

**Bryssel den 4 november 2025
(OR. en)**

14899/25

**ELARG 123
COWEB 132
COEST 778**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	4 november 2025
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2025) 690 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN 2025 års meddelande om EU:s utvidgningspolitik

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 690 final.

Bilaga: COM(2025) 690 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.11.2025
COM(2025) 690 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

2025 års meddelande om EU:s utvidgningspolitik

{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}

2025 ÅRS MEDDELANDE OM EU:S UTVIDGNINGSPOLITIK

I. INLEDNING

De geopolitiska utmaningarna har ökat Europas enighet. Över hela kontinenten har de stärkt övertygelsen om att européerna måste göra mycket mer för att skydda sin egen säkerhet och sitt eget välstånd. Här ingår även försvaret av europeiska demokratiska värden och hanteringen av nya globala säkerhetsutmaningar. För att vi ska lyckas med detta måste vi samarbeta med våra grannar för att skapa ett starkt, stabilt, säkert och enat Europa baserat på gemensamma demokratiska värden. I dagens värld är utvidgningspolitiken ett viktigt geopolitiskt verktyg som bidrar till vår gemensamma säkerhet, vårt välstånd och vår trygghet. I en tid som präglas av omvälvande globala förändringar är utvidgningen, som bygger på gemensamma värden och en gemensam identitet, något som enar Europa och samtidigt förkroppsligar en ekonomisk, social och demokratisk modell som ännu är inspirerande och tilldragande.

Utvidgningsprocessen är fortfarande **strikt, rättvis och meritbaserad** och bygger på de objektiva framsteg som varje utvidgningsland har uppnått. Den förnyade satsningen på utvidgningen leder till höga förväntningar på reformer. Kandidatländerna måste genomföra krävande och varaktiga reformer för att säkerställa en permanent omvandling av sina ekonomier, institutioner, demokratiska system och samhällen för att fullt ut anpassa sig till Europeiska unionens demokratiska normer och värden. Detta måste understödjas av efterlevnad av rättsstatsprincipen, respekt för de grundläggande rättigheterna och en tydlig anslutning till EU:s geopolitiska inriktning. För att åstadkomma detta måste utvidgningsländernas ledare anamma omvälvande förändringar, bygga upp tillit och främja samförstånd mellan olika samhällsgrupper.

Samtidigt måste EU hjälpa utvidgningsländerna att uppfylla alla kriterier för medlemskap. Unionen har därför stött förstärkningen av institutionerna och den demokratiska samhällsstyrningen och reformer av den offentliga förvaltningen. Den har också påskyndat **den gradvisa integrationen** genom att förstärka sina förbindelser med kandidatländerna och de potentiella kandidaterna, bland annat genom tillväxtplanerna¹ och genom att ge dessa länder möjlighet att delta i vissa politikområden och program före EU-medlemskapet. Detta innebär också att fördelarna med den gradvisa integrationen betingas av reformtaket, däribland upprätthållandet av rättsstatsprincipen, de grundläggande rättigheterna, demokratin och anslutningsprocessens grundläggande principer i vidare bemärkelse, samtidigt som de knyts till anpassningen till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).

Vissa **betydande framsteg** har gjorts **under det senaste året**. De framsteg på vägen mot EU-medlemskap som länderna med högst reformtakt har gjort hittills visar att reformerna lönar sig. Detta bör i hög grad vara motiverande för alla länder som deltar i processen.

Alla utvidgningar har gjort vår union starkare. Förutsättningen för denna framgång är beredskap. Samtidigt som de framtida medlemsstaterna måste förbereda sig för alla skyldigheter som medlemskapet medför måste även EU anpassa sig för att välkomna nya familjemedlemmar. En ökning av den utåtriktade verksamheten och kommunikationsinsatserna sker i både medlemsstaterna och utvidgningsländerna i syfte att diskutera fördelarna och utmaningarna med utvidgningen med medborgarna.

¹ Tillväxtplaner för västra Balkan och Moldavien samt Ukrainafaciliteten.

II. UTVIDGNINGEN AV UNIONEN NÄRMAR SIG

Kommissionens nuvarande mandatperiod är den första mandatperioden sedan 2010–2014 då en utvidgning är en realistisk möjlighet mot bakgrund av de allt snabbare framstegen för vissa kandidatländer. Montenegro och Albanien har redan uttryckt sin **ambition att avsluta anslutningsförhandlingarna** senast 2026 respektive 2027. Serbien, Moldavien och Ukraina tillkännagav också nyligen sina måldatum för att avsluta anslutningsförhandlingarna. Detta visar deras ambition, och kommissionen står fast i sitt åtagande att hjälpa länderna att uppfylla kraven för EU-medlemskap inom ramen för en anslutningsprocess som fortfarande bygger på principen om egna meriter.

EU måste också vara redo. Kommissionen arbetar därför med **översyner och reformer av politiken före utvidgningen**, där utvidgningens inverkan på viktiga politikområden bedöms.

I förslaget till nästa **fleråriga budgetram (2028–2034)**² bekräftar kommissionen att utvidgningen är en politisk och geostrategisk nödvändighet. I förslaget slås också fast att EU är fast beslutet att samarbeta med kandidatländerna och de potentiella kandidaterna för att förbereda anslutningen, med full respekt för den meritbaserade processen och med en fast övertygelse om att deras framtid finns i Europeiska unionen. Det nya instrumentet Europa i världen tillhandahåller viktigt finansiellt och politiskt stöd för att hjälpa kandidatländerna och de potentiella kandidaterna att göra framsteg i denna riktning.

EU reviderade sin utvidgningsmetod 2020 och satte EU:s värden och grundläggande principer i centrum för anslutningsprocessen. Resultaten blir uppenbara när kandidatländerna gör framsteg med EU-relaterade reformer och behåller sitt fokus på anslutningsprocessens grundläggande principer och när medlemsstaterna som svar på detta fattar de beslut som krävs för att föra förhandlingarna framåt. För perioden efter anslutningen utgör **anslutningsfördragen** ett instrument, utöver EU:s befintliga regelverk, för att säkerställa att denna positiva dynamik upprätthålls. De framtida anslutningsfördragen kommer att behöva innehålla starkare garantier mot en urholkning av de åtaganden som gjorts i anslutningsförhandlingarna, samt krav på att de nya medlemsstaterna ska fortsätta att slå vakt om resultaten i fråga om rättsstatsprincipen och göra dem oåterkalleliga.

III. UTVIDGNINGSLÄNDER PÅ VÄG MOT EU-MEDLEMSKAP

III.1 SAMMANFATTNING AV DEN VIKTIGASTE UTVECKLINGEN

Utvidgningsprocessen framskrider snabbare nu än under de senaste 15 åren. Sedan början av 2024 har elva mellanstatliga konferenser ägt rum, fem med Albanien, fyra med Montenegro, en med Ukraina och en med Moldavien.

De montenegrinska myndigheternas fortsatta politiska engagemang för europeisk integration som strategiskt mål har gett påtagliga resultat i genomförandet av nödvändiga reformer och har fört landet vidare på vägen mot EU-anslutning. **Montenegro** har öppnat alla 33 genomgångna förhandlingskapitel och sju kapitel har preliminärt avslutats. Sedan den senaste rapporten har två mellanstatliga konferenser ägt rum där fyra nya kapitel³ preliminärt avslutades, eftersom Montenegro uppfyllde avslutningsriktmärkena. Därmed är Montenegro det land som kommit längst i processen för anslutning till EU. För att landets framsteg ska fortsätta är det avgörande att man håller fast vid den strategiska EU-inriktningen.

² COM(2025) 570 final.

³ Kapitlen 5 (offentlig upphandling), 7 (immaterialrätt), 10 (informationssamhället och medierna) och 20 (företagspolitik och industripolitik).

Efter den mellanstatliga konferensen den 15 oktober 2024, där anslutningsförhandlingarna om kluster 1 – Grundläggande principer inleddes, blev anslutningsförhandlingarna med **Albanien** intensivare än någonsin. Ytterligare fyra mellanstatliga konferenser hölls, och ledde till att förhandlingar inleddes om fem kluster. Detta är ett tydligt tecken på Albanien fast politiska åtagande. Albanien fortsatte att göra framsteg med reformer inom klustret för grundläggande principer, särskilt den övergripande reformen av rättsväsendet och slutförandet av granskningsprocessen i första instans, och uppvisade ytterligare goda resultat från den särskilda strukturen för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet (SPAK) i antikorrupsionsärenden, det aktiva internationellt samarbetet mot organiserad brottslighet och kapacitetsutvecklingen för finansiella utredningar. Viktig lagstiftning om nationella minoriteter och om skydd av personuppgifter antogs. Den pågående dynamiken i anslutningsförhandlingarna måste leda till att EU-relaterade reformer påskyndas ytterligare, särskilt när det gäller mediefrihet, fortsatt genomförande av rättsliga reformer, ytterligare resultat i kampen mot organiserad brottslighet, olaglig framställning av och handel med narkotika samt korruption, särskilt på hög nivå. Dessutom är det fortfarande viktigt att främja grundläggande rättigheter, inbegripet jämställdhet och icke-diskriminering, barns rättigheter och rätten till egendom, med stöd av en inkluderande och konstruktiv politisk dialog.

Den tekniska genomgången av regelverket (screening) med **Ukraina och Moldavien** slutfördes under hösten. Kommissionen har överlämnat genomgångsrapporter till rådet för båda länderna om klustren 1 – Grundläggande principer, 2 – Inre marknaden, 3 – Konkurrenskraft och inkluderande tillväxt och 6 – Yttre förbindelser. I maj 2025 antog Ukraina och Moldavien färdplaner för rättsstatsprincipen, offentlig förvaltning och de demokratiska institutionernas funktion, samt, i Ukrainas fall, en handlingsplan för nationella minoriteter i enlighet med vägledningen i genomgångsrapporterna. Det är mycket viktigt att de står fast vid sitt åtagande att genomföra åtgärder mot korruption på rättsstatsområdet, inbegripet korrupsionsbekämpning. Kommissionen erinrar om att den bedömer att klustren för grundläggande principer, inre marknaden och yttre förbindelser är redo att öppnas.

Trots alla utmaningar som Rysslands anfallskrig leder till har **Ukraina** tydligt visat ett starkt engagemang för sin väg mot EU-medlemskap, och går vidare med viktiga reformer. I fråga om kampen mot korruption krävs ytterligare, stadiga framsteg. Ukrainaplanen har spelat en central roll för att styra reformerna och främja anpassningen till EU:s regelverk, vilket visar hur resiliert villkorligheten är, även under exceptionella förhållanden. De åtgärder som redan vidtagits (t.ex. de förstärkta åtgärderna mot korruption och förbättringen av den offentliga förvaltningen) lägger grunden för återhämtning och ger utrymme för den privata sektorn att öka sitt deltagande. Det är avgörande att denna dynamik upprätthålls och att alla risker för tillbakagång förhindras, särskilt när det gäller korrupsionsbekämpning. Betydande framsteg har också gjorts med den gradvisa integrationen i den inre marknaden, vilket redan har fört Ukraina närmare EU. Den 1 januari 2026 träder det första beslutet om inre marknadsbehandling för Ukraina i kraft, vilket gäller ”roaming som hemma”.

Moldavien har ökat takten i anslutningsprocessen och har avsevärt fördjupat sitt samarbete med EU, trots ständiga hybridhot och försök att destabilisera landet och dess väg mot EU. Moldaviens fasta engagemang för en EU-anslutning bekräftades ytterligare genom parlamentsvalet den 28 september 2025, vilket utmynnade i en majoritet som starkt stöder landets fortsatta väg mot EU-medlemskap. Genom det första toppmötet mellan EU och Moldavien den 4 juli 2025 ökade samarbetet och integrationen till en ny nivå. Samtidigt har konkreta åtgärder vidtagits för att gradvis integrera Moldavien i viktiga delar av den inre marknaden, bland annat ”roaming som hemma” den 1 januari 2026.

Serbien har öppnat 22 av 35 förhandlingskapitel, och två av dessa har preliminärt avslutats. I december 2021 öppnades det senaste klustret, nämligen kluster 4 – Den gröna agendan och hållbar konnektivitet. Enligt myndigheternas utsagor är EU-medlemskap fortfarande deras strategiska mål, men den faktiska takten i genomförandet av reformerna har avtagit avsevärt. Serbien måste genomföra trovärdiga reformer över hela linjen, framför allt i fråga om de grundläggande principerna för anslutningsprocessen, och bör påskynda anpassningen till EU:s regelverk, bland annat genom en gradvis och närmare anpassning till Gusp. Serbien måste också ta mycket större ansvar för att kommunicera proaktivt och mer objektivt om Serbiens EU-anslutningsprocess och måste undvika EU-fientlig retorik. Polariseringen i det serbiska samhället har fördjupats mot bakgrund av de storskaliga student- och medborgarprotester som ägt rum i hela Serbien sedan november 2024, vilka grundar sig på medborgarnas besvikelse över korruptionen och den upplevda bristen på ansvarsskyldighet och öppenhet i kombination med fall av övervåld mot demonstranter och påtryckningar mot civilsamhället.

Inom ramen för den EU-stödda dialogen förväntas både Serbien och Kosovo fullgöra alla sina respektive skyldigheter enligt avtalet om vägen till normalisering och dess genomförandebilaga samt alla tidigare avtal som ingåtts genom dialogen. Den EU-stödda dialogen syftar till att främja samarbete, uppnå framsteg på vägen mot EU-medlemskap och förbättra människors liv.

Nordmakedonien har ännu inte antagit nödvändiga författningsmässiga ändringar för att i grundlagen inkludera medborgare som bor inom landets gränser men tillhör ett annat folk, såsom bulgarer, i enlighet med rådets slutsatser från juli 2022 som Nordmakedonien har åtagit sig att inleda och genomföra. Landets myndigheter har fortsatt sitt arbete med färdplanerna för rättsstatsprincipen, reform av den offentliga förvaltningen, de demokratiska institutionernas funktion och handlingsplanen för skydd av minoriteter. Nordmakedonien bör öka insatserna för att upprätthålla rättsstatsprincipen, genom att i synnerhet skydda rättsväsendets oberoende och integritet, och intensifiera kampen mot korruption.

