

Brussel, 30.10.2024
COM(2024) 690 final

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

Mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2024

{SWD(2024) 690 final} - {SWD(2024) 691 final} - {SWD(2024) 692 final} -
{SWD(2024) 693 final} - {SWD(2024) 694 final} - {SWD(2024) 695 final} -
{SWD(2024) 696 final} - {SWD(2024) 697 final} - {SWD(2024) 698 final} -
{SWD(2024) 699 final}

I. Belangrijkste ontwikkelingen

Twintig jaar na de grootste uitbreiding in de geschiedenis van de EU met tien nieuwe lidstaten blijft toetreding tot de EU een belangrijke motor voor **veiligheid, vrede, stabiliteit en welvaart op de lange termijn in Europa**. Door de uitbreiding worden **gemeenschappelijke waarden** verder bevorderd, waaronder democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten, en wordt tegelijkertijd de **economische groei** gestimuleerd. Een geloofwaardig vooruitzicht op EU-lidmaatschap stimuleert hervormingen en is essentieel voor het bevorderen van **verzoening**. Het belang van Europese integratie werd verder aangetoond tijdens de COVID-19-pandemie, die de onderlinge verwevenheid van Europa en de noodzaak om mondiale uitdagingen samen het hoofd te bieden, onder de aandacht heeft gebracht. De drie lidmaatschapsaanvragen van de oostelijke buurlanden van de EU in de nasleep van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne in 2022, en de daaruit voortvloeiende besluiten van de Europese Raad, getuigen verder van het geopolitieke gewicht van de uitbreiding van de EU.

De historische kans om hun **toekomst met de EU** te verbinden staat open voor 10 partners: zes in de Westelijke Balkan, alsook Turkije, Oekraïne, de Republiek Moldavië¹ en Georgië. Toetreding tot de EU is een proces **op basis van verdienste** en hangt af van de individuele objectieve vooruitgang die door elk partnerland wordt geboekt. Dit vereist vastberadenheid om onomkeerbare hervormingen door te voeren op alle gebieden van het EU-recht, met bijzondere nadruk op de **fundamentele aspecten van het uitbreidingsproces**, die verband houden met democratie, de rechtsstaat, de grondrechten en een functionerende markteconomie die bestand is tegen de concurrentiedruk in de EU, en een openbaar bestuur dat in staat is het corpus van EU-wetgeving uit te voeren. Landen die ervoor kiezen tot de EU toe te treden, moeten de waarden van de EU volledig en ondubbelzinnig omarmen en bevorderen, onder meer door zich aan te passen aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

Het uitbreidingsproces is in 2024 **een nieuwe fase ingegaan met een nieuwe dynamiek**. Na het besluit van de Europese Raad van december 2023 om onderhandelingen met **Oekraïne en Moldavië** te openen, vonden de eerste intergouvernementele conferenties tot opening van de onderhandelingen met beide landen plaats op 25 juni 2024. Vervolgens is de Commissie begonnen met de bilaterale screeningvergaderingen, die nu in volle gang zijn. Na het besluit van de Raad waarin werd erkend dat **Montenegro** aan de tussentijdse ijkpunten voor de hoofdstukken over de rechtsstaat had voldaan, heeft de intergouvernementele conferentie op 26 juni de ijkpunten voor de afsluiting van deze hoofdstukken meegedeeld. Dit maakte ook de weg vrij om de onderhandelingshoofdstukken voorlopig af te sluiten. De screeningvergadering met **zowel Albanië als Noord-Macedonië** werd eind 2023 afgerond. De cluster fundamentele kwesties werd op 15 oktober 2024 geopend met Albanië.

In maart 2024 heeft de Europese Raad besloten de toetredingsonderhandelingen met **Bosnië en Herzegovina** te openen. De Commissie was gevraagd het onderhandelingskader voor te bereiden, zodat het door de Raad kan worden aangenomen zodra alle relevante maatregelen uit de aanbeveling van de Commissie van oktober 2022 door het land zijn uitgevoerd. In december 2023 heeft de Europese Raad **Georgië** de status van kandidaat-lidstaat toegekend. Het optreden van de Georgische regering sinds het voorjaar van 2024 brengt het EU-traject van Georgië echter in gevaar, waardoor het toetredingsproces de facto is stopgezet. De Raad blijft de in december 2022 ingediende lidmaatschapsaanvraag van **Kosovo*** behandelen.

De dynamiek van de uitbreiding ging gepaard met een **hernieuwde samenwerking** met de betrokken partners, met name door hun **geleidelijke integratie** in de Europese eengemaakte markt. Deze integratie is een facilitator (en geen alternatief) voor toetreding, door nog vóór de toetreding de tastbare sociaal-economische voordelen van het EU-lidmaatschap te bieden aan de uitbreidingslanden

¹ Hierna “Moldavië” genoemd.

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

die op specifieke gebieden klaar zijn. Om blijk te geven van haar engagement voor bovengenoemde verbintenis, heeft de EU haar financiële steun aan de partnerlanden aanzienlijk opgevoerd.

Op 1 maart 2024 is de **faciliteit voor Oekraïne**² in werking getreden. Tegen de achtergrond van de grootschalige Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne ondersteunt dit financieringsinstrument de inspanningen van Oekraïne om de macrofinanciële stabiliteit te handhaven, zijn herstel te bevorderen en hervormingen te ondersteunen met het oog op toekomstig lidmaatschap van de Unie. Het zal Oekraïne van 2024 tot en met 2027 coherente, voorspelbare en flexibele steun verlenen, op voorwaarde dat het land voldoet aan de vooraf overeengekomen hervormingseisen. De faciliteit krijgt **50 miljard EUR** aan subsidies en leningen, en de uitvoering ervan is gebaseerd op het **Oekraïneplan** – een hervormings- en investeringsstrategie – dat door het land is ontwikkeld en waarvoor de Raad op 14 mei 2024 groen licht heeft gegeven. Tot op heden³ is 12,4 miljard EUR aan financiering uit de faciliteit voor Oekraïne uitbetaald en is 1,4 miljard EUR aan investeringen goedgekeurd voor financiering in het kader van het investeringskader, dat integraal deel uitmaakt van de faciliteit.

