candidatos prestaram apoio à Ucrânia através de assistência política, humanitária, económica, técnica e de defesa. A dedicação da Ucrânia à estabilidade e integração regionais reflete-se na sua participação ativa em vários formatos regionais, por exemplo, a Parceria Oriental, a Iniciativa Centro-Europeia, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, a Organização de Cooperação Económica do Mar Negro, a Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Económico e o Conselho de Cooperação Regional.

A **Moldávia** mantém boas relações com os seus vizinhos e outros países candidatos através de iniciativas bilaterais, trilaterais e regionais. Realizam-se intercâmbios regulares com a Ucrânia e os países dos Balcãs Ocidentais sobre o processo de adesão. No contexto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a Moldávia tem uma cooperação forte e melhorada com a Ucrânia e a Roménia, nomeadamente em formatos trilaterais e em especial em matéria de segurança energética, transportes e conectividade, tanto a nível técnico como a alto nível. O Governo moldavo tem alinhado sistematicamente com as declarações internacionais que condenam a agressão militar da Rússia e demonstrou solidariedade com a Ucrânia.

A **Turquia** e a Grécia prosseguiram o reatamento do diálogo. Embora a Turquia não tenha realizado atividades de perfuração não autorizadas no Mediterrâneo Oriental nem voos sobre

as ilhas gregas no mar Egeu durante o período de referência, foram comunicadas violações da regulamentação grega em matéria de espaço aéreo e de tráfego aéreo. Continuaram a ser comunicadas violações das águas territoriais gregas, com um aumento significativo dos incidentes em comparação com o período de referência anterior. A questão não resolvida relativa à plataforma continental e às zonas económicas exclusivas continuou a dificultar as relações bilaterais, mas o diálogo prosseguiu.

Em dezembro de 2024, o Conselho¹⁸ salientou mais uma vez que a UE atribui especial importância ao reatamento e ao progresso nas **conversações sobre a questão cipriota** a fim de reforçar ainda mais a cooperação entre a UE e a Turquia. No período de referência, a Turquia não realizou progressos na normalização das suas relações com a República de Chipre e continuou a não cumprir a sua obrigação de aplicar plenamente o Protocolo Adicional ao Acordo de Associação UE-Turquia. A Turquia continuou a rejeitar o modelo de federação bicomunitária e bizonal baseado nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a defender uma solução assente na coexistência de dois Estados. Ao mesmo tempo, a Turquia participou nas duas reuniões informais de cinco partes realizadas sob os auspícios do secretário-geral das Nações Unidas. O candidato da oposição que venceu as eleições para liderar a comunidade cipriota turca em outubro de 2025 manifestou a sua disponibilidade para realizar conversações formais sobre a resolução da questão. Em dezembro de 2024, a UE congratulou-se com as medidas tomadas pelo secretário-geral das Nações Unidas para o reatamento das conversações e, em maio de 2025, com a recondução da enviada pessoal do secretário-geral das Nações Unidas para Chipre. Em maio de 2025, a Comissão Europeia nomeou um enviado especial para Chipre. A UE confirmou, mais recentemente nas conclusões do Conselho Europeu de abril de 2024 e nas conclusões do Conselho de dezembro de 2024¹⁹, a sua disponibilidade para desempenhar um papel ativo no apoio a todas as fases do processo liderado pela ONU, com todos os meios adequados à sua disposição. É agora da maior importância obter o compromisso e a participação ativa da Turquia numa solução justa, global e viável para a questão cipriota, sob os auspícios das Nações Unidas, com base numa federação bicomunitária e bizonal com igualdade política e em consonância com as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como com o acervo e os princípios em que assenta a UE.

De um modo geral, a **Geórgia** mantém boas relações bilaterais com os seus vizinhos e outros países do alargamento. A Geórgia e a Turquia beneficiam de uma parceria estratégica, mantendo contactos de alto nível, nomeadamente no âmbito do Conselho de Cooperação Estratégica de Alto Nível. Embora a Geórgia apoie a integridade territorial e a soberania da Ucrânia, esta última manifestou a sua preocupação devido ao não alinhamento da Geórgia com as sanções da UE contra a Rússia e à ausência de cooperação técnico-militar. A Geórgia e a Moldávia gozam tradicionalmente de boas relações bilaterais.