I **Bosnien och Hercegovina** ledde politiska spänningar till slutet för den styrande koalitionen och ett dödläge i reformerna under rapporteringsperioden. Parlamentet antog lagar om dataskydd och gränskontroll, och Frontex statusavtal undertecknades. I september 2025 lade Bosnien och Hercegovina fram sin reformagenda för kommissionen för godkännande. Entiteten Republika Srpska antog lagar som undergräver den konstitutionella och rättsliga ordningen och de statliga institutionernas funktion. Dessa lagar har upphävts av författningsdomstolen. Efter en fällande brottmålsdom som bekräftats efter överklagande avsattes presidenten för entiteten Republika Srpska och nyval planeras hållas den 23 november. I oktober utnämnde Republika Srpskas nationalförsamling en tillförordnad president fram till valet, avslutade den sittande presidentens mandat och ogiltigförklarade sex av de lagar som tidigare förklarats författningsstridiga, i syfte att trappa ned de politiska spänningarna. Landet måste vidta de åtgärder som krävs för att hålla den första mellanstatliga konferensen, till att börja med genom att anta lagar om reform av rättsväsendet och utnämna en chefsförhandlare. Bosnien och Hercegovina förväntas snarast slutföra de pågående författningsreformerna och valreformerna. Reform av statliga institutioner för att säkerställa funktionalitet och icke-diskriminering kommer att krävas i samband med de kommande anslutningsförhandlingarna.

Kosovo* stod fast vid sitt engagemang för sin väg mot EU-medlemskap, med starkt stöd från allmänheten. De EU-politiska framstegen hämmades dock av söndrande inrikespolitik och avstannade när parlamentets verksamhet saktades ned inför parlamentsvalet i februari, varefter ett utdraget politiskt dödläge uppstod. I maj 2025 tog kommissionen de första stegen för att gradvis häva de gällande åtgärderna. För att ytterligare steg ska kunna tas krävs fortfarande en varaktig nedtrappning i norr. Kommissionen har för avsikt fortsätta att häva dessa åtgärder, förutsatt att en ordnad överföring av det lokala styret i norr uppnås efter de lokala valen och att nedtrappningen fortsätter.

Inom ramen för den EU-stödda dialogen förväntas både Kosovo och Serbien fullgöra alla sina respektive skyldigheter enligt avtalet om vägen till normalisering och dess genomförandebilaga samt alla tidigare avtal som ingåtts genom dialogen. Den EU-stödda dialogen syftar till att främja samarbete, uppnå framsteg på vägen mot EU-medlemskap och förbättra människors liv. Kosovo förväntas arbeta för att hitta långsiktiga lösningar för att alla befolkningsgrupper ska få tillgång till grundläggande offentliga tjänster, vilket också är en skyldighet inom ramen för dialogen.

Turkiet är ett kandidatland och en viktig partner för EU. I linje med Europeiska rådets slutsatser från april 2024⁴ har EU fortsatt att stärka förbindelserna mellan EU och Turkiet på ett stegvist, proportionellt och reversibelt sätt. Såsom rådet upprepade i december 2024⁵ har EU ett strategiskt intresse av att ha en stabil och säker miljö i östra Medelhavsområdet och att utveckla samarbetsinriktade och ömsesidigt gynnsamma förbindelser med Turkiet. För att samarbetet mellan EU och Turkiet ska stärkas är det särskilt viktigt för EU att samtalen om en uppgörelse om Cyprenfrågan återupptas och framskrider. Turkiet förväntas respektera folkrätten, goda grannförbindelser och EU-medlemsstaternas suveränitet. EU och Turkiet har samarbetat i frågor av gemensamt intresse, bland annat genomförandet av tullunionen, ekonomi, migrationshantering, den gröna och den digitala omställningen, klimatförändringar, utrikes- och säkerhetspolitik med fokus på regional utveckling, samt konnektivitet, vilket bland annat gjordes inom ramen för det ministermöte om regionöverskridande säkerhet och konnektivitet som hölls i oktober 2025. EU har ett strategiskt intresse av att utveckla resilienta och effektiva transportförbindelser, energiförbindelser och digitala förbindelser som sammanlänkar Centralasien med Sydkaukasien och vidare med EU. Under det senaste året hölls högnivådialoger om ekonomi, handel, migration, säkerhet och klimat, i linje med relevanta rådsslutsatser. Samtidigt är den fortsatta urholkningen av demokratiska normer, rättsstatsprincipen, rättsväsendets oberoende och respekten för de grundläggande rättigheterna ett stort problem. Förtroendevalda, oppositionspolitiker och oppositionspartier, politiska aktivister, företrädare för civilsamhället och näringslivet, journalister och andra har varit föremål för ett stort antal rättsliga åtgärder, gripanden och åtal sedan början av 2025, vilket har gett upphov till frågor om Turkiets anslutning till demokratiska värden. Dialogen om rättsstatsprincipen är en integrerad del av förbindelserna mellan EU och Turkiet, och arbetet för att komma till rätta med denna oroande utveckling kommer att fortsätta.

Vad gäller **Georgien** drog Europeiska rådet⁶ i juni och oktober 2024 slutsatsen att den georgiska regeringens agerande äventyrar landets väg mot Europa, och gör att anslutningsprocessen i praktiken avstannar. I december 2024 uttryckte Europeiska rådet att man beklagade den georgiska regeringens beslut att avbryta landets EU-anslutningsprocess

* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

⁴ EUCO 12/24.

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

⁶ EUCO 15/24; EUCO 25/24.

fram till 2028. Sedan dess har läget försämrats ytterligare. Georgien har genomgått en allvarlig tillbakagång i fråga om demokrati, vilket snabbt har urholkat rättsstatsprincipen och kraftigt begränsat de grundläggande rättigheterna. Statens systemiska och systematiskt genomförda repressiva åtgärder, inbegripet lagstiftning som inskränker civilsamhällets demokratiska utrymme, de grundläggande rättigheterna och oberoende mediers funktion, lagstiftning som inriktar sig mot hbtqi-personer, övervåld från de brottsbekämpande myndigheternas sida i fullständig straffrihet samt EU-fientlig retorik, står i skarp kontrast mot EU:s värden och det agerande som förväntas av ett EU-kandidatland. Dessutom har en betydande tillbakagång ägt rum i fråga om de nio steg som anges i kommissionens rekommendation om kandidatstatus, vilket har fört landet längre bort från dess väg mot EU-medlemskap. Institutioner som har upprättats för att upprätthålla rättsstatsprincipen har använts som verktyg för att gynna partipolitiska mål, vilket har urholkat deras integritet. Myndigheterna har inte vidtagit några åtgärder för att vända utvecklingen och återföra landet till dess väg mot EU-medlemskap. Fängslandet av ledande oppositionspolitiker, i kombination med det styrande partiets tillkännagivande om sin avsikt att förbjuda vissa oppositionspartier och personer som är knutna till dem, utgör ett direkt angrepp mot den demokratiska mångfalden.

Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Bosnien och Hercegovina har hållit fast vid sin fullständiga anpassning till **EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik**. I Bosnien och Hercegovina är genomförandet av sanktioner fortfarande en utmaning och landet förväntas fortsätta att stärka sin kapacitet att genomföra och verkställa restriktiva åtgärder. Kosovo har bibehållit sin frivilliga anpassning till Gusp och genomförandet av EU:s restriktiva åtgärder, vilket visar på landets tydliga anslutning till EU:s värden, vilket EU upprepade gånger har välkomnat. För att rapportera om Kosovos konvergens med Gusp inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Kosovo kommer kommissionen att införa ett särskilt kapitel 31 från och med nästa år. Ukrainas och Moldaviens övergripande grad av anpassning är fortfarande mycket hög.

Serbiens anpassning till Gusp är fortfarande låg. Serbien har fortsatt att samarbeta med EU för att motverka kringgående av sanktioner, men landet måste avsevärt öka graden av anpassning för att gå vidare på sin väg mot EU-medlemskap. Det faktum att ryska medborgare snabbt kan förvärva rätten att resa visumfritt till EU genom att beviljas serbiskt medborgarskap innebär potentiella säkerhetsrisker för EU. **Georgiens** anpassning till Gusp har minskat och är fortfarande låg. Återexporten av gemensamma högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor ger fortfarande anledning till oro. Flygningarna från Georgien till olika destinationer i Ryssland har fortsatt att öka avsevärt. Georgien bör intensifiera samarbetet för att förhindra att landets territorium och/eller rättsliga enheter som är registrerade i landet används för att kringgå EU:s restriktiva åtgärder. **Turkiet** gjorde inga framsteg med anpassningen till Gusp under rapporteringsperioden och nivån av anpassning förblev mycket låg. Turkiet samarbetar med EU för att stoppa kringgåendet av EU:s sanktioner mot Ryssland, vilket har gett vissa resultat, och uppmanas att fortsätta och att intensifiera detta samarbete. De kandidatländer som inte redan gör så förväntas att, som en prioriterad fråga, fullgöra sina åtaganden och förbättra sin anpassning till Gusp, inbegripet restriktiva åtgärder, i linje med sina förhandlingsramar, och undvika åtgärder och uttalanden som strider mot EU:s utrikespolitiska ståndpunkter.

III.2 ANSLUTNINGSPROCESSENS GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER

Rättsstatsprincipen, de grundläggande rättigheterna, de demokratiska institutionernas funktion, reform av den offentliga förvaltningen och ekonomiska kriterier utgör de

grundläggande principerna i processen för anslutning till EU och avspeglar EU:s värden och principer. Trovärdiga reformer och oåterkalleliga framsteg när det gäller de grundläggande principerna är avgörande för att människor ska kunna åtnjuta likhet inför lagen och tillräckligt skydd av sina grundläggande rättigheter i praktiken. För att utvidgningsländerna ska kunna gå framåt på sina respektive vägar mot anslutning är det avgörande att resultaten konsolideras. Rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning skapar rättssäkerhet och är också grunden för att öka konkurrenskraften och skapa förutsättningar för utländska direktinvesteringar, socioekonomiska framsteg och välbefinnande. Stabila institutioner är också avgörande för efterlevnaden av EU:s regelverk inom alla politikområden, inbegripet förvaltningen av det betydande ekonomiska stöd som EU tillhandahåller. Det är fortfarande viktigt att se till att utvidgningsländerna samlar in tillförlitlig officiell statistik.

Under det senaste året har framsteg noterats med de reformer som är kopplade till de grundläggande principerna, särskilt i Montenegro, Albanien, Moldavien och Ukraina. I skarp kontrast mot detta har de grundläggande principerna urholkats drastiskt i Georgien.

År 2025, liksom år 2024, ingick fyra kandidatländer – Albanien, Nordmakedonien, Montenegro och Serbien – i rapporten om rättsstatsprincipen⁷ tillsammans med EU:s medlemsstater. Detta ingår också i den gradvisa integration som syftar till att fast och oåterkalleligt förankra demokratin och rättsstatsprincipen i utvidgningsländerna före och efter deras anslutning. Denna process kompletterar utvidgningsrapporterna, som på ett heltäckande sätt omfattar alla aspekter av de demokratiska institutionernas funktion, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna samt alla kapitel i EU:s regelverk.

De demokratiska institutionernas funktion

Stabila och konsoliderade **demokratiska institutioner** förblir centrala för anslutningsprocessen och är avgörande för den politiska stabiliteten. I flera utvidgningsländer fortsatte dock frågor som rör polarisering, begränsad parlamentarisk tillsyn och bristfälligt genomförande av ramarna för offentliga samråd att hämma de demokratiska processerna. I Georgien försvagades demokratin avsevärt, då institutioner och organ som är avgörande för en välfungerande demokrati saknar opartiskhet och oberoende. Valprocesserna i ett antal länder var på det hela taget fredliga, konkurrensutsatta och professionellt utförda. I flera länder krävs dock betydande reformer för att följa kvarstående rekommendationer från Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa/Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter och Venedigkommissionen, särskilt för att öka allmänhetens förtroende för valprocesser. I Georgien kännetecknades parlamentsvalet i oktober 2024 och de lokala valen i oktober 2025 av en hög grad av polarisering och demokratisk tillbakagång. Hot, tvång och påtryckningar mot väljarna inrapporterades, vilket väckte oro över väljarnas möjligheter att fritt bilda sig en åsikt och lägga sin röst utan rädsla för repressalier. Moldavien har ändrat sitt rättsliga regelverk för att hantera hot om utländsk inblandning i val samt korruption i samband med val; det är fortfarande viktigt att arbetet med att slutföra anpassningen av vallagstiftningen till europeiska normer fortsätter.

Många länder har visserligen rättsliga ramar som skapar en gynnsam miljö för **civilsamhället**, men de har svårlösta problem med genomförandet, särskilt sådana som rör den begränsade statliga finansieringen och möjligheten att hålla meningsfulla samråd. Dessutom väcker införandet av restriktiva lagar i vissa länder och användningen av strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt (munkavleprocesser) allvarlig oro över det krympande demokratiska utrymmet för civilsamhället. I Georgien har lagar införts och verkställts som riktar sig mot aktivister, civilsamhället och oberoende medier och hotar

⁷ COM(2025) 900 final.

de demokratiska grundvalarnas överlevnad; dessa lagar saknar motstycke bland andra kandidatländer. På samma sätt har gripanden och andra tvångsåtgärder i samband med demonstrationer inte bara i Georgien, utan även i Serbien, en dämpande effekt på civilsamhället, vilket förstärks genom verbala attacker och smutskastningskampanjer, bland annat från högt uppsatta offentliga makthavare. I Turkiet har civilsamhällets demokratiska utrymme minskat ytterligare på grund av ständiga rättsliga och administrativa påtryckningar från myndigheterna. I vissa länder har utvecklingen dock varit positiv, bland annat har Nordmakedoniens råd för samarbete mellan regeringen och civilsamhället inlett sin verksamhet och Ukraina har antagit tre lagar för att stärka samarbetet och samråden med medborgar- och civilsamhällesorganisationer.

Reformer av den offentliga förvaltningen

Överlag har framstegen med att genomföra rekommendationerna om reformer av den offentliga förvaltningen varit begränsade. Kandidatländerna har visserligen visat sig vara redo att anta de nödvändiga strategiska ramarna och verktygen för politisk planering, men genomförandet släpar efter. De underliggande orsakerna till detta är bland annat en brist på administrativ kapacitet, ett behov av förändringar i förvaltningskulturen för att upprätthålla reformer på lång sikt samt ett otillräckligt politiskt egenansvar. Politiseringen av den offentliga förvaltningen är fortfarande en avgörande utmaning när det gäller personalförvaltning. Arbetet med att säkerställa en kultur av ansvarsskyldighet måste ge resultat, eftersom viktiga institutioner som de nationella parlamenten eller de högsta revisionsorganen inte utnyttjas fullt ut för att utöva kontroll över regeringarna i frågor som rör offentlig förvaltning.