De Commissie heeft in november 2023 het **groeiplan voor de Westelijke Balkan**⁴ goedgekeurd. De **hervormings- en groeifaciliteit van 6 miljard EUR**⁵, een integraal onderdeel van het groeiplan, is op 25 mei 2024 in werking getreden. Het nieuwe groeiplan is bedoeld als aanvulling op het economisch en investeringsplan⁶ voor de regio om de economische convergentie met de EU te helpen vergroten en de hervormingen in verband met de fundamentele aspecten van het toetredingsproces te versnellen. Het voorziet in de geleidelijke integratie van de regio in specifieke gebieden van de Europese eengemaakte markt, afhankelijk van de vooruitgang op het gebied van regionale economische integratie en aanpassing aan het relevante EU-acquis, en in het opzetten van voldoende administratieve capaciteit en procedures. Op basis van de logica van het initiatief “NextGenerationEU” en de faciliteit voor herstel en veerkracht zal de hervormings- en groeifaciliteit verdere stimulansen bieden voor belangrijke sociaal-economische en uitbreidingsgerelateerde hervormingen die zijn overeengekomen in de ambitieuze hervormingsagenda op maat van elke begunstigde. Zodra aan de hervormingsstappen en essentiële voorwaarden is voldaan, zullen financiële beloningen worden toegekend aan de nationale begrotingen, aangevuld met gerichte investeringen in de groene en de digitale transitie, de particuliere sector en de ontwikkeling van menselijk kapitaal via het investeringskader voor de Westelijke Balkan.

De uitvoering van het groeiplan en de faciliteit is aan de gang en heeft geleid tot een aanzienlijke politieke mobilisatie in de regio, waarbij de aanzienlijke voordelen van het groeiplan worden erkend. Vijf van de zes begunstigten hebben tot dusver hun hervormingsagenda's ingediend en deze zijn in oktober 2024 door de Commissie goedgekeurd. De overeenkomstige voorfinancieringsoverdrachten zijn gepland bij de inwerkingtreding van de faciliteit en de leningsovereenkomsten met elk van de begunstigten en de vervulling van de voorfinancieringsvoorwaarden.

De Europese Commissie heeft in oktober 2024 een specifiek **groeiplan voor Moldavië**⁷ aangenomen ter ondersteuning van zijn sociaal-economische hervormingen, investeringen en aanpassing aan het acquis en de waarden van de Unie.

Na de aankondiging van voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie 2023 heeft de Commissie vanaf 2024 de deelname aan het verslag over de rechtsstaat uitgebreid tot enkele uitbreidingslanden (Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië).

Turkije is een kandidaat-lidstaat en een belangrijke partner voor de EU, en het land bestempelt toetreding tot de EU als strategische doelstelling. De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn evenwel sinds 2018 tot stilstand gekomen, overeenkomstig de beslissing van de Raad. Turkije heeft

² Verordening (EU) 2024/792.

³ Oktober 2024.

⁴ COM(2023) 691.

⁵ Verordening (EU) 2024/1449.

⁶ COM(2020) 641.

⁷ COM(2024) 470.

de negatieve trend van aanhoudende verslechtering van de democratische normen die de afgelopen jaren is vastgesteld, niet omgebogen. De ernstige punten van zorg van de EU in verband met de grondrechten en de rechtsstaat, met inbegrip van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, blijven bestaan. Tegelijkertijd wordt in het verlengde van de aanbevelingen in de gezamenlijke mededeling over de stand van zaken met betrekking tot de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije⁸, vooruitgang geboekt met de uitvoering ervan, in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van april 2024, en op een gefaseerde, evenredige en omkeerbare wijze. De EU heeft een strategisch belang bij een stabiele en veilige omgeving in het oostelijke Middellandse Zeegebied en bij coöperatieve en voor beide partijen voordelige betrekkingen met Turkije. De Europese Unie hecht in dat verband bijzonder belang aan hervatting van en vooruitgang met de gesprekken over een regeling voor de kwestie-Cyprus door een hechtere samenwerking tussen de EU en Turkije.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft de noodzaak van eenheid en solidariteit tussen de EU en haar nauwste partners en het belang van stroomlijning van het **gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid** (GBVB) verder benadrukt. Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Bosnië en Herzegovina hebben hun beleid volledig aangepast aan het GBVB of gehandhaafd. De uitvoering van sancties in Bosnië en Herzegovina blijft een uitdaging. De unilaterale afstemming van Kosovo op het GBVB werd voortgezet. De mate waarin Oekraïne en Moldavië hun beleid afstemmen op het GBVB, is in het algemeen aanzienlijk gestegen. Het aanpassingspatroon van Servië is grotendeels ongewijzigd gebleven, maar het land bleef met de EU samenwerken op het gebied van omzeiling van sancties. Van Servië wordt prioritair verwacht dat het land zijn verbintenissen nakomt en zich beter aanpast aan het GBVB van de EU, onder meer op het gebied van beperkende maatregelen, in overeenstemming met zijn onderhandelingskader, en acties en uitspraken vermijdt die indruisen tegen de standpunten over het buitenlands beleid van de EU. De mate waarin Georgië zich aan het GBVB heeft aangepast, blijft laag, maar het land heeft ook met de EU samengewerkt bij de bestrijding van omzeiling van sancties. Turkije heeft tijdens de verslagperiode geen vooruitgang geboekt met de afstemming op het GBVB en doet dit slechts zeer zelden. Turkije heeft een aantal specifieke maatregelen genomen om een einde te maken aan de omzeiling van de EU-sancties tegen Rusland via zijn grondgebied en moet op dit gebied actief blijven samenwerken met de EU.

De toppen en bijeenkomsten op hoog niveau met de uitbreidingspartners werden voortgezet, met de **top EU-Westelijke Balkan** in december 2023 en de derde bijeenkomst van de **Europese politieke gemeenschap** op 18 juli 2024. Deze bijeenkomst bracht ongeveer 50 Europese leiders bijeen, onder meer uit kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, om gezamenlijke inspanningen voor vrede en veiligheid, veerkracht op het gebied van energie en migratie in Europa te bespreken.

II. VOORBEREIDING OP EEN GROTERE UNIE

Uitbreiding is een historische kans voor zowel de toetredende landen als de huidige lidstaten en de EU als geheel. Een grotere en sterkere Unie heeft aanzienlijke sociaal-economische, politieke en veiligheidsvoordelen.

Een uitgebreide EU is een betere waarborg voor **politieke stabiliteit, veiligheid en vrede op het continent**. Met haar focus op de fundamentele aspecten van het toetredingsproces moedigt de EU politieke hervormingen en de versterking van de democratische instellingen en de rechtsstaat in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten aan. Het maakt betere samenwerking mogelijk op het gebied van migratie en grensbeheer en de aanpak van problemen zoals georganiseerde misdaad, terrorisme en hybride bedreigingen, hetgeen essentieel is om de integriteit en veiligheid van het Schengengebied te waarborgen. Bovendien bevordert de uitbreiding het wederzijdse begrip tussen de volkeren in Europa als geheel, wat verzoening en vrede bevordert.

⁸ JOIN(2023) 50.

Een grotere Unie zal een sterkere mondiale speler zijn, met meer geopolitieke invloed, waardoor zij **een nog belangrijkere rol op het internationale toneel** zal kunnen spelen. Bovendien zal een uitgebreide EU, als belangrijkere regionale speler, ook in haar nabuurschap meer invloed kunnen uitoefenen door stabiliteit en welvaart, alsmede economische samenwerking rond haar buitengrenzen te projecteren.