A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia trouxe uma instabilidade sem precedentes à região do Mar Negro, salientando a necessidade de um compromisso virado para o futuro. Em maio de 2025, a UE apresentou a sua abordagem estratégica para a **região do Mar Negro**²⁰, que visa impulsionar a conectividade e o crescimento ao ligar a Europa ao Cáucaso Meridional e à Ásia Central. A estratégia reforçará o papel geopolítico da UE enquanto interveniente fiável na região do Mar Negro e procura trazer benefícios tangíveis aos parceiros da região (Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Turquia, Arménia e Azerbaijão) e à UE, investindo e aprofundando as principais parcerias mutuamente benéficas e fazendo avançar a

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

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

²⁰ [JOIN\(2025\) 135 final](#).

cooperação regional em matéria de conectividade. A futura cooperação com a região do mar Negro articula-se em torno de três grandes pilares: i) reforço da segurança, da estabilidade e da resiliência; ii) promoção do crescimento sustentável e da prosperidade; e iii) promoção da proteção do ambiente, da resiliência e da preparação em matéria de alterações climáticas, bem como da proteção civil.

IV. INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO

A adesão à UE é um **projeto que envolve toda a sociedade**, uma vez que se trata de escolher um modelo societal baseado nos direitos fundamentais e nos valores democráticos que cada país deve adotar ativamente, uma vez que determinará o seu futuro. O governo, mas também a oposição, os cidadãos, a sociedade civil e as comunidades locais devem apropriar-se do projeto. Para que esta escolha se torne realidade, deve ser apoiada pela legitimidade democrática e por um amplo consenso político e social. Tal é necessário para garantir o apoio dos cidadãos, tanto nos países do alargamento como na UE, e deve refletir-se no envolvimento dos dirigentes nacionais com os seus cidadãos. A promoção do diálogo interpessoal através da cultura, da juventude e do desporto é essencial para alcançar a compreensão e a confiança mútuas.

O mais recente **inquérito Eurobarómetro Especial sobre as atitudes dos cidadãos da União em relação ao alargamento da UE** revelou que a maioria dos cidadãos da União (56 %) é favorável a um novo alargamento. Ao mesmo tempo, apenas um em cada três cidadãos da UE (32 %) se sente informado sobre o processo de alargamento, enquanto dois terços (67 %) afirmam não dispor de informações suficientes. São necessários mais esforços em toda a União para dar resposta às preocupações dos cidadãos da UE e explicar os benefícios de uma União alargada. A opinião pública nos países do alargamento continua a ser globalmente positiva. Uma **comunicação eficaz** e a luta ativa contra a manipulação da informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros, incluindo a desinformação, são imperativos estratégicos, uma vez que constituem ameaças crescentes à segurança, tanto para a UE como para os países do alargamento. Os Estados-Membros e os países do alargamento têm a responsabilidade crucial de informar ativamente e capacitar os seus cidadãos com informações exatas sobre o processo de adesão à UE. O público merece clareza sobre a forma como as decisões de alargamento são tomadas e sobre o que é feito para preparar a União para um alargamento com êxito. Os Estados-Membros devem assumir a responsabilidade pelas decisões que tomam e explicá-las abertamente aos seus cidadãos. A Comissão está pronta a apoiar este esforço²¹ para reforçar a confiança do público no processo e ajudar o alargamento a avançar com a legitimidade necessária.

V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.

1. A adesão à UE representa um **investimento geoestratégico** numa Europa forte, estável, segura e unida, assente em **valores democráticos comuns**. O investimento no alargamento serve também a segurança estratégica e o interesse económico a longo prazo da UE.
2. O alargamento é e continuará a ser um **processo rigoroso, justo e baseado no mérito e no progresso objetivo** de cada país do alargamento. Exige determinação para

²¹ A Comissão intensificará a sua comunicação estratégica e lançará uma campanha de informação específica dedicada ao alargamento que visa traduzir as reformas em progressos com que os cidadãos se possam identificar, a combater a desinformação e a destacar os benefícios mútuos de uma União mais vasta e mais forte.

implementar reformas irreversíveis em todos os domínios do direito da UE, com especial destaque para os princípios fundamentais do processo de alargamento. A democracia, o Estado de direito e os valores fundamentais permanecerão as pedras angulares da política de alargamento da UE. Os países candidatos devem respeitar e realizar reformas exigentes e duradouras, assegurando uma transformação permanente das suas economias, sistemas democráticos e sociedades. Para tal, os países do alargamento devem adotar uma mudança transformadora, promover um clima de confiança e assegurar um consenso transversal à sociedade. A luta contra a corrupção exige uma atenção contínua. A adesão à UE é uma opção estratégica. Os parceiros têm de adotar e de promover os valores da UE de forma firme e inequívoca. O alinhamento com a política externa e de segurança comum da UE, incluindo as medidas restritivas da União, constitui um sinal mais significativo do que nunca dos valores partilhados e da orientação estratégica no âmbito do novo contexto geopolítico.