Alla länder har upprättat en trovärdig och relevant strategisk ram för **förvaltningen av de offentliga finanserna**. Framstegen begränsar sig fortfarande till centrala aspekter som inrättande av oberoende finanspolitiska råd och system för övervakning av budgetdisciplin och skatteintäkter, förvaltning av offentliga investeringar och kopplingen mellan strategisk planering och budgetramar på medellång sikt.

Rättsväsende och grundläggande rättigheter

De flesta utvidgningsländer har fortsatt att investera i **rättsväsendets** funktion genom att genomföra sektorsreformer. Intrycket av dessa reformers effekter är dock blandat. I Albanien, Ukraina och Moldavien har oberoendet och ansvarsskyldigheten fortsatt att stärkas, bland annat genom granskningsförfaranden, och dessa länder har tagit steg för att göra nomineringarna till ledningsorgan mer meritbaserad och organens funktionssätt mer transparent. Efter att Montenegro 2024 genomgick en intensiv reformfas har landets genomförande av dess förbättrade rättsliga ram som garanterar rättsväsendets oberoende, opartiskhet och ansvarsskyldighet gett vissa inledande positiva resultat. Samtidigt har rättsstatsprincipen och demokratin undergrävs i Turkiet och i viss utsträckning i Serbien genom otillbörlig påverkan och försök att begränsa rättsväsendets oberoende. I Georgien antogs lagändringar som allvarligt undergrävde rättsväsendets oberoende och integritet, vilket ökade risken för att rättsväsendet blir ett verktyg för dem som har makten (judicial capture). Framstegen med att följa de viktigaste rekommendationerna för sektorn har varit begränsade i andra länder (t.ex. Nordmakedonien, Bosnien och Hercegovina och Kosovo). Efterlevandet av europeiska normer kräver – i samtliga länder – uthållighet i reformarbetet, en ökning av förvaltningsorganens kapacitet och en lämplig tilldelning av mänskliga, tekniska och ekonomiska resurser.

Korruptionen fortsätter att utgöra en avsevärd utmaning som utvidgningsländerna måste prioritera. I Albanien och Moldavien har ytterligare åtgärder vidtagits för att stärka de

rättsliga och institutionella ramarna för att förebygga och bekämpa korruption och i Montenegro håller de förbättringar som antogs förra året på att konsolideras. I Ukraina antogs lagändringar som riskerade att försvaga de specialiserade korruptionsbekämpande institutionerna, men de drogs snabbt tillbaka. Alla åtgärder som försvagar eller urholkar kraftfulla reformer mot korruption måste undvikas. Särskilt i Bosnien och Hercegovina, Georgien, Serbien och Turkiet måste olika risker för statskapning (state capture) hanteras. Korruption på hög nivå, organiserad brottslighet, skattebedrägeri och oproportionerligt inflytande från egenintressen över den politiska, ekonomiska och offentliga sfären kräver beslutsamma åtgärder för att slå vakt om rättsstatsprincipen och den ekonomiska utvecklingen i utvidgningsländerna. Politisk vilja, ett åtagande att öka transparensen och stärka integriteten, inbegripet ändamålsenliga system för redovisning av tillgångar samt upptäckt och begränsning av intressekonflikter, är avgörande. Det krävs ett helhetsgrepp som bland annat innebär att strategierna mot korruption genomförs konsekvent och att man säkerställer att de korruptionsbekämpande organen är ändamålsenliga, oberoende och har tillräckliga resurser. Även om resultaten gradvis håller på att förbättras, särskilt i Albanien, Kosovo, Montenegro, Moldavien och Ukraina, krävs i alla utvidgningsländer ytterligare insatser som bibehålls och intensifieras för att utreda och lagföra korruption, särskilt på högre nivåer. Det krävs också ytterligare insatser för att skapa gynnsamma förutsättningar för undersökande journalistik och för civilsamhället och slå vakt om dem.

De rättsliga ramarna för respekten, skyddet och åtnjutandet av de **grundläggande rättigheterna** finns i allmänhet på plats och i de flesta utvidgningsländer har anpassningen till EU:s regelverk gått framåt. Det finns dock fortfarande områden där anpassningen inte har kommit lika långt, vilket i synnerhet gäller dataskydd, processuella rättigheter och brottsoffers rättigheter, mediefrihet, icke-diskriminering, kampen mot hatbrott, hatpropaganda och könsrelaterat våld, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, inbegripet tillgänglighet, jämställdhet och hbtqi-personers rättigheter. Efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna har försämrats i vissa länder och kräver under alla omständigheter en mer systematisk uppföljning av rekommendationerna från internationella och europeiska övervakningsorgan, ombudsmän och nationella människorättsinstitutioner, jämställdhetsorgan och dataskyddsmyndigheter. Dessa institutioner behöver också få mer resurser på varaktig grund. Deras oberoende måste också stärkas. Samtliga länder måste också säkerställa att domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna verkställs. Farhågor kvarstår när det gäller förhållandena för frihetsberövade personer och åtgärderna för att förhindra tortyr och misshandel (särskilt i Nordmakedonien, Ukraina, Moldavien och Georgien). Begränsningarna av förenings-, mötes- och yttrandefriheten har ökat i vissa länder, såsom Serbien, Turkiet och Georgien, vilket i Georgien bland annat har skett genom införandet av repressiv lagstiftning.

Yttrandefrihet, mediefrihet och mediepluralism är hörnstenar i ett demokratiskt samhälle. Vissa förbättringar kan noteras i Montenegro och Nordmakedonien. På det hela taget präglas mediesektorn i de flesta utvidgningsländer fortfarande av mediekoncentration och politiskt inflytande, och den är överlag utsatt för utländsk informationsmanipulering och inblandning. Oberoendet för regleringsorganen och public service-företagen måste garanteras, och ytterligare insatser krävs för att stärka mångfalden, oberoendet, kvaliteten på rapporteringen och journalisternas arbetsvillkor. Skrämseltaktik mot journalister, inbegripet strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt, har tillsammans med hot, repressalier, fysiska angrepp och frihetsberövanden ökat i flera länder, vilket ledde till tillbakagång i Serbien, Georgien och Turkiet. Brottsbekämpande och rättsliga myndigheter måste genom sina resultat visa att de har gjort en systematisk uppföljning.

Oförminskade ansträngningar krävs för att ytterligare anpassa sig till EU:s regelverk och säkerställa ett verkningsfullt genomförande av lagstiftningen om jämlikhet och **icke-diskriminering**, för att bekämpa hatbrott och hatpropaganda och åtgärda den fortsatta diskrimineringen av romer, hbtqi-personer, personer med funktionsnedsättning och personer som tillhör minoriteter. I synnerhet **könsrelaterat våld** och våld i nära relationer är fortfarande vanligt i utvidgningsländerna och det krävs insatser för att säkerställa faktisk tillgång till och kapacitet för specialiserade stödtjänster för offren. **Skyddet av barn** har stärkts, särskilt i Ukraina, men alla länder bör fortsätta att prioritera systematisk integrering av system för skydd av barn och påskynda avinstitutionaliseringen av barn som saknar föräldraomsorg och av **personer med funktionsnedsättning** (inklusive barn).

Rättvisa, frihet och säkerhet

Ytterligare framsteg har gjorts i **kampen mot grov och organiserad brottslighet** i syfte att hindra kriminella grupper från utvidgningsländerna från att verka inom landet och internationellt, däribland inom EU. Arbetet med att bygga upp solida resultat när det gäller utredningar, åtal och slutliga fällande domar på alla områden av grov och organiserad brottslighet har lett till vissa framsteg, vilket visar på en fortsatt allmän förbättring, och bör fortsätta. Utvidgningsländerna bör stärka sin kapacitet att genomföra proaktiva utredningar på grundval av underrättelser, så att de kan hantera komplexa fall av organiserad brottslighet. De specialiserade åklagarmyndigheternas kapacitet att effektivt lagföra organiserade kriminella grupper har stärkts i vissa länder, särskilt Albanien, och bör vidareutvecklas. Samarbets- och samordningsmekanismer mellan institutioner som deltar i utredning och lagföring av organiserad brottslighet måste också stärkas i flera länder, särskilt i Bosnien och Hercegovina, Georgien, Moldavien och Ukraina, och de pågående reformerna i de två sistnämnda länderna bör fortsätta.

Brottsbekämpningen och det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater och utvidgningsländerna har fortsatt ge positiva resultat. De flesta utvidgningsländer har ett väletablerat samarbete med Cepol, Europol, Eurojust och Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo). Flera nya gemensamma utredningsgrupper har inrättats, vilket har lett till framgångsrika gripanden. Även om deltagandet i Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot fortfarande är ojämnt har det överlag ökat och bör förstärkas ytterligare, i synnerhet för att man effektivt ska kunna utreda och lagföra organiserade kriminella grupper.

Narkotikahandel är fortfarande ett av de mest utbredda verksamhetsområdena för organiserade kriminella grupper i utvidgningsländerna. Beslagtagna narkotika bör förstöras mer systematiskt, och man bör endast behålla prov för straffrättsliga förfaranden. Framsteg har gjorts i Albanien och Moldavien när det gäller inrättandet av nationella system för tidig varning för nya psykoaktiva ämnen. I linje med Europeiska unionens narkotikamyndighets reviderade mandat håller ett starkare samarbete på att utvecklas.

Genomförandet av den övergripande regionala färdplanen för kontroll av **handeldvapen och lätta vapen** på västra Balkan har gett positiva resultat på många områden och bör fortsätta. Även Moldavien gör stadiga framsteg när det gäller kontroll av handeldvapen och lätta vapen och landet bör fortsätta ansträngningarna för att få bukt med de återstående utmaningarna. I Ukraina gjordes också goda framsteg när det gäller kontroll av sådana vapen, och detta arbete bör fortsätta.

Utvidgningsländerna kommer att behöva öka sina insatser för att **bekämpa människohandel** och ytterligare minska antalet irreguljära migranter som smugglas, mot bakgrund av den betydande minskningen av irreguljära migrationsströmmar till EU via västra Balkanrutten.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt förebyggande av människohandel och stöd till offer för människohandel, inbegripet åtgärder för att undvika att offren åter blir föremål för människohandel och för att främja återanpassning. Utvidgningsländerna, särskilt Serbien, Montenegro, Moldavien och Turkiet, har vidtagit betydande åtgärder för att förbättra sin politik mot människohandel genom att ytterligare stärka sina rättsliga, institutionella och operativa ramar för att bekämpa människohandlare och bistå offren.

Eftersom den organiserade brottsligheten blir allt mer aktiv på det digitala området är det mycket viktigt att utvidgningsländerna stärker kapaciteten att utreda brottslighet som möjliggörs av informationsteknik.

Kapaciteten att bekämpa **ekonomisk brottslighet, internationella skattebedrägerier och penningtvätt** måste förstärkas. Under det senaste året gjorde Montenegro, Nordmakedonien, Albanien, Serbien och Moldavien framsteg i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Alla utvidgningsländer måste uppvisa solida resultat när det gäller utredningar, åtal och slutliga fällande domar i penningtvättsärenden, även som ett fristående brott. Ytterligare anpassning till EU:s regelverk om kriminalisering av penningtvätt är nödvändig både i detta avseende och i fråga om bekämpning av finansiering av terrorism och återvinning av tillgångar. Vissa länder har gjort framsteg med att mer systematiskt inleda finansiella utredningar. Överlag är dock kapaciteten att inleda sådana utredningar och i praktiken beslagta och förverka tillgångar fortfarande otillräcklig. För att verkligen spåra och förverka olagliga finansiella flöden krävs ytterligare insatser för att samla in och sprida tillförlitlig information, bland annat genom att öka transparensen för uppgifter om verkligt huvudmannaskap, särskilt genom registren över verkligt huvudmannaskap, och att stärka den interinstitutionella tillgången till relevanta databaser. Dessutom bör alla tillgängliga verktyg för förverkande användas. Även om det finns stora skillnader mellan utvidgningsländerna i fråga om inrättandet av kontor för återvinning av tillgångar har vissa framsteg gjorts, särskilt av Albanien och Kosovo. Ytterligare kapacitet måste tas i bruk för att bekämpa missbruk av kryptovalutor för brottsliga ändamål. Utvidgningsländerna måste se till att deras tullmyndigheter har tillräcklig kapacitet för genomförande och kontroll av efterlevnaden och att dessa även samarbetar med respektive skattemyndigheter.

Terrorism, våldsbejakande extremism och radikalisering måste fortfarande följas noggrant. Genomförandet av den gemensamma handlingsplanen för terrorismbekämpning på västra Balkan har fortsatt, och en ny gemensam handlingsplan undertecknades i oktober 2025. Utvidgningsländerna bör säkerställa att deras rättsliga ramar kriminaliserar terroristbrott på ett ändamålsenligt sätt och är anpassade till EU:s regelverk om sprängämnesprekursorer och terrorisminnehåll online. De mest oroande och utmanande sammanhangen där radikalisering sker är fortfarande nätet, särskilt för ungdomar och minderåriga, och fängelser. Större insatser krävs för att förebygga dessa fenomen, och konkreta åtgärder bör vidtas för att motverka terrorisminnehåll online. Samordningsmekanismer för att förebygga och bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism behöver fortfarande inrättas eller vidareutvecklas i många utvidgningsländer.

I samtliga länder befinner sig den rättsliga och institutionella anpassningen till EU:s ram för kritiska entiteters motståndskraft fortfarande i ett tidigt skede. Det krävs ytterligare insatser för att utveckla nationell lagstiftning och identifiera kritisk infrastruktur i linje med EU:s regelverk.

Hybridhot är fortfarande en allvarlig politisk, samhällelig och säkerhetsmässig utmaning för utvidgningsländerna. Dessa hot inbegriper utländsk informationsmanipulering och inblandning samt fysiska angrepp och cyberattacker, särskilt mot kritisk infrastruktur. De syftar till att undergräva EU:s grundläggande demokratiska värden och splittra samhällen,

både inom EU och i utvidgningsländerna. I synnerhet Moldavien visade motståndskraft mot Rysslands ständiga inblandning i samband med parlamentsvalet. I samtliga utvidgningsländer krävs större insatser för att stänga utrymmet för utländsk informationsmanipulering och inblandning och desinformation och för att öka samhällets motståndskraft (se även del IV i detta meddelande). EU:s stöd till och samarbete med kandidatländerna för att förbättra den ömsesidiga motståndskraften har stärkts ytterligare.