De uitbreiding van de EU zal de huidige en toekomstige lidstaten aanzienlijke **sociaal-economische voordelen** opleveren. De toename van het aantal consumenten op de eengemaakte markt zal bedrijven grote kansen bieden om uit te breiden en vrijer handel te drijven. Bovendien zullen nieuwe markten nieuwe investeringsmogelijkheden voor bedrijven creëren, waardoor een opwaartse spiraal ontstaat waarin groei in de economieën van de huidige en toekomstige lidstaten wordt bevorderd.

In het specifieke geval van de Westelijke Balkan wordt de regio omringd door EU-lidstaten; hun toetreding tot de EU betekent dan ook een aanzienlijke **vereenvoudiging van de handels- en vervoersregelingen**, een betere controle van de toeleveringsketen van goederen met gemeenschappelijke productnormen, geen persoonlijke controles in het uitgebreide Schengengebied, geen douaneprocedures voor goederen en de integratie van infrastructuurnetwerken. Deze vereenvoudiging zou de logistieke kosten aanzienlijk verlagen en de toetredende landen helpen om belangrijke vervoersknooppunten te worden. Het vrije verkeer van goederen, agrovoedingsmiddelen, aquatische producten en andere consumentenproducten die aan de vereiste kwaliteits- en veiligheidsnormen voldoen, zal consumenten toegang geven tot een ruimere keuze aan veilige producten.

De uitbreiding zal bijdragen tot het **concurrentievermogen van de economie van de EU** en deze beter afstemmen op mondiale uitdagingen, waaronder de groene en de digitale transitie. De gemiddelde leeftijd van de bevolking in de toetredende landen is lager dan die in de EU, en de uitbreiding zal bijdragen tot het creëren van een bredere en jongere beroepsbevolking. Tegelijkertijd zal een nog nauwere samenwerking en uitwisseling tussen wetenschappers, studenten en bedrijven leiden tot een betere bundeling van talent en intellect en tot het benutten van deze troeven voor onderzoek en innovatie en de ontwikkeling van nieuwe technologieën.

De integratie van de nieuwe markten in de **waardeketens van de EU** zal nearshoring verder vergemakkelijken. Daarnaast zal **de toegang tot en verantwoorde exploitatie van natuurlijke hulpbronnen**, met inbegrip van grondstoffen, in de potentiële toekomstige leden, de toepassing van nieuwe technologieën en de uitvoering van de groene transitie op het continent vergemakkelijken. Bovendien zijn partnerschappen op het gebied van grondstoffen⁹ bedoeld om de ontwikkeling van nieuwe lokale industrieën en hoogwaardige banen in de partnerlanden te ondersteunen, met volledige inachtneming van hoge milieu- en sociale normen, en tegelijkertijd door met volledige transparantie tegemoet te komen aan de zorgen van lokale gemeenschappen. Natuurlijke energiegerelateerde hulpbronnen, waaronder de opwekking van wind- en zonne-energie, zullen bijdragen tot de inspanningen van de EU om over te schakelen op hernieuwbare energiebronnen en haar vraag naar energie veilig te stellen.

Om deze voordelen te benutten, **moeten de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten zich grondig voorbereiden** op het EU-lidmaatschap, op basis van volledige en duurzame politieke inzet en engagement. Het betekent ook dat er passende waarborgen moeten worden geboden tegen terugval van hervormingen en overgangsmechanismen om de potentiële gevolgen van aanzienlijke lacunes in de economische convergentie te compenseren.

Tegelijkertijd vereist de uitbreiding interne reflectie binnen de EU en moeten haar organen op de uitbreiding worden voorbereid. Op 20 maart heeft de Europese Commissie een **mededeling betreffende pre-toetredingshervormingen en -beleidsevaluaties**¹⁰ aangenomen, die een bijdrage

⁹Naar aanleiding van het actieplan inzake kritieke grondstoffen en de verordening kritieke grondstoffen is de Commissie begonnen met de opbouw van een reeks partnerschappen op het gebied van grondstoffen, waaronder de memoranda van overeenstemming die in 2021 met Oekraïne en in 2024 met Servië zijn ondertekend.

¹⁰ COM(2024) 146 final.

levert aan de lopende discussie over de interne hervormingen die de EU zal moeten doorvoeren. In de mededeling wordt gekeken naar de gevolgen van een grotere EU op vier belangrijke gebieden — waarden, beleid, begroting en goed bestuur — en wordt de basis gelegd voor de pre-toetredingsbeleidsevaluaties. Ten slotte moet de uitbreiding gepaard gaan met gerichte communicatie die erop gericht is de publieke opinie over het proces te informeren, zowel in de EU als in de kandidaat-lidstaten.

III. DE UITBREIDINGSLANDEN OP WEG NAAR DE EU

Conform de herziene methode¹¹ beoordeelt de Commissie in de conclusies en aanbevelingen van deze mededeling de **algehele vooruitgang die bij de toetredingsvoorbereidingen en -onderhandelingen is geboekt** en zet zij voor elk land de te volgen stappen uiteen.

Alle onderhandelingshoofdstukken met **Montenegro** zijn geopend, drie zijn voorlopig afgesloten. In juni bereikte Montenegro een belangrijke mijlpaal met de positieve beoordeling over het voldoen aan de tussentijdse ijkpunten voor de hoofdstukken over de rechtsstaat. De intergouvernementele conferentie met Montenegro van 26 juni 2024 heeft het pad geëffend voor de voorlopige afsluiting van bepaalde onderhandelingshoofdstukken.

In **Servië** zijn 22 van de 35 onderhandelingshoofdstukken geopend, waarvan er twee voorlopig zijn gesloten. Frequentie verkiezingscycli in Servië hebben een negatief effect gehad op de continuïteit en de snelheid van de vooruitgang met de hervormingen in verband met de toetreding tot de EU. De autoriteiten bleven het EU-lidmaatschap als hun strategische doelstelling bestempelen. Het openen van verdere clusters met Servië zal meer bepaald afhangen van de vorderingen met en het tempo van de hervormingen op het gebied van de rechtsstaat en de normalisering van de betrekkingen met Kosovo.

Albanië en **Noord-Macedonië** hebben consequent hun politieke engagement uitgesproken voor het strategische doel van integratie in de EU en hun ambitie om vooruitgang te boeken in de toetredingsonderhandelingen op basis van voortdurende vooruitgang op het gebied van hervormingen. Na de eerste intergouvernementele conferenties met de twee landen in juli 2022 werden de screeningvergaderingen over alle zes clusters in december 2023 met succes afgerond. Op basis van de screeningverslagen van de Commissie heeft de Raad in het najaar van 2023 aan elk land de ijkpunten meegedeeld voor het openen van onderhandelingen over cluster 1 (fundamentele kwesties).