3. **Realizaram-se progressos significativos ao longo do ano passado.** Dada a aceleração do processo para alguns países candidatos, o alargamento é uma possibilidade realista nos próximos anos. Com base no trabalho realizado nos últimos anos, **chegou o momento de tomar medidas concretas** para os países do alargamento e para a UE.
4. **Os países do alargamento devem intensificar os seus esforços**, especialmente os que apresentaram objetivos ambiciosos de conclusão das negociações de adesão.
5. A UE, por seu lado, tem vindo a apoiar este trabalho ao longo dos anos através de uma série de instrumentos. Reviu a sua metodologia de alargamento e, graças à **integração gradual**, oferece aos países do alargamento a possibilidade de acelerarem e aprofundarem a sua integração na UE, produzindo resultados concretos para os seus cidadãos. Desenvolveu um quadro adaptado com instrumentos financeiros específicos para apoiar o alargamento, incluindo os planos de crescimento recentemente adotados para os Balcãs Ocidentais e a Moldávia e o Plano para a Ucrânia, com os respetivos mecanismos. Reforçou a cooperação em matéria de segurança e defesa com vários países do alargamento.
6. A UE está a realizar os trabalhos preparatórios necessários para uma **União mais ampla e mais forte**.
 - a. A Comissão prepara as **revisões e reformas das políticas antes do alargamento**, que avaliam o impacto do alargamento em domínios de intervenção fundamentais.
 - b. A proposta da Comissão para o próximo quadro financeiro plurianual proporcionará, através do **novo instrumento Europa Global**, o **apoio financeiro e político necessário** para ajudar os países candidatos e potenciais candidatos a progredir **na sua trajetória** de adesão. A proposta da Comissão prevê que, no caso de adesão de novos Estados-Membros à União, o quadro financeiro plurianual deve ser revisto em conformidade com os respetivos tratados de adesão para ter em conta as necessidades em termos de despesa daí resultantes.
 - c. A Comissão reforçará igualmente as suas ações na União e nos países candidatos para debater o alargamento, analisando os benefícios de uma União alargada, mas também a forma como os desafios podem ser enfrentados. Uma **comunicação** eficaz é um imperativo estratégico, bem como a luta contra a manipulação da

informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros, incluindo a desinformação. A Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa estão dispostos a apoiar os esforços dos Estados-Membros para consolidar a confiança do público no processo e ajudar o alargamento a avançar com a legitimidade necessária.

- d. A Comissão considera que, para assegurar que os novos Estados-Membros continuarão a salvaguardar e a manter os seus resultados em matéria de Estado de direito, democracia e direitos fundamentais, os futuros **tratados de adesão** devem incluir salvaguardas mais fortes contra retrocessos nos compromissos assumidos durante as negociações de adesão.
7. Nos Balcãs Ocidentais, as **relações de boa vizinhança e a cooperação regional** constituem elementos essenciais dos processos de estabilização e de associação, bem como do alargamento. A cooperação regional e o compromisso relativo ao mercado comum regional são igualmente essenciais para uma integração gradual. É essencial superar o legado do passado e resolver os litígios decorrentes dos conflitos da década de 1990. Continuam por resolver as questões bilaterais pendentes, nomeadamente as questões sucessórias, as questões relativas às fronteiras e a necessidade de fazer justiça às vítimas de crimes de guerra, de identificar as pessoas que continuam desaparecidas e de estabelecer um registo regional exato das atrocidades cometidas no passado. Reconhecendo a complexidade da reconciliação, a UE, através dos seus vários instrumentos e políticas, permanece disposta a apoiar e facilitar todos os esforços. No âmbito do diálogo facilitado pela UE, a normalização das relações entre o Kosovo e a Sérvia é crucial para o processo de adesão à UE destes dois parceiros, que, caso não apresentem progressos, correm o risco de perder grandes oportunidades.
8. As **questões bilaterais** continuam a afetar negativamente o processo de adesão e a travar a integração regional dos parceiros do alargamento. O quadro do alargamento proporciona um ambiente político global propício à resolução de questões bilaterais pendentes e à procura de soluções mutuamente aceitáveis, que a Comissão está disposta a facilitar.

II.

9. No caso do **Montenegro**, o processo de adesão à UE é uma prioridade absoluta, com um compromisso político claro por parte das autoridades que se reflete de um modo geral, nas decisões políticas e no alinhamento contínuo a 100 % com a política externa e de segurança comum da UE, incluindo na adoção de sanções. A falta de regras claras e de direito derivado contraditório em matéria de nomeação de juízes conduziu a uma crise institucional em dezembro de 2024, que foi ultrapassada em meados de março de 2025. O Governo tem funcionado num ambiente político globalmente estável, tem realizado reformas e acelerou consideravelmente os preparativos para a adesão à UE ao longo do último ano. As conferências intergovernamentais de dezembro de 2024 e de junho de 2025 encerraram provisoriamente quatro capítulos de negociação adicionais, estando em vigor um plano ambicioso para proceder ao encerramento provisório de novos capítulos quando estiverem reunidas as condições necessárias.