Migration

EU står fast vid sitt åtagande att samarbeta med och stödja västra Balkan och Turkiet genom att anta en övergripande strategi för att hantera **irreguljär migration**, inbegripet genom att bekämpa människohandel och smuggling av migranter, förbättra gränsförvaltningen, samarbeta om asyl-, skydds- och mottagningssystem och intensifiera arbetet med återvändande, och samtidigt slå vakt om skyddet av de grundläggande rättigheterna och ytterligare anpassa viseringspolitiken. Även om de irreguljära migrationsströmmarna har avtagit på de västra Balkanrutterna kräver hanteringen av irreguljär migration längs dessa rutter ständig vaksamhet, särskilt när det gäller den olagliga och våldsamma verksamhet som bedrivs av kriminella nätverk som ägnar sig åt människohandel och smuggling av migranter.

Under 2024 minskade antalet olagliga gränspassager till EU från västra Balkan med 78 % jämfört med 2023, då antalet i sin tur minskade med 31 % jämfört med 2022. Den mycket betydande nedåtgående trenden har hittills fortsatt under 2025, då antalet upptäckter under årets första åtta månader minskade med ytterligare 47 % jämfört med samma period 2024. Dessa framsteg är kopplade till ökade verkställighetsåtgärder inom regionen, samt till EU:s handlingsplan för västra Balkan. En snabbare anpassning till EU:s regelverk under de senaste åren har också bidragit till förbättrad gränsförvaltning. Fokusområdena omfattar effektiv gränsförvaltning, bekämpning av migrantsmuggling och människohandel, ökat antal återvändanden, samarbete om asyl och skydd samt mottagningssystem.

Överlag håller EU:s samarbete med västra Balkan om bekämpning av smuggling av migranter och människohandel på att ge operativa resultat. Parterna på västra Balkan har visat ett fortsatt engagemang för samarbetet på detta område.

Antalet ankomster från Turkiet längs den östra Medelhavsrutten minskade med mer än en tredjedel under första halvåret 2025, och längs alla delrutter minskade antalet ankomster. På samma sätt minskade ankomsterna till Italien från Turkiet med 36 % jämfört med samma period 2024. Medan ankomsterna via sjörutterna från Turkiet till Italien och Cypern minskade avsevärt under 2024 ökade antalet irreguljära inresor landvägen från Turkiet till Grekland avsevärt. Kommissionen håller på att genomföra EU:s handlingsplan för den östra Medelhavsrutten, som antogs i oktober 2023. EU fortsätter att stödja Turkiets betydande insatser för att hysa 2,7 miljoner flyktingar, främst från Syrien, och samarbetar med de turkiska myndigheterna för att förhindra irreguljär migration. Genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet från mars 2016 och återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet är fortsatt avgörande för det övergripande samarbetet mellan EU och Turkiet. Rysslands anfallskrig mot Ukraina fortsätter att medföra en massiv fördrivning av befolkningen inom Ukraina och regionen i stort. Länderna i regionen, och i synnerhet Moldavien, har fortsatt att ta emot ukrainska flyktingar och har bidragit till skydds- och integrationsinsatser.

Alla partner i västra Balkan bör som en prioriterad fråga anpassa sig ytterligare till **EU:s förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav**, för att undvika att utsätta EU för migrationsrelaterade risker eller säkerhetsrisker. Fram till dess att utvidgningsländerna har anpassat sig fullt ut bör de se till att tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskrav granskas rigoröst. De program och den praxis som innebär att

tredjelandsmedborgare som omfattas av viseringskrav i EU kan beviljas medborgarskap genom investeringar skapar säkerhetsrisker och risker för irreguljär migration, vilket undergräver EU:s viseringspolitik, och avskaffandet av dem bör ges hög prioritet.

Ogrundade asylansökningar från medborgare i utvidgningspartner som är undantagna från viseringskrav fortsätter att utgöra en stor utmaning för vissa EU-medlemsstater.

Fem nya statusavtal som gör det möjligt för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) att placera ut ytterligare enheter från europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka på västra Balkan har förhandlats fram, undertecknats eller börjat tillämpas sedan 2022.

Anpassningen av de nationella systemen till **Schengenkraven** har fortskridit. Detta är avgörande för att utvidgningsländerna ska få de verktyg och resurser som krävs för att hantera gemensamma utmaningar, däribland säkerhetshot och irreguljär migration. Montenegro, Albanien och Serbien har gjort framsteg med att utforma eller genomföra sina Schengenhandlingsplaner, medan de andra vidtar förberedande åtgärder. Den praxis som innebär att säsongsbetonade undantag beviljas från viseringskravet och att viseringsfri inresa tillåts på grundval av en visering eller ett uppehållstillstånd som utfärdats av ett tredjeland bör upphöra. De utvidgningsländer som har kommit längst i processen bör påskynda sina insatser och utse en nationell Schengensamordnare med ansvar för att utforma, genomföra och övervaka Schengenhandlingsplanen.

Ekonomi

Den ekonomiska tillväxten förblev relativt stabil under 2024 och inflationen sjönk i de flesta av de tio utvidgningsekonomierna, med stöd av lägre råvarupriser på världsmarknaden och en generellt försiktig penningpolitik i länder med monetär autonomi. Lägre inflation och stigande löner ökade de reala disponibla inkomsterna, och en starkare hushållskonsumtion var i allmänhet den främsta drivkraften för ekonomisk tillväxt i västra Balkan, Moldavien och Georgien. Den årliga BNP-tillväxten ökade i Georgien (9,4 %), Kosovo (4,4 %) och Nordmakedonien (2,8 %), medan tillväxttakten i Serbien (3,9 %) och Albanien (4 %) i stort sett förblev densamma som under det föregående året. BNP-tillväxten stagnerade i Moldavien (0,1 %), främst på grund av en betydande minskning inom jordbruket, halverades nästan i Montenegro (3,2 %) och dämpades i Bosnien och Hercegovina (2,6 %), främst på grund av svagare export. Ukrainas ekonomi visade motståndskraft (2,9 %), men dynamiken försvagades från mitten av året på grund av Rysslands intensifierade attacker mot kritisk infrastruktur. I Turkiet ledde en stram penningpolitik till att den inhemska efterfrågan bromsades ned och att den ekonomiska tillväxten (3,3 %) förflyttades i riktning mot nettoexport. Tack vare djärva politiska åtgärder vändes inflationsutvecklingen, men inhemska politiska spänningar utlöste en finansiell turbulens under våren 2025.

Bytesbalansen försämrades i de flesta av utvidgningsekonomierna under 2024, till följd av ökad import på grund av stark inhemsk efterfrågan. Nettoinflödet av utländska direktinvesteringar minskade något som andel av BNP, men i de flesta länder var det mer än tillräckligt för att täcka det externa underskottet. Utlåningen till den privata sektorn ökade i de flesta länder. Banksektorerna har upprätthållit ett stabilt kapital och en gynnsam likviditetsposition, och lönsamheten har i de flesta fall ökat på grund av fortsatt höga räntemarginaler. Indikatorerna för tillgångskvalitet har överlag förbättrats.

Under 2024 ökade de offentliga inkomsterna kraftigt på västra Balkan och i Moldavien. Samtidigt var utgifterna lägre än vad som budgeterats i de flesta länder, vilket ofta berodde på lägre kapitalutgifter än planerat. Överlag ledde budgetgenomförandet till lägre budgetunderskott än väntat. De finanspolitiska utmaningarna härrör bland annat från snäva

inkomstbaser, svagheter i förvaltningen av offentliga investeringar, brister i den finanspolitiska styrningen och måttlig till hög offentlig skuldsättning i vissa fall.

Även om vissa förbättringar på arbetsmarknaden kunde konstateras i de flesta utvidgningsekonomier, med sjunkande arbetslöshet och stigande sysselsättningsgrad 2024, förblev arbetskraftsdeltagandet generellt sett lågt och arbetslösheten var högre än i EU, särskilt bland kvinnor och ungdomar. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken inriktas inte i tillräcklig grad på de mest utsatta befolkningsgrupperna, och odeklarerat arbete är fortfarande en utmaning. Strukturella kompetensglapp kvarstår på grund av underinvesteringar i humankapital och underutvecklade utbildningssystem. För att få bukt med dessa utmaningar krävs ytterligare förbättringar av utbildningens kvalitet, relevans och inkludering genom omfattande reformer och främjande av ungdomars deltagande. Ekonomisk konvergens måste gå hand i hand med social konvergens – på grundval av principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter och EU:s sociala regelverk. För att uppnå detta är det mycket viktigt att alla utvidgningsländer gör framsteg i arbetet för att utveckla välfungerande arbetsmarknadsstrukturer och arbetsmarknadsinstitutioner, effektiva sociala trygghetssystem och en stark social dialog.

Alla tio utvidgningsländer står inför utmaningen att påskynda strukturreformerna för att möjliggöra en hållbar tillväxt på medellång sikt och göra framsteg mot att uppfylla de ekonomiska kriterierna för EU-medlemskap. Detta innebär att säkerställa en fungerande marknadsekonomi och visa att länderna har kapacitet att hantera konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom EU. Den ekonomiska politiken bör också stödja de ambitiösa målen i samband med den gröna och den digitala omställningen. Arbetet med att fasa ut fossila bränslen och stärka resiliensen är ett politikområde som utvidgningsländerna skyndsamt måste ägna uppmärksamhet åt. EU stöder ländernas reformansträngningar genom tillväxtplanerna för västra Balkan⁸ och Moldavien⁹, Ukrainaplanen¹⁰ och den intensiva politiska dialog och de rekommendationer som man gemensamt kommit överens om i den ekonomiska och finansiella dialogen, vilka bland annat grundas på de ekonomiska reformprogrammen¹¹.

III.3 EKONOMISK OCH SOCIAL KONVERGENS, KONKURRENSKRAFT OCH GRADVIS INTEGRATION

För den socioekonomiska utvecklingen och konkurrenskraften i såväl utvidgningsländerna som i EU är det avgörande att de ekonomiska banden mellan EU och utvidgningsländerna stärks. EU har infört ramar och instrument för att **påskynda den ekonomiska och sociala konvergensen mellan utvidgningsländerna och medlemsstaterna** före utvidgningen. Investeringarna och reformerna i tillväxtplanerna för västra Balkan och Moldavien och Ukraina-faciliteten stöder och förbereder utvidgningsländerna för medlemskap. Dessa instrument kompletteras av den möjlighet som ges i associeringsavtalen och i olika sektorsavtal att ytterligare **gradvis integrera kandidatländerna** i utvalda EU-politikområden och i relevanta EU-flaggskeppsinitiativ, vilket kommer att hjälpa dem att genomföra EU:s regelverk och gradvis integreras i delar av den inre marknaden, samt göra övergången till medlemskapet smidigare. Genom att utvidgningsdimensionen systematiskt avspeglas i kommande EU-initiativ underlättas framtida medlemsstaters anslutning

⁸ COM(2023) 691 final.

⁹ COM(2024) 470 final.

¹⁰ Förordning (EU) 2024/792.

¹¹ På grund av tillbakagången i fråga om de grundläggande principerna har Georgien inte bjudits in till den ekonomiska och finansiella dialogen 2025.

ytterligare.

Finansieringsinstrument som stöder socioekonomisk konvergens

För att stärka sitt **stöd till reformer** i utvidgningsländerna rör sig EU i riktning mot **resultatnriktade instrument** som policybaserade lån och resultatbaserad finansiering. Detta sätter fokus på uppnåendet av konkreta resultat snarare än på kostnadsersättning, vilket gör EU:s ekonomiska stöd mer verkningsfullt och strategiskt anpassat till viktiga reformprioriteringar.

Faciliteterna för reformer och tillväxt för västra Balkan¹² respektive Moldavien¹³ samt Ukrainafaciliteten kanaliserar stöd genom strukturerade reformplaner och reformagendor, där utbetalningen av medel kopplas till mätbara framsteg av reformer. Genom att belöna framsteg och stärka ansvarsskyldigheten hjälper EU parterna att gå vidare med reformer inom samhällsstyrning, ekonomi och rättsstatsprincipen och att anpassa sig närmare till EU:s normer och värden. Dessa riktade instrument stärker vårt gemensamma engagemang för hållbar tillväxt, stabilitet och ett slutligt EU-medlemskap. De nya reform- och tillväxtplanerna och det faktum att de tillhörande faciliteterna redan håller på att genomföras är ytterligare ett **tydligt bevis på EU:s beslutsamma stöd och engagemang** för att främja ekonomisk konvergens före anslutningen. De första genomförandeperioderna har redan i viss mån lett till att reformerna påskyndats. Utvidgningsländerna måste upprätthålla den nuvarande dynamiken och fördubbla sina ansträngningar för att ge sina invånare ännu mer konkreta fördelar.

Ukrainafaciliteten är det viktigaste instrumentet för EU:s stöd till Ukraina. Den kopplar det ekonomiska stödet till en ambitiös agenda för tillväxtfrämjande reformer som syftar till att underlätta strukturomvandling och samtidigt stödja Ukrainas väg mot EU-anslutning. Ukrainafaciliteten uppfyller sina mål att stödja Ukrainas finansieringsbehov och återuppbyggnad, mobilisera investeringar, förbättra stödet till det ukrainska samhället och främja de reformer som krävs för EU-anslutningen. Den 1 oktober hade faciliteten mobiliserat 31,3 miljarder euro, varav 22,7 miljarder euro hade betalats ut direkt till staten inom ramen för facilitetens första pelare, i form av budgetstöd.

I **Ukrainaplanen**, som hör till den första pelaren i Ukrainafaciliteten, fastställs landets reform- och investeringsstrategi för perioden 2024–2027 som syftar till att driva på Ukrainas ekonomiska återhämtning, återuppbyggnad och modernisering och samtidigt främja anpassningen till EU:s regelverk. De konkreta stegen i planen omfattar en rad viktiga åtgärder för att på kort sikt föra Ukraina närmare EU:s regelverk, bland annat genom antagande av lagstiftning som främjar tillämpningen av regelverket, genomförande av EU:s rekommendationer och antagande av EU-normer inom olika sektorer. Mot bakgrund av de utmaningar som Rysslands anfallskrig medför ändrades Ukrainaplanen något i oktober 2025 så att vissa steg förtydligades och vissa tidsfrister för genomförandet ändrades, samtidigt som Ukrainas övergripande åtaganden förblev oförändrade. Sedan den 28 oktober 2025 har 44 reformsteg enligt Ukrainaplanen genomförts, vilket lägger grunden för Ukrainas långsiktiga återhämtning, påskyndar landets framsteg på vägen mot anslutning och bidrar till att anpassa dess institutioner till EU:s normer. Elva av de fullbordade stegen bidrar också till att anpassa Ukraina till EU:s regelverk. Tack vare viktiga reformer har kapaciteten att bekämpa korruption ökat, bolagsstyrningsstandarderna förbättrats, den ekonomisk säkerheten ökat, bekämpningen av skatteundandragande intensifierats och en nationell energi- och klimatplan

¹² Förordning (EU) 2024/1449.