Eind 2023 heeft **Albanië** zijn routekaarten inzake de hervorming van het openbaar bestuur en de rechtsstaat ingediend, waardoor de cluster “fundamentele kwesties” in oktober 2024 tijdens de tweede intergouvernementele conferentie kon worden geopend. Albanië heeft in september 2024 ook zijn routekaart voor de werking van de democratische instellingen ingediend.

In december 2023 heeft **Noord-Macedonië** de routekaarten inzake de rechtsstaat en de hervorming van het openbaar bestuur aangenomen. De goedkeuring van het actieplan voor de bescherming van minderheden is nog niet afgerond.

Ondertussen heeft de Commissie bij de Raad verdere screeningverslagen over beide landen ingediend: in mei 2024 voor cluster 2 – interne markt, en in oktober 2024 voor cluster 6 – externe betrekkingen en cluster 3 – concurrentievermogen en inclusieve groei.

In overeenstemming met de aanbeveling van de Commissie heeft de Europese Raad in december 2023 besloten toetredingsonderhandelingen met **Bosnië en Herzegovina** te openen zodra het land in voldoende mate voldoet aan de criteria voor lidmaatschap. Zoals blijkt uit het verslag van de Commissie van maart 2024, had Bosnië en Herzegovina vorderingen gemaakt met de goedkeuring van EU-gerelateerde hervormingen en heeft het land volledige afstemming op het buitenlands beleid van de EU bereikt. De ontwikkelingen in de entiteit *Republika Srpska* hebben deze positieve dynamiek echter belemmerd, met name door de goedkeuring in april van afzonderlijke wetten van de

¹¹ COM(2020) 57 final.

entiteit inzake verkiezingen, referenda en immuniteit, de aanhoudende niet-erkenning van het gezag en de beslissingen van het Grondwettelijk Hof, en de aanhoudende separatistische retoriek.

In het licht van de resultaten die sinds 2022 zijn bereikt, oordeelde de Commissie op 12 maart 2024 dat Bosnië en Herzegovina het vereiste niveau van naleving van de lidmaatschapscriteria had bereikt. Voortbouwend op de aanbeveling van de Commissie heeft de Europese Raad op 22 maart 2024 besloten toetredingsonderhandelingen met het land te openen. Naar aanleiding van dit besluit heeft de Commissie op 24 april 2024 een eerste inleidende vergadering gehouden om het te volgen proces, met name de screening, toe te lichten. De hervormingsdynamiek is tussen april en oktober 2024 tot stilstand gekomen. De Commissie bereidt het onderhandelingskader voor, zodat het door de Raad kan worden aangenomen zodra alle relevante maatregelen uit de aanbeveling van de Commissie van oktober 2022 zijn uitgevoerd.

Sinds 1 januari 2024 kunnen houders van een biometrisch paspoort van **Kosovo** visumvrij naar de EU reizen, en vanaf oktober 2024 geldt dit voor houders van een Servisch paspoort dat is afgegeven door het Servische coördinatiedirectoraat. Kosovo is zich blijven inzetten voor EU-gerelateerde hervormingen.

De spanningen in het noorden van Kosovo bleven voortduren in de nasleep van de gewelddadige aanval op de Kosovaarse politie door een gewapende groep op 24 september 2023, de ernstigste escalatie in de afgelopen jaren. Andere crises werden veroorzaakt door problemen in verband met landonteigeningen door de regering in het noorden; door de vaststelling van een verordening van de centrale bank inzake contante transacties die negatieve gevolgen hebben voor Kosovaarse Serviërs en andere niet-meerderheidsgemeenschappen; door politieoperaties om kantoren van door Belgrado beheerde instellingen te sluiten die bijstand verlenen aan niet-meerderheidsgemeenschappen; en door het voortgezette verbod op de invoer van goederen van Servische oorsprong, dat van kracht is sinds juni 2023, waardoor bedrijven in de Servische gemeenschap van Kosovo onevenredig zwaar worden getroffen. Deze kwesties hebben de betrekkingen tussen de regering en de Servische gemeenschap van Kosovo geschaad. De in 2023 ingestelde EU-maatregelen met betrekking tot Kosovo bleven tijdens de verslagperiode van kracht. De hoge vertegenwoordiger heeft aanbevolen die maatregelen op te heffen.

In december 2023 heeft de Europese Raad besloten de toetredingsonderhandelingen met **Oekraïne** te openen. Na de voltooiing van de vier resterende stappen die de Commissie in haar aanbeveling van 8 november 2023 had aangegeven, vond op 25 juni 2024 de eerste intergouvernementele conferentie plaats. Ondanks de aanhoudende Russische aanvalsoorlog bleef Oekraïne zich sterk inzetten voor hervormingen in talrijke sectoren. Het Oekraïneplan, dat in april 2024 is goedgekeurd en als een alomvattende hervormingsstrategie dient, heeft bijgedragen tot de versterking van bredere beleidsverbintenissen in het kader van het uitbreidingsproces. Met de faciliteit voor Oekraïne blijft de EU haar financiële steun voor het herstel koppelen aan de hervormingen die nodig zijn om de Oekraïense economie er bovenop te helpen en het land te ondersteunen op weg naar toetreding. In de gezamenlijke veiligheidsverbintenissen van de EU en Oekraïne die in juni 2024 werden ondertekend, werd gesteld dat de steun op het gebied van veiligheid, veerkracht en defensie, alsook het toetredingsproces van Oekraïne tot de EU, de steun voor hervormingen en macrofinanciële, humanitaire en wederopbouwbijstand elkaar versterken. Oekraïne van zijn kant heeft zich ertoe verbonden hervormingen te blijven doorvoeren die aansluiten bij zijn EU-traject, onder meer in de sectoren veiligheid, defensie en inlichtingen.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en hybride acties tegen **Moldavië** hebben aanzienlijke uitdagingen met zich meegebracht. Moldavië is echter gestaag vooruitgang blijven boeken op zijn weg naar toetreding tot de EU. In december 2023 heeft de Europese Raad besloten de toetredingsonderhandelingen met Moldavië te openen. Na de voltooiing van de drie resterende stappen die de Commissie in haar aanbeveling van 8 november 2023 had aangegeven, vond op 25 juni 2024 de eerste intergouvernementele conferentie plaats. De Commissie en Moldavië hebben samen een groeiplan ontwikkeld dat de steun voor relevante hervormings- en investeringsprioriteiten zal stimuleren en bepaalde voordelen van deelname aan de eengemaakte markt zal uitbreiden. De Moldavische bevolking stemde op 20 oktober 2024 in een referendum over toetreding tot de EU en

voor de presidentsverkiezingen. Het voorstel om de toetreding tot de EU in de grondwet te verankeren, werd gesteund door 50,38 % van de kiezers. Op 3 november vindt een tweede ronde van de presidentsverkiezingen plaats, tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde het hoogst scoorden.

Tussen februari en mei 2024 vonden toelichtende vergaderingen over het EU-acquis met Oekraïne en Moldavië plaats, en de bilaterale **screening**vergaderingen gingen in juli van start, nadat de onderhandelingskaders aan beide landen waren gepresenteerd tijdens de intergouvernementele conferenties in juni.