A Comissão considera que, em conformidade com o quadro de negociação, é atualmente assegurado um equilíbrio global entre, por um lado, os progressos realizados nos capítulos relativos ao Estado de direito e, por outro, os avanços apresentados nas negociações de adesão em relação aos diferentes capítulos. O Governo do Montenegro

continuou a reafirmar o seu objetivo de encerrar as negociações de adesão até ao final de 2026. A Comissão considera que, sob reserva de manter o ritmo das reformas, o Montenegro está no bom caminho para atingir este objetivo ambicioso. Para o alcançar, o Montenegro deve centrar-se na concretização dos capítulos relativos ao Estado de direito e continuar a realizar progressos nos domínios fundamentais da liberdade de expressão e da liberdade dos meios de comunicação social, da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada, da aceleração e do aprofundamento das reformas relativas à independência, ao profissionalismo e à responsabilização do poder judicial, bem como do pleno alinhamento com a política de vistos da UE. A nomeação atempada de juízes e procuradores de alto nível continua a ser um desafio que deve ser resolvido. Nos capítulos de negociação ao nível setorial, é necessário centrar a atenção imediata na concretização das principais reformas pendentes relacionadas com a UE e no cumprimento dos critérios de referência de encerramento, com base numa abordagem estruturada e bem planeada para fazer avançar a agenda de integração na UE. Continua a ser crucial manter um largo consenso político sobre as principais reformas.

Desde que o Montenegro continue a progredir ao mesmo ritmo nos seus preparativos para a adesão à UE, a Comissão apresentará, de acordo com a prática estabelecida, um projeto de pacote financeiro, seguido de projetos de posições comuns com vista a concluir as negociações sobre as disposições financeiras e orçamentais, e começará a preparar um projeto de posição comum para o capítulo relativo às instituições.

10. As negociações de adesão com a **Albânia** atingiram uma dinâmica sem precedentes, com quatro novas conferências intergovernamentais que conduziram à abertura de negociações sobre cinco grupos de capítulos. Os preparativos para a abertura do último grupo, este ano, estão bastante avançados. Este resultado notável é um reconhecimento claro do firme compromisso político da Albânia e das aspirações europeias evidentes da sua sociedade. A Albânia continuou a registar progressos nas reformas no conjunto de capítulos relativo aos princípios fundamentais. O pleno alinhamento da Albânia com a política externa e de segurança comum da UE atesta a sua escolha estratégica.

A Comissão considera que, em conformidade com o quadro de negociação, é atualmente assegurado um equilíbrio global entre, por um lado, os progressos realizados nos capítulos relativos ao Estado de direito e, por outro, os avanços apresentados nas negociações de adesão em relação aos diferentes capítulos. O Governo da Albânia continuou a reafirmar o seu objetivo de encerrar as negociações de adesão até ao final de 2027. A Comissão considera que, sob reserva de manter o ritmo das reformas, a Albânia está no bom caminho para atingir este objetivo ambicioso. A prioridade imediata para a realização de novos progressos é intensificar a reforma dos princípios fundamentais, em especial para concretizar rapidamente os critérios de referência intercalares em matéria de Estado de direito que poderão ser alcançados num futuro próximo. No que diz respeito a outros capítulos das negociações, a tónica deve ser colocada na intensificação das principais propostas legislativas e institucionais pendentes. Trata-se de capítulos que poderão ser provisoriamente encerrados a curto prazo, mas também de capítulos que exigem investimentos ou ajustamentos a mais longo prazo, por exemplo, no domínio dos serviços financeiros. A Albânia realizou progressos nas reformas em matéria de cooperação internacional ativa contra a criminalidade organizada e no desenvolvimento de capacidades para as investigações financeiras, mas são necessários mais esforços para investigar os traficantes de droga e aumentar a identificação e o desmantelamento de grupos criminosos. Para que as reformas tenham um impacto duradouro, é necessário que

haja um diálogo inclusivo e construtivo entre o partido no poder e a oposição, bem como com todas as partes interessadas.

11. Apesar das circunstâncias muito difíceis que o país enfrenta devido à guerra de agressão da Rússia, a **Ucrânia** continuou a demonstrar um empenho notável na trajetória de adesão à UE ao longo do último ano. O processo de adesão da Ucrânia avançou com a conclusão do processo de análise em setembro de 2025. Em maio, o país adotou roteiros sobre o Estado de direito, a administração pública e o funcionamento das instituições democráticas, bem como um plano de ação sobre as minorias nacionais e a sua posição de negociação relativa ao grupo dos princípios fundamentais. A Comissão avaliou positivamente estes roteiros e o plano de ação. A Ucrânia continuou a promover a integridade e a meritocracia no sistema judicial e a obter resultados sólidos na aplicação da lei em processos de corrupção de alto nível, tendo lançado reformas de vários organismos responsáveis pela aplicação da lei. As restrições aos direitos fundamentais relacionadas com a lei marcial continuam a ser globalmente proporcionadas.