¹³ Förordning (EU) 2025/535.

samt en klimatlag har antagits, medan vissa steg i fråga om reformer, inbegripet de som rör rättsväsendet, fortfarande inte har slutförts.

Tillväxtplanen för Moldavien, som antogs i oktober 2024, syftar till att främja socioekonomisk konvergens med EU och stödja anslutningsprocessen, utifrån genomförandet av EU-relaterade reformer. Planen bygger på tre pelare som kommer att påskynda socioekonomiska och grundläggande reformer, öka tillträdet till EU:s inre marknad och öka det ekonomiska biståndet genom en särskild **facilitet för reformer och tillväxt för Moldavien**. EU har anslagit ett betydande stödpaket på 1,9 miljarder euro för perioden 2025–2027 genom faciliteten, som antogs i mars 2025. Reformagendan, som innehåller 153 reformer, antogs av Moldavien den 7 maj, varefter facilitetsavtalet och låneavtalet undertecknades. Genomförandet av detta instrument kommer att stödja moderniseringen av Moldavien och dess omvandling till en framtida framgångsrik medlemsstat. Förfinansieringen uppgår till 294 miljoner euro, varav 270 miljoner euro i lån som betalades ut den 11 juni och 24,3 miljoner euro i bidrag som kommer att stödja investeringsprojekt som i ett senare skede godkänns inom ramen för investeringsplattformen för grannskapsländer. Den första delutbetalningen av lånen, 18,9 miljoner euro, betalades ut den 2 september 2025, efter det att Moldavien hade lagt fram sina första reformsteg. Tillsammans kommer planen och faciliteten att möjliggöra och stimulera de reformer och investeringar som är nödvändiga för att påskynda anslutningsprocessen och främja hållbar tillväxt och utfasning av fossila bränslen i den moldaviska ekonomin, vilket kommer att gynna landets befolkning.

Tillväxtplanen för västra Balkan innehåller en särskild **facilitet för reformer och tillväxt** på 6 miljarder euro, som syftar till att främja stödmottagarnas socioekonomiska konvergens med EU och påskynda regional ekonomisk integration och den gradvisa integrationen på den inre marknaden. Faciliteten belönar västra Balkan för framsteg i genomförandet av överenskomna reformagendor och stöder viktiga investeringar på prioriterade områden via investeringsramen för västra Balkan. Betydande medel har frigjorts under facilitetens två första rapporteringsomgångar, vilket visar att dess innovativa resultatbaserade strategi ger resultat på fältet. Stödmottagarna måste dock fortsätta sina ansträngningar för att slutföra de återstående reformstegen och därmed dra full nytta av detta instrument.

I oktober 2024 antog kommissionen ett beslut om godkännande av fem **reformagendor**. Genomförandet av reformer som hänger samman med dem inleddes 2025 och en del av förfinansieringen betalades ut till Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. I juli 2025 antog kommissionen två beslut om att frigöra medel till Montenegro och Nordmakedonien, då dessa länder i mars 2025 uppfyllde den första omgången betalningsvillkor. I oktober 2025 godkände kommissionen ytterligare utbetalningar av medel till Albanien, Montenegro och Nordmakedonien inom ramen för den andra omgången betalningsvillkor, som ett erkännande av betydande reformframsteg och uppfyllandet av 30 villkor i reformagendan. På grund av den inledande förseningen av antagandet av reformagendan var kommissionen i juli 2025 tvungen att minska Bosnien och Hercegovinas vägledande anslag inom ramen för reform- och tillväxtfaciliteten med 10 %. Bosnien och Hercegovina lade fram reformagendan i september 2025 för kommissionens godkännande. Kosovo har ännu inte ratificerat faciliteten och låneavtalen på grund av det politiska dödläget, och genomförandet av de överenskomna stegen i Kosovos reformagenda har därför varit begränsat.

Faciliteten kompletterar stödet till västra Balkan genom **instrumentet för stöd inför anslutningen** (IPA III)¹⁴. Instrumentet är inriktat på administrativ och institutionell

¹⁴ Förordning (EU) 2021/1529.

kapacitetsuppbyggnad samt på genomförandet av 2020 års ekonomiska plan och investeringsplan för västra Balkan¹⁵, införandet av initiativ inom ramen för Global Gateway-strategin¹⁶, stöd till ekonomisk tillväxt och främjande av den dubbla gröna och digitala omställningen.

Programplaneringen för IPA III under perioden 2025–2027 följer en policystyrd strategi. Detta ligger i linje med faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan, vilket säkerställer att EU:s bilaterala stöd är både strategiskt och verkningsfullt. IPA III-programmet för flera länder ska driva på genomförandet av tillväxtplanen för västra Balkan och stärka EU:s engagemang för denna region. Detta tillvägagångssätt garanterar att alla initiativ fungerar tillsammans med de enskilda ländernas insatser och att ändamålsenligheten och räckvidden för EU:s stöd därmed maximeras.

Gradvis integration

Påskyndad, eller gradvis, integration syftar till att tidigare lägga vissa av fördelarna med en framtida EU-anslutning så att de uppstår redan i föranslutningsskedet, vilket sker genom att ett kandidatland ges möjlighet att integreras i specifika EU-politiska områden, särskilt delar av EU:s inre marknad, så snart anpassningen av lagstiftningen och förmågan att genomföra EU:s regelverk är ett faktum. Detta ger incitament till tidig anpassning och genomförande av EU:s regelverk. Gradvis integration är ett tydligt bevis på att EU gör sin del genom att lägga fram erbjudanden som syftar till att få partnerländerna att påskynda och fördjupa integrationen med EU, vilket banar väg för utvidgningen. Gradvis integration är inte ett substitut för utvidgningen utan ett verktyg för att stödja den. För att den gradvisa integrationen ska kunna fördjupas krävs följaktligen ett trovärdigt och verkligt åtagande från utvidgningsländernas sida att gå vidare på vägen mot anslutning och göra framsteg på områden som är viktiga för EU:s geostrategiska mål, såsom upprätthållandet av rättsstatsprincipen och demokratin och även mer allmänt anpassningen till Gusp, vilket ger anslutningsprocessens en mer dynamisk och stegvis karaktär. Avtal som ger utvidgningsländer tillträde till den inre marknaden i samband med deras gradvisa integration kommer att omfatta en stabil institutionell ram samt rättsliga skyddsåtgärder och tvistlösningsmekanismer som bygger på EU-fördragen och som skyddar den inre marknadens integritet och säkerställer en konsekvent tillämpning av unionsrätten.

När det gäller västra Balkan är en av förutsättningarna för närmare integration med den inre marknaden att det arbete som de sex partnerna har åtagit sig inom ramen för den gemensamma regionala marknaden framåtskrider. Ingen partner på västra Balkan ska dock kunna blockera tillträdet till EU:s inre marknad för någon av de övriga fem.

För Ukraina och Moldavien har de djupgående och omfattande frihandelsområdena visat sig vara tillförlitliga och flexibla rättsliga ramar som i synnerhet fungerar som effektiva instrument för att främja ländernas gradvisa integration. För västra Balkan banade tillväxtplanen från 2023 väg för gradvis integration, med utgångspunkt i stabiliserings- och associeringsavtalen.

Moldavien, Ukraina och partnerna på västra Balkan har alla gynnats av den gradvisa integrationen, och 2025 är ett avgörande år på flera områden. Gradvis integration är en drivkraft för anpassning till EU:s regelverk, och resultat kan redan märkas på områdena **telekommunikation (roaming), betalningar, banklagstiftning** och lagstiftning mot penningtvätt (det gemensamma eurobetalningsområdet, Sepa), **tull, energi och industrivaror**. Andra områden för gradvis integration är jordbruk, betrodda tjänster, rymden,

¹⁵ COM(2020) 641 final.

¹⁶ JOIN(2021) 30 final.

hälso- och sjukvård, transport och försvar. Arbetet på alla dessa områden kommer att fortsätta att utvecklas.

Betydande åtgärder har vidtagits för att integrera utvidgningspartnerna i **EU:s ”roaming som hemma”**. Under 2025 antog rådet de beslut som kommer att ge Ukraina och Moldavien ömsesidigt roamingtillträde från och med den 1 januari 2026. Detta kommer att medföra fördelar för allmänheten, inbegripet fördrivna ukrainare, eftersom de kommer att kunna hålla kontakten över gränserna utan extra kostnad. Västra Balkan har fortsatt att genomföra 2019 års regionala roamingavtal och ett frivilligt avtal mellan ledande telekomoperatörer om att sänka avgifterna för dataroaming med EU, vilket trädde i kraft den 1 oktober 2023. Samtidigt samarbetar kommissionen med operatörerna och förbereder sig för att föreslå sex bilaterala avtal för att utvidga ”roaming som hemma” till partner på västra Balkan, i syfte att bevilja dem förmåner och införa skyldigheter som motsvarar dem som gäller för Ukraina och Moldavien.

När det gäller **betaltjänster** har ett viktigt delmål uppnåtts, då Montenegro, Albanien, Nordmakedonien, Moldavien och Serbien har införlivats i det geografiska tillämpningsområdet för det gemensamma eurobetalningsområdet (Sepa)¹⁷. Detta gör det möjligt för deras finansinstitut att delta i Sepa-betalningssystemen, vilket underlättar euroöverföringar och gör det möjligt att sänka kostnaderna och förkorta handläggningstiderna. Innan länderna kunde ansluta sig till Sepa var de tvungna att anpassa sig till EU:s viktigaste finansiella regler, som bland annat gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket bidrog till att stärka deras finansiella systems integritet och säkerhet samtidigt som anslutningsprocessen påskyndades. Kosovos ansökningsförfarande har inletts, och Bosnien och Hercegovina och Ukraina arbetar på sina respektive ansökningar.

Tullsamarbete, bland annat när det gäller tullkontroll och tullförenklingar, är en annan viktig del av den gradvisa integrationen. Moldavien har haft tillgång till en ram för ömsesidigt erkännande av godkända ekonomiska aktörer sedan 2022. Arbetet pågår för att upprätta ett liknande avtal med Ukraina. Framsteg har gjorts med genomförandet av tilläggsprotokoll 5 till Cefta-avtalet, som föreskriver ömsesidigt erkännande av Cefta-parternas program för godkända ekonomiska aktörer och lägger grunden för en ram för ömsesidigt erkännande med EU. Nordmakedonien, Serbien, Georgien och Ukraina har redan anslutit sig till konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande, som är en annan avgörande överenskommelse som förbättrar den gränsöverskridande rörligheten för varor. Moldavien och Montenegro har inbjudits att ansluta sig till konventionen den 1 november 2025, samtidigt som Bosnien och Hercegovina och Albanien påskyndar sina förberedelser. Dessa initiativ medför betydande fördelar, såsom minskade tullkontroller och snabbare klareringstider, samtidigt som de stärker ländernas kapacitet att förebygga och upptäcka olagliga handelsflöden. Utvidgningsländerna måste säkerställa att deras digitala system är anpassade till EU:s regelverk för digitala tullförfaranden när de ansluter sig till EU, vilket är avgörande för EU:s finansiella intressen och säkerhet. Samarbetet på skatteområdet mellan EU och kandidatländerna bör också stärkas före anslutningen för att förbereda kandidatländerna för anslutningen till EU:s inre marknad.

Arbetet med att integrera utvidgningspartnerna i **EU:s industriella leveranskedjor** fortsätter. Avtal om bedömning av överensstämmelse och godtagande av industriprodukter håller på att

¹⁷ Albanien, Montenegro, Nordmakedonien, Moldavien och Serbien omfattas av det geografiska tillämpningsområdet för Sepa, och enskilda banker i Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Moldavien anslöt sig till Sepa-betalningssystemen den 6 oktober 2025. Enskilda banker i Serbien arbetar för att ansluta sig till betalningssystem senast i maj 2026.

ingås med Ukraina, Moldavien och Serbien, och för Ukrainas del förväntas genomförandet ske redan 2026. Samtidigt har kommissionen föreslagit en ram för att öka den gradvisa integrationen av västra Balkan, Ukraina och Moldavien i strategiska industrisektorer, i syfte att underlätta integreringen av ländernas industrier i de europeiska värdekedjorna före en fullständig EU-anslutning. Utvidgningsländerna kan spela en betydande roll i ansträngningarna för att fasa ut fossila bränslen genom att påskynda omställningen till förnybar energi och cirkularitet och att stödja värdekedjorna för ren teknik och kritiska råvaror.

När det slutligen gäller **energi** fortsätter integreringen av alla utvidgningspartner i EU:s inre energimarknad inom ramen för energigemenskapen. Arbetet med att senast 2027 integrera Ukrainas elmarknad i EU-marknaden fortsätter, parallellt med Moldavien. Detta inbegriper också ytterligare integrering i EU:s gasmarknad. Integreringen av energimarknaderna på västra Balkan i EU fortsätter också.

III-4 Regionalt samarbete och goda grannförbindelser

Goda grannförbindelser och regionalt samarbete är viktiga inslag i stabiliserings-, associerings- och utvidgningsprocessen på västra Balkan. Det är av största vikt att man övervinnet arvet från det förflutna och tar itu med de tvister som uppstod till följd av 1990-talets konflikter. Viktiga olösta bilaterala frågor återstår att komma till rätta med, bland annat när det gäller gränser, rättvisa för offer för krigsförbrytelser, identifiering av återstående saknade personer och upprättande av ett noggrant register på regional nivå över begångna grymheter. Med tanke på hur komplex försoningen är står EU redo att genom sina olika instrument och sin politik stödja och underlätta alla ansträngningar.

Bilaterala frågor fortsätter att inverka negativt på utvidgningsländernas anslutningsprocess och hämmar den regionala integrationen. Utvidgningsramen gör det möjligt att skapa en politisk miljö som på ett övergripande sätt bidrar till att lösa kvarstående bilaterala frågor i god tro och finna ömsesidigt godtagbara lösningar, vilket kommissionen kan underlätta.

Regionen västra Balkan har ambitionen att skapa en **gemensam regional marknad** med fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital. Detta kommer att främja sysselsättning och handel och förenkla tullförfarandena mellan parterna. Arbetet med att utveckla den gemensamma regionala marknaden samordnas av det **regionala samarbetsrådet** och det centraleuropeiska frihandelsavtalet i partnerskap med Western Balkans 6 Chamber Investment Forum, för att öka samarbetet med den privata sektorn.