In december 2023 verleende de Europese Raad **Georgië** de status van kandidaat-lidstaat, op voorwaarde dat de negen stappen waarin is voorzien in de aanbeveling van de Commissie van 8 november 2023, worden genomen. De regering heeft een specifiek actieplan opgesteld om de negen stappen uit te voeren en zich ertoe verbonden vooruitgang te boeken op het gebied van EU-gerelateerde hervormingen. Vanaf maart 2024 waren er echter zorgwekkende ontwikkelingen die geen weerspiegeling zijn van de door de regering uitgesproken inzet voor het EU-traject. Het gaat onder meer om het besluit om de wet inzake transparantie van buitenlandse beïnvloeding opnieuw in te voeren en de goedkeuring ervan op 28 mei, en de goedkeuring op 17 september van het wetgevingspakket inzake gezinswaarden en de bescherming van minderjarigen. Voortbouwend op zijn conclusies van 27 juni heeft de Europese Raad op 17 oktober 2024 opnieuw zijn ernstige bezorgdheid geuit over het optreden van de Georgische regering, dat indruist tegen de waarden en beginselen waarop de EU is gegrondvest. De Europese Raad herinnerde eraan dat een dergelijke aanpak het Europese traject van Georgië in gevaar brengt en het toetredingsproces de facto stopzet.

Op 26 oktober 2024 vonden in Georgië parlementsverkiezingen plaats. De voorlopige bevindingen van de gezamenlijke internationale verkiezingswaarnemingsmissie onder leiding van het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (OVSE/ODIHR) brachten verschillende tekortkomingen aan het licht die zich voordeden in een gespannen en sterk gepolariseerde context. Tot de gerapporteerde tekortkomingen behoren onder meer de recente wetwijzigingen aan het verkiezingsproces, veelvuldige punten van zorg op het gebied van het stemgeheim, procedurele ongerijmdheden, meldingen van intimidatie en druk op kiezers die het vertrouwen van het publiek in het verkiezingsproces negatief hebben beïnvloed. Deze voorlopige bevindingen bevestigen dat er behoefte is aan een alomvattende hervorming van het kiesstelsel die al in eerdere belangrijke aanbevelingen aan de orde was gesteld.

Turkije is een belangrijke partner voor de EU en een kandidaat-lidstaat, en de betrekkingen tussen de EU en Turkije hebben het afgelopen jaar een nieuwe impuls gekregen. In overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van april 2024 heeft de EU op een aantal gebieden van gemeenschappelijk belang opnieuw met Turkije samengewerkt. Dit engagement heeft tot doel op een gefaseerde, evenredige en omkeerbare wijze vooruitgang te boeken met de werkzaamheden met betrekking tot de aanbevelingen in de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van 2023 over de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije¹². Het afgelopen jaar hebben dialogen op hoog niveau plaatsgevonden over migratie en veiligheid, landbouw, gezondheid, onderzoek en innovatie, in combinatie met een hoog niveau van betrokkenheid tussen de Commissie en Turkije. Daarnaast vond de eerste bijeenkomst van de dialoog op hoog niveau over handel plaats overeenkomstig de aanbevelingen van de gezamenlijke mededeling. Op basis van de verklaring EU-Turkije van 2016 werd de positieve samenwerking met de Turkse autoriteiten op het gebied van migratiebeheer voortgezet, hetgeen ondanks problemen bij de uitvoering resultaten heeft opgeleverd. Een van de volgende stappen zou de volgende vergadering van de dialoog op hoog niveau over migratie en veiligheid moeten zijn. De EU zal zich blijven inspannen om belangrijke verschillen te overbruggen en te streven naar samenwerking met Turkije op elk gebied waar beide partijen baat bij hebben, waaronder de douane-unie, migratiebeheer, vrede en veiligheid, de groene en de digitale transitie, landbouw en plattelandsontwikkeling, investeringen en

¹² JOIN(2023) 50 final.

connectiviteit. De constructieve betrokkenheid van Turkije zelf zal een voorname rol spelen bij het bevorderen van de verschillende in de gezamenlijke mededeling genoemde samenwerkingsgebieden.

IV. DE FUNDAMENTELE KWESTIES VAN HET TOETREDINGSPROCES TOT DE EU

De rechtsstaat, de grondrechten, het functioneren van de democratische instellingen, de hervorming van het openbaar bestuur en de economische criteria vormen de kern van wat de “fundamentele kwesties” van het EU-toetredingsproces worden genoemd. Geloofwaardige hervormingen en onomkeerbare verwezenlijkingen op het gebied van de fundamentele aspecten zijn essentieel voor de gelijkheid voor de wet en een adequate bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden van de burgers. Het consolideren van de resultaten op deze gebieden is cruciaal om de uitbreidingslanden in staat te stellen vooruitgang te boeken op hun respectieve weg naar toetreding. Rechtszekerheid en goed bestuur vormen ook de basis voor het stimuleren van het concurrentievermogen en het scheppen van de voorwaarden voor buitenlandse directe investeringen, sociaal-economische vooruitgang en welvaart. Stabiele instellingen zijn ook essentieel voor de naleving van het EU-acquis op alle beleidsterreinen, met inbegrip van het beheer van de aanzienlijke financiële bijstand die de EU verleent. Het afgelopen jaar is met name in Montenegro, Albanië, Moldavië en Oekraïne vooruitgang geboekt met de hervormingen in verband met de fundamentele kwesties.

De opname van sommige uitbreidingslanden in het verslag over de rechtsstaat vanaf 2024 (Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië) ondersteunt de uitvoering van de aanbevelingen in het kader van het uitbreidingspakket, met name wat betreft de inspanningen om de rechtsstelsels te hervormen, corruptiebestrijdingskaders, pluralisme en vrijheid van de media, en checks-and-balances, alsook bijstand aan de autoriteiten om verdere betekenisvolle vooruitgang te boeken in het toetredingsproces, waarvoor de jaarlijkse uitbreidingsverslagen richtsnoeren en aanbevelingen zullen blijven bevatten. Zoals voorzitter Von der Leyen in haar politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2024-2029 uiteenzet, zal de Commissie andere uitbreidingslanden opnemen in het verslag over de rechtsstaat zodra zij klaar zijn.