As recentes tendências negativas, incluindo a pressão sobre as agências especializadas de luta contra a corrupção e sobre a sociedade civil, devem ser decisivamente invertidas. São igualmente necessários progressos contínuos para reforçar a independência, a integridade, o profissionalismo e a eficiência nos domínios da justiça, da ação penal e da aplicação da lei, bem como para combater a criminalidade organizada. O alinhamento com as normas da UE em matéria de proteção dos direitos fundamentais deve ser reforçado, juntamente com a continuação das reformas da administração pública e da descentralização.

O Governo ucraniano manifestou o seu objetivo de encerrar provisoriamente as negociações de adesão até ao final de 2028. A Comissão está empenhada em apoiar este objetivo ambicioso, mas considera que, para o cumprir, é necessário acelerar o ritmo das reformas, nomeadamente no que diz respeito aos princípios fundamentais, em especial o Estado de direito. A Comissão considera que a Ucrânia cumpriu as condições necessárias para abrir o grupo de capítulos um (princípios fundamentais), bem como os grupos seis (relações externas) e dois (mercado interno). A Comissão espera que a Ucrânia cumpra igualmente as condições para abrir os restantes três grupos de capítulos até ao final do ano. A Comissão continuará a trabalhar para permitir que o Conselho possa avançar com a abertura de todos os grupos de capítulos antes do final do ano. Apesar de alguns progressos registados no que toca a reformas fundamentais, é essencial avançar mais.

12. Em 28 de setembro de 2025, o povo da **Moldávia** votou em eleições legislativas que resultaram numa maioria firmemente empenhada em avançar na via da adesão do país à UE. De acordo com o ODIHR da OSCE, as eleições foram bem geridas, apesar de terem ocorrido num contexto de interferência russa sem precedentes que incluiu campanhas de desinformação bem orquestradas e sofisticadas, ciberataques e financiamento ilícito. O processo de adesão da Moldávia avançou este ano com a conclusão do processo de análise em setembro de 2025. Além disso, na primavera, o país adotou roteiros sobre o Estado de direito, a reforma da administração pública e o funcionamento das instituições democráticas, que foram avaliados positivamente pela Comissão. A Moldávia continuou a concretizar reformas importantes com vista à adesão à UE, nomeadamente no que diz respeito à verificação e nomeação de juizes e procuradores de alto nível, à luta contra a corrupção e à liberdade dos meios de comunicação social.

O Governo da Moldávia manifestou o seu objetivo de encerrar provisoriamente as negociações de adesão até ao início de 2028. A Comissão está empenhada em apoiar este objetivo ambicioso, mas exequível, desde que a Moldávia acelere o ritmo atual das reformas. A Comissão considera que a Moldávia cumpriu as condições necessárias para abrir o grupo de capítulos um (princípios fundamentais), bem como os grupos seis (relações externas) e dois (mercado interno). A Comissão espera que a Moldávia cumpra igualmente as condições para abrir os restantes três grupos de capítulos até ao final do ano. A Comissão continuará a trabalhar para permitir que o Conselho possa avançar com a abertura de todos os grupos de capítulos antes do final do ano. No futuro, será essencial intensificar os trabalhos sobre os princípios fundamentais, quer no que diz respeito ao Estado de direito em geral, incluindo a consolidação das instituições de luta contra a corrupção e a obtenção de um historial sólido de investigações, ações penais e decisões judiciais definitivas, quer na continuação das reformas da administração pública.

13. A polarização na sociedade sérvia agravou-se no contexto dos protestos em massa que tiveram lugar em toda a **Sérvia** desde novembro de 2024, refletindo a deceção dos cidadãos devido, nomeadamente, à corrupção e à perceção de falta de responsabilização e transparência, juntamente com casos de uso excessivo de força contra manifestantes e de pressão sobre a sociedade civil. Esta situação criou um ambiente cada vez mais difícil, em que a retórica fraturante conduziu a uma grave erosão da confiança entre as partes interessadas, o que, por sua vez, afeta o processo de adesão. As reformas abrandaram de forma significativa. Há que pôr termo à frequente retórica anti-UE, utilizada também por titulares de cargos políticos e reiterada pelos meios de comunicação social. Embora a Sérvia tenha melhorado recentemente o seu alinhamento com a política externa e de segurança comum da UE, deverá intensificar os seus esforços no sentido de um alinhamento mais estável e aprofundado. A Sérvia deve manifestar claramente a sua orientação geopolítica em relação à União, nomeadamente começando a alinhar-se pelas medidas restritivas da UE tomadas no contexto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Há que assinalar alguns desenvolvimentos positivos recentes. A Sérvia alterou a sua legislação dos meios de comunicação social a fim de continuar a alinhar-se com o acervo da UE e as normas europeias. A avaliação da Comissão de 2021 de que a Sérvia tinha cumprido os critérios de referência de abertura do grupo de capítulos 3 (competitividade e crescimento inclusivo) permanece válida.