Framsteg har gjorts i genomförandet av handlingsplanen för den gemensamma regionala marknaden, genom antagandet av fem rörlighetsavtal under de senaste tre åren avseende resehandlingar, erkännande av yrkeskvalifikationer och akademiska kvalifikationer samt tillgång till högre utbildning. För att avhjälpa långvariga problem fattades ett antal större beslut i den gemensamma Cefakommittén i oktober 2024, vilka ökar de potentiella fördelarna med den gemensamma regionala marknaden.

Den **regionala konnektiviteten** stod fortfarande högt på dagordningen genom samarbete på områdena transport, energi och digital teknik. **Transportgemenskapen** har fortsatt att främja anpassningen av lagstiftningen och den regionala integrationen, samtidigt som den har främjat underlättande av transporter genom initiativet för gröna körfält. Som en del av dessa insatser pågår genomförandet av färdplanerna för de 11 mest trafikerade gränsövergångarna, i enlighet med överenskommelsen vid toppmötet mellan EU och västra Balkan i december 2024. Europeiska kommissionen har åtagit sig att ge ekonomiskt stöd för att tillgodose infrastrukturbehoven genom programmet för säkra och hållbara transporter, underlättar

bilaterala diskussioner med EU:s grannländer om harmonisering av förfaranden och kommer att tillhandahålla tekniskt stöd för att förbereda tekniska studier för investeringarna. Solidaritetskorridorerna mellan EU och Ukraina tillhandahåller logistikrutter för kritiska handelsflöden mellan Ukraina, Moldavien, EU och resten av världen.

På det **digitala området** är det, förutom anpassningen till EU:s regelverk och utbyggnaden av robust, stabil och säker infrastruktur (i överensstämmelse med EU:s verktygslåda för 5G-cybersäkerhet, och de övergripande ramarna för cyberresiliens), också av grundläggande betydelse för västra Balkan att man utvecklar ramar för digital identitet och digitala offentliga tjänster. Regionen har åtagit sig att skapa nationella digitala identitetsplånböcker och därefter en digital identitetsplånbok för Balkan senast i slutet av 2027. Över 300 kommuner har ansökt om att omfattas av initiativet Wifi för västra Balkan, och de första surfpunkterna kommer att installeras under 2025. Kommissionen stöder också sju europeiska digitala innovationsknutpunkter i regionen, vilket bör bidra till att överbrygga kompetensklyftan inom digital teknik, inbegripet artificiell intelligens, och fler knutpunkter ska finansieras efter en pågående ansökningsomgång.

Befintliga **bilaterala avtal**, inbegripet Prespa-avtalet mellan Grekland och Nordmakedonien samt fördraget om vänskap, god grannsamja och samarbete mellan Bulgarien och Nordmakedonien, måste genomföras i god tro av alla parter.

För både **Kosovo** och **Serbien** är ländernas framsteg på sina respektive vägar mot EU-medlemskap fortfarande avhängiga av att meningsfulla framsteg görs i **normaliseringen** av deras förbindelser. På båda sidor har den inrikespolitiska situationen varit ett hinder för att ta beslutsamma steg mot genomförandet av 2023 års överenskommelse om vägen till normalisering och dess åtföljande bilaga. I avsaknad av konstruktivt engagemang finns en risk att båda parter går miste om stora möjligheter. Framsteg med normaliseringen av förbindelserna är också ett krav inom ramen för faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan.

Ukraina har strategiskt fördjupat sitt diplomatiska arbete för att stärka förbindelserna med sina grannländer, särskilt med EU:s medlemsstater. Mot bakgrund av Rysslands anfallskrig har framför allt Ukrainas EU-grannar och flera kandidatländer gett stöd till Ukraina genom politiskt, humanitärt, ekonomiskt, tekniskt och försvarsrelaterat bistånd. Ukrainas engagemang för regional stabilitet och integration återspeglas i landets aktiva deltagande i olika regionala initiativ, t.ex. det östliga partnerskapet, Centraleuropeiska initiativet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Organisationen för ekonomiskt samarbete i Svartahavsområdet, Organisationen för demokrati och ekonomisk utveckling och det regionala samarbetsrådet.

Moldavien upprätthåller goda förbindelser med sina grannländer och andra kandidatländer genom bilaterala initiativ, trepartsinitiativ och regionala initiativ. Regelbundna utbyten om anslutningsprocessen äger rum med Ukraina och länderna på västra Balkan. Mot bakgrund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina har Moldavien ett starkt och förbättrat samarbete med Ukraina och Rumänien, bland annat i trepartsformat, särskilt när det gäller energitrygghet, transport och konnektivitet både på teknisk och på hög nivå. Den moldaviska regeringen har konsekvent anslutit sig till internationella uttalanden som fördömer Rysslands militära aggression och har visat solidaritet med Ukraina.

Det återupptagna samarbetet mellan **Turkiet** och Grekland har fortsatt. Turkiet bedrev ingen otillåten borrhänsverksamhet i östra Medelhavet eller några flygningar över grekiska öar i Egeiska havet under rapporteringsperioden, men kränkningar av det grekiska luftrummet och

trafikbestämmelserna har inrapporterats. Kränkningar av Greklands territorialvatten har fortsatt att inrapporteras, och antalet incidenter har ökat märkbart jämfört med föregående rapporteringsperiod. Den olösta frågan om kontinentalsockeln och de exklusiva ekonomiska zonerna har fortsatt att slita på de bilaterala förbindelserna, men dialogen fortsatte.

I december 2024 betonade rådet¹⁸ återigen att det för EU är särskilt viktigt att **samtalen om en uppgörelse om Cypernfrågan** återupptas och framåtskrider för att samarbetet mellan EU och Turkiet ska stärkas ytterligare. Under rapporteringsperioden har Turkiet inte gjort några framsteg mot att normalisera landets förbindelser med Republiken Cypern och landet har, liksom tidigare, inte fullgjort sin skyldighet att fullt ut genomföra tilläggsprotokollet till associeringsavtalet mellan EU och Turkiet. Turkiet har fortsatt att förkasta den federationsmodell med två befolkningsgrupper och två zoner som bygger på FN:s säkerhetsråds resolutioner och har i stället fortsatt att förespråka en tvåstatslösning. Samtidigt har Turkiet deltagit i de två informella fempartsmöten som har hållits under överinseende av FN:s generalsekreterare. Den oppositionskandidat som i oktober 2025 vann valen för att leda det turkcypriotiska samfundet har sagt sig vara redo att hålla formella samtal om en uppgörelse. EU välkomnade i december 2024 de åtgärder som FN:s generalsekreterare vidtagit för att få samtalen om en uppgörelse att återupptas, liksom återutnämningen av FN:s generalsekreterares personliga sändebud för Cypern i maj 2025. I maj 2025 utnämnde Europeiska kommissionen ett särskilt sändebud för Cypern. EU har, senast genom Europeiska rådets slutsatser från april 2024 och rådets slutsatser från december 2024¹⁹, bekräftat att unionen är villig att spela en aktiv roll för att stödja alla steg i den FN-ledda processen med alla lämpliga medel till dess förfogande. Det är nu av yttersta vikt att Turkiet engagerar sig för och aktivt bidrar till en rättvis, heltäckande och genomförbar lösning av Cypernfrågan inom FN:s ram, med utgångspunkt i en federation med två befolkningsgrupper och två zoner och politisk jämlikhet, och i enlighet med relevanta resolutioner från FN:s säkerhetsråd samt EU:s regelverk och de principer som ligger till grund för EU.

Georgien upprätthåller i allmänhet goda bilaterala förbindelser med sina grannländer och andra utvidgningsländer. Georgien och Turkiet har ett strategiskt partnerskap med kontakter på hög nivå, bland annat inom ramen för ett strategiskt samarbetsråd på hög nivå. Georgien stöder Ukrainas territoriella integritet och suveränitet, men Ukraina har uttryckt oro över Georgiens bristande anpassning till EU:s sanktioner mot Ryssland och avsaknaden av militärt och tekniskt samarbete. Georgien och Moldavien har av tradition goda bilaterala förbindelser.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina har medfört en exceptionell instabilitet i Svartahavsregionen, vilket belyser behovet av ett framåtblickande engagemang. I maj 2025 lade EU fram sin strategi för **Svartahavsregionen**²⁰, som syftar till att främja konnektivitet och tillväxt genom att koppla samman Europa med Sydkaukasien och Centralasien. Strategin kommer att stärka EU:s geopolitiska roll som en pålitlig aktör i Svartahavsregionen. Strategin syftar till att skapa konkreta fördelar för Svartahavspartnerna (Ukraina, Moldavien, Georgien, Turkiet, Armenien och Azerbajdzjan) och EU genom att investera i och fördjupa viktiga ömsesidigt fördelaktiga partnerskap och gå vidare med det regionala samarbetet om konnektivitet. Det framtida samarbetet med Svartahavsregionen består av tre delar: i) ökad säkerhet, stabilitet och resiliens, ii) främjande av hållbar tillväxt och välbstånd, och iii) främjande av miljöskydd, klimatresiliens, klimatberedskap och civilskydd.

IV. INFORMATION OCH ALLMÄNHETENS DELTAGANDE

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

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

²⁰ [JOIN\(2025\) 135 final](#).

EU-anslutningen är ett **projekt som omfattar hela samhället**, eftersom valet av en samhällsmodell som bygger på grundläggande rättigheter och demokratiska värden måste vara ett aktivt val för varje land, då detta kommer att avgöra dess framtid. Det är inte bara regeringen som måste äga detta projekt, utan även oppositionen, medborgarna, civilsamhället och lokalsamhällen. För att valet ska bli verklighet måste det ha demokratisk legitimitet och bygga på ett brett politiskt och samhälleligt samförstånd. Detta krävs för att man ska säkerställa stödet från allmänheten – både i utvidgningsländerna och i EU – och det måste återspeglas genom ländernas ledares kontakter med medborgarna. Att främja dialog mellan människor genom kultur, ungdom och idrott är avgörande för att uppnå ömsesidig förståelse och ömsesidigt förtroende.

Enligt den senaste **särskilda Eurobarometerundersökningen om inställningen till EU:s utvidgning** är en majoritet av EU-medborgarna (56 %) positiva till ytterligare EU-utvidgning. Samtidigt säger sig endast en tredjedel av EU-medborgarna (32 %) ha tillräcklig information om utvidgningsprocessen, medan två tredjedelar (67 %) säger att de saknar tillräcklig information. I hela unionen krävs större insatser för att bemöta EU-medborgarnas farhågor och förklara fördelarna med en utvidgad union. Den allmänna opinionen i utvidgningsländerna är fortfarande i stor utsträckning positiv. **Effektiv kommunikation** och åtgärder för att aktivt motverka utländsk informationsmanipulering och inblandning, inbegripet desinformation, är en strategisk nödvändighet eftersom dessa former av manipulering och inblandning utgör växande säkerhetshot för både EU och utvidgningsländerna. Både EU:s medlemsstater och utvidgningsländerna har ett avgörande ansvar för att aktivt informera sina medborgare och öka deras egenmakt genom korrekt information om processen för EU-anslutning. Allmänheten har rätt att få insyn i beslutsfattandet om utvidgning och förberedelserna för att utvidgningen av unionen ska bli lyckad. Medlemsstaterna måste visa egenansvar för de beslut som de fattar och förklara dem öppet på hemmaplan. Kommissionen är beredd att stödja denna insats²¹ för att bygga upp allmänhetens förtroende för processen och föra utvidgningen framåt med den legitimitet den behöver.

V. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I.

1. Medlemskap i EU är en **geostrategisk investering** i ett starkt, stabilt, säkert och enat Europa som bygger på **gemensamma demokratiska värden**. Investeringarna i utvidgningen ligger också i EU:s strategiska säkerhetsintresse och långsiktiga ekonomiska intresse.
2. Utvidgningsprocessen är och förbli **strikt, rättvis och meritbaserad och bygger på de objektiva framsteg** som varje utvidgningsland har uppnått. Detta kräver att länderna beslutsamt genomför oåterkalleliga reformer på alla EU-rättsliga områden, med särskild tonvikt på de grundläggande principerna i utvidgningsprocessen. Demokrati, rättsstatsprincipen och de grundläggande värdena kommer även fortsättningsvis att utgöra hörnstenarna i EU:s utvidgningspolitik. Kandidatländerna måste åta sig, och genomföra, krävande och varaktiga reformer för att säkerställa en permanent omvandling av sina ekonomier, demokratiska system och samhällen. Detta kräver att de anammar

²¹ Kommissionen kommer att intensifiera sin strategiska kommunikation och inleda en särskild kommunikationskampanj om utvidgningen som syftar till att visa hur reformerna har omsatts i framsteg som folk kan relatera till, bekämpa desinformation och lyfta fram de ömsesidiga fördelarna med en större och starkare union.

omvälvande förändringar, bygger upp tillit och säkerställer samförstånd mellan olika samhällsgrupper. Kampen mot korruption kräver ständig vaksamhet. EU-medlemskapet är ett strategiskt val. Parterna måste anamma och främja EU:s värden på ett kraftfullt och otvetydigt sätt. En anpassning till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, bl.a. EU:s restriktiva åtgärder, är i det nya geopolitiska sammanhanget en viktigare signal än någonsin i fråga om gemensamma värderingar och strategisk inriktning.