Rechterlijke macht en grondrechten

De aanhoudende inspanningen van sommige landen om **justitiële hervormingen** efficiënt uit te voeren en aan screening te doen, hebben geleid tot een versterking van de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van de **rechterlijke macht**, met name in Albanië, Moldavië en Oekraïne. Bosnië en Herzegovina is ook begonnen met de voorbereidingen voor integriteitscontroles in het hele justitiële stelsel. In de meeste landen bleef de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht echter bedreigd. Pogingen tot ongepaste politieke inmenging blijven bestaan, wat de geloofwaardigheid van de rechterlijke macht in de ogen van de bevolking aantast. De verbetering van de kwaliteit en efficiëntie van de rechterlijke macht blijft een prioriteit. Veel uitbreidingslanden worden ook geconfronteerd met aanzienlijke uitdagingen die van invloed zijn op de kwaliteit en efficiëntie van hun rechtsstelsel: achterstanden bij de rechtbanken, moeilijkheden bij het invullen van openstaande vacatures en onvoldoende financiering. Verscheidene uitbreidingslanden hebben hun systeem voor justitiële opleiding hervormd, maar sommige voldoen niet aan de Europese normen. De inspanningen om het rechtsstelsel te digitaliseren, onder meer om casemanagement- en informatiesystemen op te zetten of te versterken, specialisatie te verbeteren en waarborgen tegen manipulatie in te voeren, moeten worden voortgezet om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te vergroten.

Corruptie blijft een probleem in de publieke en particuliere sector in de uitbreidingslanden. De bestrijding van corruptie blijft prioriteit genieten voor de regeringen in de uitbreidingslanden. Risico's in verband met gijzeling van de staat zijn de moeilijkste uitdaging die moet worden aangepakt, en vereisen dringende en vastberaden reacties van regeringen. Democratische stabiliteit en economische ontwikkeling worden beïnvloed door corruptie op hoog niveau en ongepaste invloed van oligarchen, naast georganiseerde criminele netwerken, die verschillende sectoren proberen te infiltreren. Ondanks enige vooruitgang bij de versterking van de wettelijke en institutionele regelingen blijft corruptie

gevolgen hebben op vele gebieden, van justitie, openbaar bestuur en overheidsopdrachten tot de economie in het algemeen, met inbegrip van kwetsbare sectoren zoals energie, gezondheid, de bouw en de media. Deze kwesties vereisen een systematische en alomvattende aanpak op basis van een echt politiek engagement en een langetermijnvisie om de transparantie en integriteit te verbeteren. Ook moeten er systematisch anticorruptiestrategieën en risicobeoordelingen in belangrijke sectoren worden uitgevoerd. Helaas ontbreekt het aan doeltreffende vermogensaangiftesystemen, het voorkomen van belangenconflicten, transparantie van uiteindelijk begunstigden en integriteitsmaatregelen in alle overheidsdiensten. De corruptiebestrijdingsagentschappen hebben behoefte aan betere middelen, sterkere en onafhankelijke mandaten en mogen niet worden blootgesteld aan ongepaste politieke inmenging en invloed. Er zijn meer maatregelen nodig om corruptiezaken doeltreffend te onderzoeken en te vervolgen, met name op hoog niveau, en om de inbeslagneming en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen te waarborgen. Daarnaast moet systematisch naar de-oligarchisatie worden gestreefd om de buitensporige invloed van gevestigde belangen in het economische, politieke en openbare leven te beperken. Het gunstige klimaat voor onderzoeksjournalistiek en het maatschappelijk middenveld moet worden verbeterd en voortdurend worden beschermd.

De **grondrechten** zijn in de hele uitbreidingsregio grotendeels verankerd en beschermd door de wet. De landen hebben de belangrijkste internationale en Europese instrumenten inzake mensenrechten en fundamentele vrijheden geratificeerd en stappen ondernomen om hun wetgeving in overeenstemming te brengen met het EU-acquis. Er zijn nog steeds **lacunes in de afstemming van de wetgeving**, met name op het gebied van de vrijheid van meningsuiting, gendergelijkheid, non-discriminatie, haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen, gegevensbescherming, procedurele rechten voor verdachten en beklaagden in strafprocedures, en rechten van slachtoffers van misdrijven. Wetten over buitenlandse agenten/beïnvloeding vormen een inbreuk op de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, met name het recht op vrijheid van vereniging en meningsuiting. Er blijven ook uitdagingen bestaan bij het waarborgen van de **doeltreffende uitvoering** van wetgeving en beleidsinstrumenten inzake grondrechten en de doeltreffendheid van verhaalmechanismen. Alle landen moeten meer inspanningen leveren om gevolg te geven aan de aanbevelingen van internationale en Europese toezichthoudende instanties, onder meer inzake detentieomstandigheden. Zij moeten er ook voor zorgen dat de uitspraken van het **Europees Hof voor de Rechten van de Mens** ten uitvoer worden gelegd. In een groot deel van de regio streven **ombudsdiensten** en andere onafhankelijke organen ernaar hun rol te vervullen bij het toezicht op de acties van de staten om de mensenrechten te eerbiedigen, te beschermen en te bevorderen. Hun functionele onafhankelijkheid en middelen moeten echter nog worden vergroot en de follow-up van hun aanbevelingen moet worden verbeterd.

Vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid en pluralisme zijn belangrijke pijlers van een democratische samenleving. Ondanks enkele wetswijzigingen blijft de mediasector in verschillende landen gekenmerkt door mediaconcentratie en politieke invloed. Dit ondermijnt het pluralisme, de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de journalistiek en leidt tot polarisatie. Er zijn inspanningen geleverd om intimidatie en geweld tegen journalisten aan te pakken. Er moet een staat van dienst op het gebied van systematische follow-up worden vastgesteld. Er wordt steeds vaker gebruikgemaakt van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) gericht tegen journalisten en het maatschappelijk middenveld in verschillende landen van de regio.

Er zijn **non-discriminatie**wetten, maar er zijn nog meer inspanningen nodig om discriminatie te bestrijden, met name tegen lhbtq'ers, Roma en andere minderheden. Er zijn ook inspanningen nodig om een verzwakking van de non-discriminatiewetgeving en de grondrechten te voorkomen. In de meeste landen worden het beleid inzake gendergelijkheid en de kaders ter voorkoming en bestrijding van **gendergerelateerd geweld** en huiselijk geweld verbeterd, in overeenstemming met de vereisten van het Verdrag van Istanbul. Gendergerelateerd geweld is in veel landen echter nog steeds een ernstig punt van zorg, en de ondersteunende diensten voor slachtoffers van geweld blijven ontoereikend en onvoldoende gefinancierd. Er zijn ook dringende inspanningen nodig om de integratie van **kinderbeschermingssystemen** te versterken en de **de-institutionalisering** van kinderen en volwassenen met een handicap te versnellen.

Justitie, vrijheid en veiligheid

Op het gebied van **justitie, vrijheid en veiligheid** bleven de rechtshandhaving en justitiële samenwerking tussen de EU en de uitbreidingslanden zich positief ontwikkelen, maar er blijven punten van zorg. De inspanningen van de uitbreidingslanden om geloofwaardige **resultaten te boeken op het gebied van proactieve onderzoeken, vervolging en definitieve veroordelingen van georganiseerde misdaad en corruptie, met name op hoog niveau**, moeten over het algemeen worden verbeterd. De Westelijke Balkan en Turkije blijven een bron en knooppunt van criminele activiteiten en groepen die ook actief zijn in de EU. Deze landen zijn belangrijke doorvoerpunten voor slachtoffers van mensenhandel, migrantensmokkel en smokkel van goederen, met name illegale drugs en tabak. Georganiseerde criminele groepen uit de Westelijke Balkan spelen een belangrijke rol in de internationale drugshandel die West-Europa met Latijns-Amerika verbindt.