No futuro, a Comissão espera que o processo recentemente relançado de nomeação do novo conselho da entidade reguladora dos meios de comunicação eletrónicos (REM) e o processo legislativo de adoção da lei relativa ao registo eleitoral unificado sejam concluídos e aplicados de forma credível e inclusiva, envolvendo a sociedade civil e todas as partes interessadas, incluindo a oposição. A Sérvia deverá ultrapassar o impasse no domínio do sistema judicial e dos direitos fundamentais em geral e inverter urgentemente o retrocesso em matéria de liberdade de expressão e da erosão da liberdade académica, bem como assegurar progressos no quadro eleitoral e concluir a separação do setor da energia. O país deverá alinhar a sua lista de países isentos da obrigação de visto com a da UE. É necessário prestar uma atenção constante para preservar um equilíbrio geral entre os progressos realizados nos capítulos relativos ao Estado de direito e à normalização das relações com o Kosovo, por um lado, e o ritmo global das negociações de adesão no que respeita aos diferentes capítulos, por outro. No âmbito do diálogo facilitado pela UE, a Sérvia deverá cumprir todas as suas obrigações decorrentes do Acordo sobre a via para a normalização, incluindo o seu anexo de execução, bem como todos os anteriores acordos

de diálogo. Esse diálogo visa promover a cooperação, realizar progressos na via de adesão à UE e melhorar a vida dos cidadãos.

A Comissão está preparada para apoiar a Sérvia na realização das mudanças democráticas necessárias que se esperam de um futuro membro da UE. A Sérvia tem de superar o atual impasse político e as divisões na sua sociedade, restabelecendo a confiança entre os intervenientes políticos e da sociedade civil e criando condições para um diálogo inclusivo, de forma a fazer avançar as reformas fundamentais necessárias. O empenho da Sérvia na via da adesão à UE e a sua vontade política de implementar as reformas necessárias de forma credível devem ser reforçados e mais bem sustentados por ações concretas decisivas e refletidos na comunicação pública. A obtenção de resultados concretos na luta contra a corrupção e no reforço do Estado de direito, incluindo a independência do poder judicial, a liberdade dos meios de comunicação social, as reformas eleitorais, a garantia de um ambiente verdadeiramente propício à sociedade civil e os esforços credíveis para pôr termo à desinformação e à manipulação da informação por parte de agentes estrangeiros são indispensáveis para que a Sérvia avance na via da adesão à UE.

14. O pleno alinhamento da **Macedónia do Norte** com a política externa e de segurança comum da UE atesta a sua escolha estratégica. As autoridades continuaram a elaborar os roteiros relativos ao Estado de direito, à reforma da administração pública e ao funcionamento das instituições democráticas, bem como o plano de ação para a proteção das minorias, que deve ser concluído num processo inclusivo. No entanto, não tomaram medidas decisivas para avançar no processo de negociações de adesão ao longo do último ano. Ainda não adotaram as alterações constitucionais necessárias com vista a incluir na Constituição os cidadãos que vivem dentro das fronteiras do Estado e que pertencem a outros povos, como os búlgaros, referidas nas conclusões do Conselho de julho de 2022 e que o país se comprometeu a apresentar e a aplicar. Os acordos bilaterais com os países vizinhos têm de ser aplicados de boa-fé por todas as partes, nomeadamente o Acordo de Prespa celebrado com a Grécia e o Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação celebrado com a Bulgária.

Deverão ser tomadas novas medidas rápidas e decisivas relativas aos critérios de referência de abertura, em conformidade com o quadro de negociação, tendo em vista a abertura do primeiro grupo de capítulos o mais rapidamente possível e quando estiverem reunidas as condições necessárias. A Macedónia do Norte deve intensificar os esforços para concretizar as reformas relacionadas com a UE, em especial no que diz respeito ao grupo de capítulos de negociação relativo aos princípios fundamentais, através da salvaguarda da independência e da integridade judiciais e do reforço da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. Deverá combater a corrupção de forma persistente, nomeadamente através do reforço da aplicação da lei e apresentando um historial sólido no que toca à investigação, acusação e condenação definitiva nos casos de grande corrupção.

15. Na **Bósnia-Herzegovina**, a crise política na entidade da República Sérvia e o subsequente fim da coligação no poder prejudicaram os progressos no sentido da adesão à UE. Consequentemente, foram adotadas apenas algumas reformas. Contudo, numa nota positiva, a Bósnia-Herzegovina apresentou o seu programa de reformas à Comissão para acordo em setembro de 2025. O pleno alinhamento da **Bósnia-Herzegovina** com a política externa e de segurança comum da UE atesta a sua escolha estratégica. Na sequência das recentes alterações institucionais na entidade República Sérvia, a Bósnia-

Herzegovina tem a oportunidade de realizar as reformas necessárias à sua trajetória de adesão à UE.