3. **Betydande framsteg har uppnåtts under det senaste året.** Med tanke på den allt snabbare processen för vissa kandidatländer är utvidgningen en realistisk möjlighet under de kommande åren. Utifrån det arbete som utförts under de senaste åren är det nu **dags för** utvidgningsländerna och EU att vidta **konkreta åtgärder**.
4. **Utvidgningsländerna måste öka sina ansträngningar**, särskilt de länder som har satt upp ambitiösa mål för slutförandet av anslutningsförhandlingarna.
5. **EU** har för sin del stött detta arbete under årens lopp, genom olika verktyg. Unionen har reviderat sin utvidgningsmetod. Genom **gradvis integration** ges utvidgningsländerna en möjlighet att påskynda och fördjupa sin integration i EU och att uppnå konkreta resultat för sina invånare. Unionen har utvecklat en skraddarsydd ram med särskilda finansiella instrument för att stödja utvidgningen, bland annat genom de nyligen antagna tillväxtplanerna för västra Balkan och Moldavien, och genom Ukrainaplanen, med deras respektive faciliteter. Unionen har förstärkt säkerhets- och försvarssamarbetet med flera utvidgningsländer.
6. Nu går EU vidare med förberedelserna för en **större och starkare union**.
 - a. Kommissionen utarbetar **översyner och reformer av politiken före utvidgningen**, där utvidgningens inverkan på viktiga politikområden bedöms.
 - b. Kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram kommer, genom det nya **instrumentet Europa i världen**, att tillhandahålla **nödvändigt ekonomiskt och politiskt stöd** för att hjälpa kandidatländer och potentiella kandidater att röra sig **framåt på vägen** mot EU-medlemskap I kommissionens förslag fastställs att den fleråriga budgetramen, om nya medlemsstater ansluter sig till unionen, ska revideras i enlighet med detta, i enlighet med respektive lands anslutningsfördrag, så att hänsyn tas till de utgiftskrav som följer av en sådan anslutning till unionen.
 - c. Kommissionen kommer även att förstärka sina kommunikationsinsatser både i unionen och i kandidatländerna för att diskutera utvidgningen, lyfta fram fördelarna med en utvidgad union och även det sätt varpå utmaningarna kan hanteras. Ändamålsenlig **kommunikation** och åtgärder för att aktivt motverka utländsk informationsmanipulering och inblandning, inklusive desinformation, är en strategisk nödvändighet. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten är beredda att stödja medlemsstaternas insats för att ytterligare stärka allmänhetens förtroende för processen och föra utvidgningen framåt med den legitimitet som krävs.
 - d. För att säkerställa att de nya medlemsstaterna fortsätter att skydda och upprätthålla sina resultat när det gäller rättsstatsprincipen, demokratin och de grundläggande rättigheterna anser kommissionen att framtida **anslutningsfördrag** bör innehålla

starkare motåtgärder mot urholkning av de åtaganden som gjorts i anslutningsförhandlingarna.

7. **Goda grannförbindelser och regionalt samarbete** är viktiga inslag i stabiliserings-, associerings- och utvidgningsprocessen på västra Balkan. Regionalt samarbete och ett engagemang för den gemensamma regionala marknaden är också avgörande för den gradvisa integrationen. Det är av största vikt att man övervinner arvet från det förflutna och tar itu med de tvister som uppstod till följd av 1990-talets konflikter. Olösta bilaterala frågor, däribland sådana som gäller succession, måste lösas, bland annat när det gäller gränser, rättvisa för offer för krigsförbrytelser, identifiering av återstående saknade personer och upprättande av ett noggrant register på regional nivå över begångna grymheter. Med tanke på hur komplex försoningen är står EU – genom sina olika instrument och sin politik – redo att stödja och underlätta alla ansträngningar. Inom ramen för den EU-stödda dialogen är en normalisering av förbindelserna mellan Kosovo och Serbien avgörande för båda ländernas väg mot EU-medlemskap, och båda länderna riskerar att gå miste om betydande möjligheter om framstegen uteblir.
8. **Bilaterala frågor** har fortsatt att ha en negativ inverkan på anslutningsprocessen och hämma utvidgningspartnerns regionala integration. Utvidgningsramen gör det möjligt att skapa en politisk miljö som på ett övergripande sätt bidrar till att lösa kvarstående bilaterala frågor och finna ömsesidigt godtagbara lösningar, vilket kommissionen kan underlätta.

II.

9. För **Montenegro** är anslutningsprocessen till EU en viktig prioritering, och det finns ett tydligt politiskt engagemang för processen från myndigheternas sida som i allmänhet återspeglas i politiska beslut. Detta innebär att man upprätthåller en hundra procentig anpassning till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet sanktioner. Avsaknaden av tydliga regler och en motsägelsefull sekundär lagstiftning i fråga om tillsättning av domare ledde till en institutionell kris i december 2024, som löstes i mitten av mars 2025. Regeringen har verkat i en överlag stabil politisk miljö, uppnått resultat i fråga om reformer och har starkt påskyndat förberedelserna för EU-anslutning under det senaste året. Vid de mellanstatliga konferenserna i december 2024 och juni 2025 avslutades preliminärt fyra ytterligare förhandlingskapitel, och en ambitiös plan har upprättats för att gå vidare med preliminär avslutning av ytterligare kapitel när villkoren uppfylls.

Kommissionens bedömning är att den övergripande balansen mellan å ena sidan framsteg inom kapitlen om rättsstatsprincipen och å andra sidan framsteg i alla kapitel i anslutningsförhandlingarna för närvarande är säkerställd, i överensstämmelse med förhandlingsramen. Montenegros regering har fortsatt att bekräfta sitt mål om att avsluta anslutningsförhandlingarna senast i slutet av 2026. Kommissionen anser att Montenegro, om landet upprätthåller reformtakten, är på rätt väg för att nå detta ambitiösa mål. För att klara detta bör Montenegro fokusera på att skapa resultat i fråga om kapitlen om rättsstatsprincipen och göra ytterligare framsteg på de avgörande områdena yttrandefrihet och mediefrihet, samt kampen mot korruption och organiserad brottslighet, och påskynda och fördjupa reformerna om rättsväsendets oberoende, professionalism och ansvarsskyldighet, samt att fullfölja anpassningen till EU:s viseringspolitik. Utmaningen att i rätt tid tillsätta domare och åklagare på hög nivå måste fortfarande hanteras. I fråga om de förhandlingskapitel som rör olika sektorer måste den omedelbara inriktningen vara att uppnå resultat med viktiga oavslutade EU-relaterade reformer och att nå

avslutningsriktmärkena, utifrån en strukturerad och välplanerad strategi för att föra EU-integrationen framåt. Ett brett politiskt samförstånd om viktiga reformer är fortfarande avgörande.

Under förutsättning att Montenegro upprätthåller takten i förberedelserna för EU-medlemskap kommer kommissionen att i enlighet med etablerad praxis lägga fram ett utkast till finansiellt paket som kommer att åtföljas av utkast till gemensamma ståndpunkter för avslutningen av förhandlingarna om de finansiella och budgetmässiga bestämmelserna, och kommer att börja utforma ett utkast till gemensamma ståndpunkter som gäller kapitlet om institutioner.

10. Dynamiken i anslutningsförhandlingarna med **Albanien** har nått en aldrig tidigare skådad nivå, då fyra ytterligare regeringskonferenser har hållits, vilket har lett till att förhandlingar om fem kluster inletts. Förberedelserna för att öppna det sista klustret i år är långt framskridna. Detta enastående resultat är ett tydligt tecken på Albaniens fasta politiska åtagande och den albanska allmänhetens tydliga EU-ambition. Albanien fortsatte att göra framsteg med reformerna i klustret för grundläggande principer. Det faktum att Albanien helt och hållet anpassat sig till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik vittnar om landets strategiska val.

Kommissionens bedömning är att den övergripande balansen mellan å ena sidan framsteg inom kapitlet om rättsstatsprincipen och å andra sidan framsteg i alla kapitel i anslutningsförhandlingarna för närvarande är säkerställd, i överensstämmelse med förhandlingsramen. Albaniens regering har fortsatt att bekräfta sitt mål om att avsluta anslutningsförhandlingarna senast i slutet av 2027. Kommissionen anser att Albanien, under förutsättning att landet upprätthåller reformtakten, är på rätt väg för att nå detta ambitiösa mål. Den omedelbara prioriteringen för vidare framsteg är att landet intensifierar de reformer som rör grundläggande principer, i synnerhet genom att snabbt uppnå de mellanliggande riktmärkena rörande rättsstatsprincipen, vilket skulle kunna göras inom en nära framtid. I fråga om andra förhandlingskapitel måste fokus ligga på att intensifiera arbetet med viktiga lagstiftningsförslag och institutionella förslag som ännu inte antagits. Detta gäller kapitel som preliminärt skulle kunna avslutas på kort sikt, men även kapitel som kräver mer långsiktiga investeringar eller anpassningar, såsom inom området för finansiella tjänster. Albanien har gjort framsteg med reformer som rör aktivt internationellt samarbete mot organiserad brottslighet och kapacitetsutveckling för finansiella utredningar, men ytterligare ansträngningar krävs i förhållande till utredningar av drogmugglare och identifiering och upplösning av kriminella grupper. För att reformerna ska ge långvarig inverkan krävs inkluderande och konstruktivt samarbete mellan regeringspartiet och oppositionen, liksom med alla berörda parter.

11. Trots de mycket svåra omständigheter som **Ukraina** befinner sig i på grund av Rysslands anfallskrig fortsatte landet att uppvisa anmärkningsvärt engagemang för vägen mot EU-anslutning under det senaste året. Ukrainas anslutningsprocess gick framåt genom att den tekniska genomgången av regelverket (screening) fullföljdes i september 2025. I maj antog landet färdplaner för rättsstatsprincipen, reform av den offentliga förvaltningen och de demokratiska institutionernas funktion, liksom en handlingsplan för nationella minoriteter och landets förhandlingsposition för klustret för grundläggande principer. Kommissionen har gjort en positiv bedömning av dessa färdplaner och handlingsplanen. Ukraina har fortsatt att främja integritet och meritokrati i rättsväsendet och att uppnå resultat i fråga om verkställande i fall av korruption på hög nivå, samt har inlett reformer av flera brottsbekämpande organ. De begränsningar av de grundläggande rättigheterna

som har införts i samband med undantagstillståndet är fortfarande i stort sett proportionerliga.

Vissa negativa trender på senare tid, såsom påtryckningar mot de specialiserade korruptionsbekämpande organen och civilsamhället, måste vändas med beslutsamhet. Vidare framsteg krävs också i fråga om förstärkningen av rättsväsendets, åklagarväsendets och de brottsbekämpande myndigheternas oberoende, integritet, professionalitet och effektivitet och i kampen mot organiserad brottslighet. Landet måste fördjupa sin anpassning till EU:s normer för skyddet av de grundläggande rättigheterna, och reformen av den offentliga förvaltningen och decentraliseringsreformen måste fortsätta.

Ukrainas regering har uttryckt sitt mål att avsluta anslutningsförhandlingarna senast i slutet av 2028. Kommissionen står fast i sitt åtagande att stödja detta ambitiösa mål, men anser att det kräver en ökning av reformtakten, särskilt vad gäller de grundläggande principerna och i synnerhet rättsstatsprincipen. Kommissionen bedömer att Ukraina har uppfyllt villkoren för att öppna klustren 1 – Grundläggande principer, 6 – Yttre förbindelser och 2 – Inre marknaden. Kommissionen förväntar sig att Ukraina vid slutet av året också kommer att uppfylla villkoren för att öppna de återstående tre klustren. Kommissionen kommer att fortsätta arbetet för att ge rådet förutsättningar att före årets slut gå vidare med öppnandet av alla kluster. Trots vissa framsteg med grundläggande reformer är det fortfarande avgörande att arbetet fortskrider.

12. I **Moldavien** hölls parlamentsval den 28 september 2025, som resulterade i en majoritet med ett fast engagemang för att föra landet närmare ett EU-medlemskap. Enligt OSSE/ODIHR genomfördes valen väl, trots att det sammanhang där de ägde rum präglades av en aldrig tidigare skådad nivå av rysk inblandning. Bland annat utsattes landet för välorganiserade och sofistikerade desinformationskampanjer, cyberattacker och olaglig finansiering. Moldaviens anslutningsprocess gick framåt genom att den tekniska genomgången av regelverket (screening) fullföljdes i september 2025. Dessutom antog landet under våren färdplaner för rättsstatsprincipen, reformer av den offentliga förvaltningen och de demokratiska institutionernas funktion. Kommissionen har gjort en positiv bedömning av dessa färdplaner. Moldavien har fortsatt att genomföra viktiga reformer på vägen mot EU-anslutning, däribland i fråga om granskningsprocesser för och tillsättning av höga domare och åklagare, mediefrihet och bekämpning av korruption.

Moldaviens regering har uttryckt sitt mål att preliminärt avsluta anslutningsförhandlingarna senast i början av 2028. Kommissionen står fast i sitt åtagande att stödja detta mål, som är ambitiöst men uppnåeligt, under förutsättning att Moldavien ökar den nuvarande reformtakten. Kommissionen bedömer att Moldavien har uppfyllt villkoren för att öppna klustren 1– Grundläggande principer, 6 – Yttre förbindelser och 2 – Inre marknaden. Kommissionen förväntar sig att Moldavien vid slutet av året kommer att uppfylla villkoren för att öppna de återstående tre klustren. Kommissionen kommer att fortsätta arbetet för att ge rådet förutsättningar att före årets slut gå vidare med öppnandet av alla kluster. Framöver är det viktigt att arbetet med grundläggande principer intensifieras, vare sig det gäller rättsstatsprincipen i allmän bemärkelse, däribland konsolidering av korruptionsbekämpande organ och säkerställande av solida resultat gällande utredningar, åtal och slutliga domar, eller fortsatta reformer av den offentliga förvaltningen.

13. I **Serbien** har polariseringen i samhället fördjupats mot bakgrund av de massprotester som ägt rum i hela landet sedan november 2024, vilka grundar sig i invånarnas besvikelse över bland annat korruptionen och den upplevda bristen på ansvarsskyldighet och öppenhet i kombination med fall av övervåld mot demonstranter och påtryckningar på civilsamhället. Detta har lett till en allt svårare miljö där splittrande retorik har lett till en allvarlig urholkning av tilliten bland berörda parter, vilket i sin tur påverkar anslutningsprocessen. Reformtakten har avtagit avsevärt. De ofta förekommande EU-fientliga narrativen som också används av politiska ämbetsinnehavare och återkommer i mediekanaler måste upphöra. Under senare tid har det konstaterats att Serbien har ökat sin anpassning till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, men landet bör dock öka sina ansträngningar ytterligare för att stabilisera och höja graden av anpassning. Serbien bör på ett tydligt sätt demonstrera att landets geopolitiska inriktning är EU, däribland genom att börja anpassa sig till de restriktiva åtgärder som EU har vidtagit i samband med Rysslands angreppskrig mot Ukraina. Vissa positiva händelser på senare tid bör lyftas fram. Serbien har ändrat sin medielagstiftning för att ytterligare anpassa sig till EU:s regelverk och europeiska normer. Kommissionens bedömning från 2021 om att Serbien har uppnått öppningsriktmärkena för kluster 3 – Konkurrenskraft och inkluderande tillväxt gäller fortfarande.