Ondanks de inspanningen van de partners van de Westelijke Balkan om misbruik van en handel in vuurwapens te voorkomen en te bestrijden, beschouwen de EU-lidstaten deze regio nog steeds als een belangrijke bron van wapens die illegaal de EU binnenkomen. In dit verband is de uitvoering van de tweede fase van de regionale routekaart voor een betere controle op handvuurwapens en lichte wapens van cruciaal belang.

Georganiseerde criminele groepen uit Oekraïne, Moldavië en Georgië zijn actief op het gebied van migrantensmokkel, mensenhandel, de smokkel van goederen, drugs en wapens, cybercriminaliteit en andere criminaliteit, zoals documentfraude, ondanks inspanningen in deze landen om de georganiseerde misdaad te bestrijden.

De operationele capaciteiten en instrumenten van douane- en grenswachters zijn in veel uitbreidingslanden nog steeds ontoereikend om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De doeltreffendheid van de bestrijding van de georganiseerde misdaad verschilt van land tot land, maar de samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties in de EU en in de uitbreidingslanden is toegenomen.

Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten moeten over volledig functionerende nationale Schengengovernancesystemen beschikken op het moment dat zij tot de EU worden toegelaten. Dit houdt in dat er een Schengenactieplan moet worden opgesteld, ondersteund door functionele monitoring en follow-up. Het besluit om de personencontroles aan de toekomstige gemeenschappelijke binnengrenzen van de EU af te schaffen, is afhankelijk van de naleving van aanvullende objectieve vereisten die in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme moeten worden geverifieerd.

De **strijd tegen economische criminaliteit en het witwassen van geld** is ontoereikend, evenals de capaciteit voor de ontneming van vermogensbestanddelen, met inbegrip van de inbeslagneming van cryptoactiva. De financiële recherche en de capaciteit van de financiële-inlichtingeneenheden zijn in veel uitbreidingslanden ontoereikend. De afstemming op en de doeltreffende toepassing van de wetgeving inzake de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme en inzake de ontneming van vermogensbestanddelen, met inbegrip van het opzetten van bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen en de versterking van de bevoegdheden inzake opsporing en confiscatie, blijven ongelijk. Er zijn meer maatregelen nodig om de illegale winsten van criminele netwerken aan te pakken, de transparantie van uiteindelijk begunstigden te verbeteren en de interinstitutionele toegang tot relevante databanken en de internationale uitwisseling van informatie te versterken, onder meer door de digitale infrastructuur te versterken. Turkije heeft zijn actieplan voor het verhelpen van de vastgestelde strategische tekortkomingen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering voltooid en is daarom niet langer onderworpen aan de “grijze lijst” van de Financiële-actiegroep (FATF).

Terrorisme, gewelddadig extremisme en radicalisering blijven een uitdaging. Tijdens het ministeriële forum over justitie en binnenlandse zaken van de EU en de Westelijke Balkan in oktober 2023 is toegezegd het gezamenlijke actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan te vernieuwen in het licht van nieuwe dreigingen en de werkzaamheden voor een nieuw plan vorderen. De uitbreidingslanden moeten ervoor zorgen dat terroristische misdrijven in hun nationale

strafrechtelijke kaders strafbaar worden gesteld en bestraft. Er zijn meer inspanningen nodig ter voorkoming van radicalisering, met inbegrip van lokale structuren, radicalisering in gevangenissen, voor de follow-up van de vrijlating van terroristische delinquenten en de doeltreffende aanpak van terroristische en extremistische online-inhoud.

Hybride bedreigingen blijven een politieke en veiligheidsuitdaging voor de uitbreidingslanden, met name bij verkiezingen. Deze bedreigingen omvatten buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, naast fysieke en cyberaanvallen, met name tegen kritieke infrastructuur. Na een sterke toename volgende op de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne vormen deze bedreigingen nog steeds een aanzienlijk risico, en de steun door en samenwerking met de EU werden opgevoerd.

Functioneren van democratische instellingen

Geconsolideerde democratische instellingen zijn essentieel voor het waarborgen van stabiliteit en een centrale pijler van het toetredingsproces. Veel uitbreidingslanden werden nog steeds geconfronteerd met wantrouwen en duidelijke polarisatie. De toezichhoudende rol van hun parlementen op de uitvoerende macht bleef zwak, wat negatieve gevolgen heeft voor het wetgevingsproces en een belemmering vormt voor benoemingen in overheidsinstanties. In veel landen blijft het verkiezingsproces hervormingen vergen, overeenkomstig de openstaande aanbeveling van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)/het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR). Niettemin werden positieve ontwikkelingen waargenomen in Montenegro en Moldavië.

Wat het maatschappelijk middenveld betreft, zijn de rechtskaders voor de vrijheid van vereniging gewoonlijk in overeenstemming met internationale normen. In de praktijk zijn maatschappelijke organisaties echter niet altijd in staat zich vrij te registreren en te opereren, waarbij sommige landen inperkingen of een moeilijk klimaat kennen.

Hervorming van het openbaar bestuur

De in 2023 gedane aanbevelingen inzake de **hervorming van het openbaar bestuur** blijven van toepassing, waarbij de algemene vooruitgang vrij beperkt is. De grootste uitdaging houdt verband met de werking van het ambtenarenapparaat en het beheer van de personele middelen, met inbegrip van politisering, met een groot personeelsverloop als gevolg van het gebrek aan hervormingen. Dit heeft over het algemeen gevolgen gehad voor het ontwerp en de uitvoering van het hervormingsbeleid, onder meer in het kader van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan en de faciliteit voor Oekraïne, en blijft een belangrijke belemmering voor het nakomen van de verplichtingen van het EU-lidmaatschap. In Oekraïne worden de uitdagingen nog versterkt door de gevolgen van de aanhoudende Russische aanvalsoorlog. Er zijn meer maatregelen nodig met betrekking tot de institutionele coördinatie van de hervorming van het openbaar bestuur en de versterking van de toezichhoudende instellingen om een behoorlijke verantwoordingsplicht te waarborgen.

Op het gebied van het **beheer van de overheidsfinanciën** (PFM) hebben alle landen een geloofwaardig en relevant strategisch kader voor PFM-hervormingen opgezet, met inbegrip van een mechanisme voor regelmatige monitoring en coördinatie. In Bosnië en Herzegovina werd voor het eerst een beleidsdialoog over het beheer van de overheidsfinanciën gevoerd. De belangrijkste uitdagingen houden verband met: i) het beheer van de overheidsinvesteringen; ii) het monitoren van begrotingsrisico's; iii) de verbetering van de begrotingsdiscipline; iv) het koppelen van strategische planning aan de begrotingskaders voor de middellange termijn en het vergroten van de geloofwaardigheid ervan; v) de verdere versterking van de interne financiële controle op het beheer van overheidsmiddelen; en vi) de verbetering van de begrotingstransparantie.