Em conformidade com a decisão do Conselho Europeu de março de 2024 de dar início às negociações de adesão, a prioridade das autoridades deve voltar a ser tomar todas as medidas pertinentes estabelecidas na recomendação da Comissão de outubro de 2022. Tal inclui a finalização e a adoção da lei relativa aos tribunais e da lei relativa ao Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público, em conformidade com as normas europeias. A Bósnia-Herzegovina deve igualmente elaborar um plano nacional para a adoção do acervo e nomear urgentemente o coordenador nacional do IPA. Os progressos nestas questões, bem como a nomeação de um negociador principal, são fundamentais para que a Comissão apresente o quadro de negociação ao Conselho e dê início à parte explicativa do exame analítico do acervo da UE. As questões identificadas no parecer da Comissão sobre o pedido de adesão do país, incluindo no que diz respeito à governação e às reformas constitucionais e eleitorais, devem ser abordadas com urgência.

16. O **Kosovo** é um potencial candidato com um empenho contínuo de todos os intervenientes políticos na adesão à UE, acompanhado de um forte apoio público, e está plenamente alinhado com a política externa e de segurança comum da UE. No entanto, a situação interna do Kosovo foi marcada por uma retórica polarizante antes das eleições legislativas de fevereiro de 2025. Os intervenientes políticos não conseguiram formar as principais instituições antes da constituição do Parlamento em outubro e mostraram-se pouco dispostos a chegar a uma solução negociada. Neste contexto, na sequência das eleições de fevereiro de 2025, verificou-se uma desaceleração global do ritmo das reformas, para além da continuação da política fraturante. A UE congratulou-se com a primeira volta pacífica, inclusiva e competitiva das eleições locais, que contou com a participação de todas as comunidades. Registaram-se alguns progressos, nomeadamente na luta contra a criminalidade grave e organizada e na transformação digital.

No próximo período, o Kosovo tem de regressar à agenda da adesão à UE, fortalecendo a cooperação interpartidária e dando prioridade às reformas que são particularmente necessárias, em especial no domínio do Estado de direito e da liberdade de expressão. O Kosovo deve continuar a tratar os pedidos de asilo infundados apresentados por cidadãos do Kosovo à UE. A Comissão está preparada para elaborar um parecer sobre o pedido de adesão do Kosovo, se for solicitado. No âmbito do diálogo facilitado pela UE, o Kosovo deverá cumprir todas as suas obrigações decorrentes do Acordo sobre a via para a normalização, incluindo o seu anexo de execução, bem como todos os anteriores acordos de diálogo. Esse diálogo visa promover a cooperação, realizar progressos na via de adesão à UE e melhorar a vida dos cidadãos. A Comissão deu os primeiros passos para levantar gradualmente as medidas em vigor desde maio de 2025. As próximas etapas continuam dependentes de um desanuviamento sustentado no norte do país. A Comissão tenciona continuar a levantar estas medidas, desde que se verifique uma transferência de poder ordeira na governação local no norte, após a segunda volta das eleições locais, e se mantenha o desanuviamento.

17. A **Turquia** é um país candidato à adesão e um parceiro fundamental da União Europeia. As negociações de adesão com este país encontram-se num impasse desde 2018, em consonância com a decisão do Conselho. Os factos subjacentes a esta avaliação ainda se mantêm, nomeadamente à luz dos novos retrocessos observados este ano nos domínios dos direitos fundamentais e do Estado de direito, incluindo o sistema judicial. A Turquia deve aplicar os mais elevados padrões democráticos, em consonância com os seus

compromissos enquanto membro de longa data do Conselho da Europa e país candidato à adesão à UE, a fim de inverter este retrocesso.

É do interesse estratégico da UE criar um ambiente estável e seguro no Mediterrâneo Oriental e desenvolver uma relação de cooperação mutuamente benéfica com a Turquia, em especial no que diz respeito à agenda transregional para a segurança e a conectividade, a fim de aproximar a UE do Cáucaso Meridional e da Ásia Central e de reforçar a segurança na região do mar Negro. Os desafios geopolíticos, como os desafios decorrentes da transição ecológica e digital, exigem uma parceria mais forte com a Turquia. Com base na melhoria da estabilidade regional no Mediterrâneo Oriental e na promoção de boas relações de vizinhança, foram tomadas medidas concretas sobre questões de interesse comum. O envolvimento de alto nível prosseguiu e foi retomado o diálogo de alto nível sobre a economia. Realizaram-se igualmente diálogos de alto nível sobre comércio, migração e segurança. A Turquia é um ator regional de peso no que respeita à política externa, um elemento com importância no contexto da relação UE-Turquia, mesmo que persistam pontos de vista divergentes sobre determinadas questões ligadas às relações externas. O país continuou a ter uma taxa alinhamento oficial muito baixa no que diz respeito à política externa e de segurança comum, embora os seus interesses e objetivos tenham estado frequentemente alinhados com os principais desenvolvimentos na região (paz e conectividade no Cáucaso Meridional, estabilidade na Síria, cessar-fogo em Gaza e o objetivo de uma solução assente na coexistência de dois Estados). A Turquia adotou medidas específicas para impedir a evasão às sanções da UE contra a Rússia no seu território e deve continuar a cooperar com a União nesta matéria.