Framöver förväntar sig kommissionen att den tillsättningsprocess som nyligen återupptagits för det nya rådet för tillsynsorganet för elektroniska medier (REM) och lagstiftningsförfarandet för antagandet av lagen om ett enhetligt väljarregister ska slutföras och genomföras på ett trovärdigt och inkluderande sätt som involverar civilsamhället och berörda parter, inklusive oppositionen. Serbien förväntas komma till rätta med dödläget på det övergripande området rättsväsen och grundläggande rättigheter och skyndsamt vända utvecklingen i fråga om tillbakagången för yttrandefriheten och urholkningen av akademisk frihet, samt att säkerställa framsteg i fråga om valregelverket och fullfölja uppdelningen av energisektorn. Serbien bör anpassa sin förteckning över länder som omfattas av viseringsfrihet till EU:s förteckning. Det krävs fortsatta insatser för att bevara den övergripande balansen mellan, å ena sidan, framsteg inom kapitlen om rättsstatsprincipen och normaliseringen av förbindelserna med Kosovo och, å andra sidan, den övergripande takten i anslutningsförhandlingarna rörande de olika kapitlen. Inom ramen för den EU-stödda dialogen förväntas Serbien fullgöra alla sina skyldigheter enligt avtalet om vägen till normalisering och dess genomförandebilaga samt alla tidigare avtal som ingåtts genom dialogen. Den EU-stödda dialogen syftar till att främja samarbete, uppnå framsteg på vägen mot EU-medlemskap och förbättra människors liv.

Kommissionen är beredd att stödja Serbiens arbete med att göra de nödvändiga demokratiska ändringar som förväntas av en framtida EU-medlem. Serbien måste ta sig igenom det nuvarande politiska dödläget och motsättningarna i samhället genom att återupprätta förtroendet mellan aktörer på politisk nivå och i civilsamhället och skapa förutsättningar för den inkluderande dialog som krävs för att göra framsteg med nödvändiga centrala reformer. Serbiens engagemang för vägen mot EU-medlemskap och landets politiska vilja att på ett trovärdigt sätt genomföra de reformer som krävs måste stärkas och underbyggas bättre genom beslutsamma konkreta åtgärder och avspeglas i offentlig kommunikation. För att Serbien ska kunna göra framsteg på sin väg mot EU-medlemskap är det ytterst viktigt att landet uppnår konkreta resultat i kampen mot korruption och förstärkningen av rättsstatsprincipen, däribland rättsväsendets oberoende, mediefrihet, valreformer, säkerställande av en verkligt gynnsam miljö för civilsamhället

och trovärdiga ansträngningar för att sätta stopp för desinformation och utländsk informationsmanipulering.

14. **Nordmakedonien** har fortsatt att helt anpassa sig till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, vilket vittnar om landets strategiska val. Landets myndigheter har fortsatt sitt arbete med färdplanerna för rättsstatsprincipen, reformer av den offentliga förvaltningen, de demokratiska institutionernas funktion och handlingsplanen för skydd av minoriteter vilken måste slutföras genom en inkluderande process. Landet har dock inte tagit avgörande steg för att föra anslutningsförhandlingarna framåt under det senaste året. Nordmakedonien har ännu inte antagit nödvändiga författningsmässiga ändringar för att i grundlagen inkludera medborgare som bor inom landets gränser men tillhör ett annat folk, såsom bulgarer, i enlighet med rådets slutsatser från juli 2022 som Nordmakedonien har åtagit sig att inleda och genomföra. Bilateral avtal med grannländerna måste genomföras i god tro av alla parter, inbegripet Prespaavtalet mellan Grekland och Nordmakedonien och fördraget om vänskap, god grannsämja och samarbete mellan Bulgarien och Nordmakedonien.

Ytterligare snabb och beslutsam uppföljning krävs i fråga om öppningsriktmärkena, i enlighet med förhandlingsramen, med sikte på att öppna det första klustret så snart som möjligt, när relevanta villkor är uppfyllda. Nordmakedonien bör intensifiera arbetet för att skapa resultat i fråga om EU-relaterade reformer, i synnerhet inom klustret för grundläggande principer och särskilt för att upprätthålla rättsstatsprincipen genom att framför allt slå vakt om rättsväsendets oberoende och integritet och att stärka kampen mot korruption och organiserad brottslighet. Korruption bör bekämpas oförtrutet, bland annat genom att förstärka verkställandet och uppnå gedigna resultat när det gäller utredning, lagföring och slutliga fällande domar i mål på hög nivå.

15. I **Bosnien och Hercegovina** har den politiska krisen i entiteten Republika Srpska och det efterföljande slutet på regeringskoalitionen underminerat framstegen på väg mot EU-anslutning. Till följd av detta har bara ett fåtal reformer antagits. En positiv utveckling var dock att Bosnien och Hercegovina i september 2025 lade fram sin reformagenda för kommissionen för godkännande. Bosnien och Hercegovina har fortsatt att helt anpassa sig till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, vilket vittnar om landets strategiska val. Efter de institutionella förändringar som nyligen har skett i entiteten Republika Srpska har Bosnien och Hercegovina möjlighet att se resultaten av reformerna på vägen mot EU-medlemskap

I enlighet med Europeiska rådets beslut från mars 2024 om att inleda anslutningsförhandlingar måste myndigheterna åter fokusera på att vidta alla relevanta åtgärder som anges i kommissionens rekommendation från oktober 2022. Här ingår slutförandet och antagandet av lagen om domstolar och lagen om det höga domar- och åklagarrådet, i enlighet med europeiska normer. Bosnien och Hercegovina måste också utarbeta en nationell plan för antagandet av EU:s regelverk och snarast utse den nationella samordnaren för instrumentet för stöd inför anslutningen. Framsteg inom dessa områden, liksom tillsättningen av en huvudförhandlare, är en nyckelfråga för att kommissionen ska kunna lägga fram förhandlingsramar för rådet och påbörja den förklarande delen av den tekniska genomgången av EU:s regelverk. De problem som identifierades i kommissionens yttrande om landets ansökan om medlemskap, däribland de som rör samhällsstyrning, författningsreformer och valreformer, bör åtgärdas snarast.

16. **Kosovo** är en potentiell kandidat där alla politiska aktörer uppvisar ett stabilt engagemang för landets väg mot EU-medlemskap, vilket har starkt stöd från allmänheten, och landet har helt anpassat sig till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Kosovos inhemska politiska landskap förfölades dock av splittrande retorik i upptakten till de allmänna valen i februari 2025, vilket åtföljdes av de politiska aktörernas oförmåga att bilda de viktigaste institutionerna tills parlamentet konstituerades i oktober och den brist på vilja att nå en förhandlingslösning som de uppvisade. Mot bakgrund av detta minskade överlag reformtakten efter valen i februari 2025, och politiken har fortsatt att vara splittrande. EU har välkomnat den fredliga, inkluderande och konkurrensutsatta första omgången av de lokala valen, där alla grupper i samhället var delaktiga. Vissa framsteg uppnåddes, i synnerhet i fråga om digital omställning och kampen mot allvarlig och organiserad brottslighet.

Under nästa period måste Kosovo återuppta sina EU-ansträngningar genom att främja samarbete över partigränserna och prioritera välbehövliga reformer, i synnerhet på området rättsstatsprincipen och yttrandefriheten. Kosovo bör fortsätta att ta itu med ogrundade ansökningar om asyl i EU från landets medborgare. Kommissionen är beredd att på begäran utarbeta ett yttrande om Kosovos medlemskapsansökan. Inom ramen för den EU-stödda dialogen förväntas Kosovo fullgöra alla sina skyldigheter enligt avtalet om vägen till normalisering och dess genomförandebilaga samt alla tidigare avtal som ingåtts genom dialogen. Den EU-stödda dialogen syftar till att främja samarbete, uppnå framsteg på vägen mot EU-medlemskap och förbättra människors liv. I maj 2025 tog kommissionen de första stegen för att gradvis avskaffa de gällande åtgärderna. För att ytterligare steg ska kunna tas krävs fortfarande en varaktig nedtrappning i norr. Kommissionen har för avsikt att häva dessa åtgärder ytterligare, förutsatt att en ordnad överföring av det lokala styret i norr uppnås efter den andra omgången av de lokala valen och att nedtrappningen fortsätter.

17. **Turkiet** är ett kandidatland och en viktig partner för Europeiska unionen. Anslutningsförhandlingarna med Turkiet är blockerade sedan 2018, i linje med rådets beslut. De underliggande sakförhållanden som ledde fram till denna bedömning äger fortfarande giltighet, i synnerhet i ljuset av den förvärrade tillbakagången på områdena grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen, däribland i fråga om domstolsväsendet vilket händelserna under året vittnade om. Turkiet bör tillämpa de högsta demokratiska normerna i linje med sina åtaganden som en långvarig medlem av Europarådet och ett EU-kandidatland, och lägga om kursen i fråga om tillbakagången.

EU har ett strategiskt intresse av en stabil och säker miljö i östra Medelhavsområdet och i utvecklingen av samarbetsinriktade och ömsesidigt gynnsamma förbindelser med Turkiet, i synnerhet vad gäller den regionsövergripande säkerhets- och konnektivitetsagendan för att föra EU närmare Sydkaukasien och Centralasien och att stärka säkerheten i Svartahavsregionen. De geopolitiska utmaningarna, liksom de utmaningar som hänger samman med den gröna och den digitala omställningen, kräver ett starkare partnerskap med Turkiet. Med stöd i den förbättrade regionala stabiliteten i östra Medelhavet och främjandet av goda grannförbindelser har konkreta steg tagits i frågor av gemensamt intresse. Engagemanget på hög nivå fortsatte och högnivådialogen om ekonomin återupptogs. Högnivådialoger om handel liksom om migration och säkerhet ägde också rum. Turkiet är en viktig regional aktör på det utrikespolitiska området, som är en viktig del av förbindelserna mellan EU och Turkiet, även om olika uppfattningar i vissa utrikespolitiska frågor kvarstår. Turkiet har fortsatt ha en mycket låg nivå av formell anpassning till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, trots att landets

intressen och mål ofta ligger nära EU:s i fråga om de viktigaste skeendena i regionen (fred och konnektivitet i Sydkaukasien, stabilitet i Syrien, eldupphör i Gaza och tvåstatslösningen som mål). Turkiet har genomfört särskilda åtgärder för att stoppa kringgåendet av EU:s sanktioner mot Ryssland via landets territorium och bör fortsätta att samarbeta med EU i denna fråga.

En proportionerlig och reversibel strategi i olika faser bör fortsätta tillämpas för att öka intensiteten på viktiga samarbetsområden, i enlighet med det gemensamma meddelandet från 2023 och Europeiska rådets slutsatser Turkiets egna konstruktiva insatser bör upprätthållas och EU:s farhågor bemötas. Turkiet förväntas respektera folkrätten, goda grannförbindelser och EU-medlemsstaternas suveränitet. Det förväntas att Turkiet aktivt ska stödja förhandlingarna om en rättvis, övergripande och hållbar lösning av Cypernfrågan inom FN:s ram, i enlighet med relevanta resolutioner från FN:s säkerhetsråd, däribland deras externa aspekter, och i linje med de principer som ligger till grund för EU och EU:s regelverk. Turkiet måste också fullgöra sin skyldighet att säkerställa ett fullständigt och icke-diskriminerande genomförande av tilläggsprotokollet till associeringsavtalet mellan EU och Turkiet.

18. Kommissionen bekräftar sin fasta solidaritet med folket i **Georgien** och står redo att fortsätta stödja georgiernas väg mot ett framtida EU-medlemskap. De åtgärder som vidtagits av de georgiska myndigheterna motsvarar inte EU:s förväntningar på ett EU-kandidatland. En allvarlig tillbakagång skedde i fråga om grundläggande principer i allmänhet, genom antagandet av repressiv lagstiftning som underminerar grundläggande rättigheter och friheter, det politiska utnyttjandet av domstolsväsendet, förföljelsen av oppositionsledare, godtyckliga gripanden av demonstranter och journalister samt det krympande utrymmet för civilsamhället. Urholkningen av principen om maktfördelning och demokratiskt beslutsfattande i kombination med avsaknaden av verkningsfull parlamentarisk kontroll har lett till en ökning av den verkställande makten, däribland statskapning (state capture). I november 2024 utgjorde de georgiska myndigheternas beslut om att inte gå vidare med inledningen av anslutningsförhandlingarna en otvetydig bekräftelse på att deras politiska inriktning skilde sig från de föregående regeringarnas och från det åtagande om Georgiens fullständiga EU-integration som återfinns i landets grundlag. Parallellt med detta har de georgiska myndigheterna också systematiskt använt EU-fientlig retorik och spridit desinformation och har inte heller uppvisat något politiskt åtagande om att gå vidare med de relevanta reformer (t.ex. de nio stegen) som anges i kommissionens rekommendationer från den 8 november 2023, vilket är nödvändigt för landets framsteg på vägen mot EU-medlemskap. De georgiska myndigheternas agerande har underminerat förbindelserna mellan EU och Georgien och har styrt landet bort från EU-utvidgningsprocessen. Till följd av detta har Georgiens EU-anslutningsprocess i praktiken avstannat. Till dess att de georgiska myndigheterna slår om kursen har kommissionen för egen del och tillsammans med rådet nedgraderat de politiska högnivåkontakterna, tillfälligt upphävt bilateralt bistånd som direkt gynnar de georgiska myndigheterna, och ökat ansträngningarna till stöd för civilsamhället och oberoende medier. I januari 2025 beslutade rådet, på förslag av kommissionen, att delar av avtalet om förenklade viseringsförfaranden mellan EU och Georgien tillfälligt skulle upphävas, och upphävde tillfälligt undantag från kravet på visering för innehavare av georgiska diplomatpass, tjänstepass och särskilda pass.

Georgien måste skyndsamt vända landets demokratiska tillbakagång och göra omfattande och påtagliga ansträngningar för att ta itu med kvarstående frågor och viktiga reformer,

med stöd över partigränserna och effektivt deltagande från civilsamhället i linje med de nio steg som fastställts för kandidatstatus, i full respekt för de värden och principer som ligger till grund för Europeiska unionen. Utifrån Europeiska rådets slutsatser från december 2024 om att Georgiens regerings åtgärder i praktiken har lett till att föranslutningsprocessen har avstannat, och i ljuset av den fortsatta tillbakagången för de grundläggande principerna i landet sedan dess, betraktar kommissionen Georgien som ett land som endast till namnet är ett kandidatland. De georgiska myndigheterna måste uppvisa ett beslutsamt åtagande om att slå om kursen och återvända till vägen mot EU-medlemskap.

VI. BILAGOR

Statistiska uppgifter

Indikatorer från tredje part avseende situationen rörande demokrati, god samhällsstyrning och rättsstatsprincipen i kandidatländer och potentiella kandidater