Deverá continuar a adotar uma abordagem faseada, proporcionada e reversível para dinamizar os principais domínios de cooperação, em conformidade com a comunicação conjunta de 2023 e com as conclusões do Conselho Europeu. É necessário prosseguir os esforços construtivos da Turquia e dar resposta às preocupações da UE. Espera-se que a Turquia respeite o direito internacional, as relações de boa vizinhança e a soberania dos Estados-Membros da UE. O país deverá apoiar ativamente as negociações com vista a uma solução justa, global e viável para a questão cipriota, sob os auspícios das Nações Unidas, em conformidade com as resoluções aplicáveis do Conselho de Segurança da ONU, incluindo os seus aspetos externos, e com os princípios fundadores e o acervo da UE. A Turquia tem igualmente de cumprir a obrigação de assegurar a aplicação integral e não discriminatória do Protocolo Adicional do Acordo de Associação UE-Turquia.

18. A Comissão reitera a sua solidariedade firme para com o povo da **Geórgia** e a sua disponibilidade para continuar a apoiar o país na sua trajetória rumo a um futuro europeu. As medidas tomadas pelas autoridades georgianas ficam aquém das expectativas da UE para um país candidato à adesão à UE. Verificou-se um grave retrocesso em todos os princípios fundamentais, com a adoção de legislação repressiva que compromete os direitos e as liberdades fundamentais, a instrumentalização política do sistema judicial, a perseguição dos líderes da oposição, as detenções arbitrárias de manifestantes e jornalistas e a redução do espaço cívico. A erosão do princípio do equilíbrio de poderes e da tomada de decisões democráticas, associada à falta de um controlo parlamentar eficaz, resultaram num aumento do poder executivo, incluindo a captura do Estado. Em novembro de 2024, a decisão das autoridades georgianas de não avançar com a abertura das negociações de adesão confirmou o seu afastamento inequívoco das políticas dos governos anteriores, das aspirações europeias da grande maioria do povo georgiano e do compromisso, consagrado na Constituição georgiana, de assegurar a plena integração da

Geórgia na UE. Paralelamente, as autoridades georgianas divulgaram também a retórica anti-UE e a desinformação de forma sistemática e não demonstraram qualquer empenho político em prosseguir as reformas pertinentes (ou seja, as nove etapas) referidas nas recomendações da Comissão de 8 de novembro de 2023, que são necessárias para que o país avance na via da adesão à UE. A linha de ação das autoridades georgianas prejudicou as relações entre a UE e a Geórgia e afastou o país do processo de alargamento da UE. Por conseguinte, o processo de adesão da Geórgia à UE está efetivamente num impasse. Até que as autoridades georgianas invertam a sua linha de ação, a Comissão, em complementaridade com o Conselho, reduziu os contactos políticos de alto nível, suspendeu a assistência bilateral em benefício direto das autoridades georgianas e intensificou os esforços para apoiar a sociedade civil e os meios de comunicação social independentes. Em janeiro de 2025, com base na proposta da Comissão, o Conselho decidiu suspender parcialmente o acordo entre a UE e a Geórgia sobre a facilitação da emissão de vistos e suspendeu a isenção de visto para os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço/oficiais georgianos.

A Geórgia tem de inverter urgentemente o seu retrocesso democrático e envidar esforços abrangentes e tangíveis para dar resposta às preocupações pendentes e às principais reformas com o apoio interpartidário e a participação efetiva da sociedade civil, em consonância com as nove etapas estabelecidas para a obtenção do estatuto de país candidato, no pleno respeito dos valores e princípios fundadores da União Europeia. Na sequência das conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2024, segundo as quais as ações do governo georgiano conduziram, de facto, à interrupção do processo de pré-adesão, e à luz do contínuo retrocesso da Geórgia em relação aos princípios fundamentais, a Comissão considera que a Geórgia é um país candidato apenas em teoria. As autoridades georgianas devem demonstrar um firme empenho em inverter o rumo e regressar à trajetória de adesão à UE.

VI. ANEXOS

Dados estatísticos

Indicadores de terceiros relacionados com o estatuto da democracia, da boa governação e do Estado de direito nos países candidatos e potenciais candidatos