De verstrekking van betrouwbare en tijdige officiële statistieken door de nationale statistische instanties is van essentieel belang. Daarom blijft de verdere versterking van de capaciteit van de **nationale statistische systemen** een essentieel onderdeel van het hervormingsproces.

Migratie

De EU blijft vastbesloten samen te werken en steun te verlenen aan de Westelijke Balkan en Turkije door een alomvattende aanpak te hanteren om irreguliere migratie aan te pakken, onder meer door migrantensmokkel en mensenhandel te bestrijden, het grensbeheer en de samenwerking op het gebied van asiel en bescherming te verbeteren en de werkzaamheden op het gebied van terugkeer te intensiveren. Hoewel de irreguliere migratiestromen op de Westelijke Balkanroutes zijn afgenomen, vereist dit verschijnsel voortdurende waakzaamheid, met name ten aanzien van de illegale activiteiten van netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel en mensenhandel.

Het aantal illegale grensoverschrijdingen naar de EU vanuit de Westelijke Balkan in 2023 is met 31 % gedaald ten opzichte van 2022 en de neerwaartse trend is in de eerste helft van 2024 meer dan verdubbeld¹³. In overeenstemming met het **EU-actieplan voor de Westelijke Balkan** dat de Commissie in december 2022 heeft gepresenteerd, is de steun van de Europese Commissie aan de regio gericht op grensbeheer, de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel, de bevordering van de terugkeer, samenwerking op het gebied van asiel-, beschermings- en opvangstelsels en het bereiken van afstemming op het visumbeleid van de EU, een van de toezeggingen van de partners van de Westelijke Balkan in de hervormingsagenda's in het kader van het groeiplan. Tijdens de verslagperiode zijn nieuwe statusovereenkomsten gesloten, ondertekend of operationeel gemaakt die het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) in staat stellen extra Europese grens- en kustwachteams in de Westelijke Balkan in te zetten. De EU-steun aan de Westelijke Balkan bij de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel levert operationele resultaten op.

Hoewel het aantal irreguliere binnenkomsten uit Turkije op de Griekse eilanden aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 2022, is het aantal aankomsten uit Turkije in Cyprus en Italië in 2023 aanzienlijk gedaald. De Commissie voert het in oktober 2023 aangenomen EU-actieplan voor het oostelijke Middellandse Zeegebied uit. De EU blijft steun verlenen aan de **aanzienlijke inspanningen van Turkije** om 3,6 miljoen vluchtelingen op te vangen, voornamelijk uit Syrië, en blijft samenwerken met de Turkse autoriteiten om irreguliere migratie te voorkomen. De uitvoering van de Verklaring EU-Turkije van maart 2016 en van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije blijft cruciaal voor de samenwerking.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne blijft leiden tot een massale ontheemding van de bevolking **binnen Oekraïne en de ruimere regio**. Landen in de ruimere regio zijn Oekraïense vluchtelingen blijven opvangen en hebben bijgedragen aan de inspanningen op het gebied van bescherming en integratie.

Economie

In 2023 **herstelden de economieën** van de meeste van de 10 uitbreidingslanden zich van de **grote economische en sociale uitdagingen** waarmee zij werden geconfronteerd als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, waarbij zij blijf gaven van aanzienlijke veerkracht. Ondanks de voortdurende vernietiging en het grote aantal burgerslachtoffers is het bbp van Oekraïne in 2023 met meer dan verwachte 5,3 % gestegen. In het kader van het nieuwe Oekraïneplan heeft het land zich ertoe verbonden een uitgebreide reeks hervormingen door te voeren om de macro-economische stabiliteit te handhaven, het herstel te bevorderen en vooruitgang te boeken op weg naar de EU. In de meeste landen van de Westelijke Balkan vertraagde de reële bbp-groei, maar was deze nog steeds robuust – 6 % in Montenegro, 3,4 % in Albanië, 3,3 % in Kosovo en 2,5 % in Servië – en meer bescheiden 1,6 % in Bosnië en Herzegovina en 1 % in Noord-Macedonië. Turkije en Georgië kenden ook een sterke bbp-groei van respectievelijk 5,1 % en 7,5 %, terwijl Moldavië begon te herstellen van zijn diepe recessie in 2022, met een bescheiden groei van 0,7 %.

Na een piek in 2022 **nam de inflatie af** in alle uitbreidingslanden, voornamelijk als gevolg van lagere internationale grondstoffenprijzen en een verstrenging van het monetaire beleid. In Turkije is er sinds medio 2023 een welkome verschuiving geweest naar een meer conventioneel en strenger economisch

¹³ Bron: Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex).

beleid. Structurele problemen op de **arbeidsmarkt**, zoals de grote genderkloof, een discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en een groot aandeel zwartwerk, blijven gemeenschappelijke uitdagingen vormen die van invloed zijn op het ondernemingsklimaat, de beroepsbevolking en de algemene groei van de 10 economieën. Het versterken van de sociale dialoog, met inbegrip van de capaciteiten van de sociale partners, blijft relevant om deze uitdagingen aan te pakken.

Het wordt steeds belangrijker dat de economieën van alle tien uitbreidingslanden **sneller structurele hervormingen doorvoeren** om duurzaam herstel op de middellange termijn mogelijk te maken en vooruitgang te boeken met betrekking tot de economische criteria voor het EU-lidmaatschap. Daarvoor moeten de uitbreidingslanden een goed functionerende markteconomie waarborgen en aantonen dat ze in staat zijn aan de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de EU het hoofd te bieden. Het economische beleid moet ook ambitieuze doelstellingen in het kader van de groene en digitale transitie ondersteunen. Het nastreven van beleid inzake decarbonisatie en veerkracht blijft een essentieel onderdeel van de afstemming op de EU-normen.

V. ECONOMISCHE EN SOCIALE CONVERGENTIE EN VERSNELDE INTEGRATIE

Het bbp per hoofd van de bevolking van de Westelijke Balkan, Oekraïne, Moldavië en Georgië ligt nog steeds rond of onder 50 % van dat van de EU en het tempo van de convergentie verloopt traag. Tegelijkertijd laat de ervaring van de EU-uitbreiding in 2004 de positieve impact zien die lidmaatschap van de Europese eengemaakte markt en de structuurfondsen hebben op **economische convergentie**. Deze benadering vormt thans het uitgangspunt van de betrekkingen tussen de EU en de uitbreidingslanden, die gericht zijn op investeringen in infrastructuur, verbetering van het ondernemingsklimaat en **bevordering van de integratie in specifieke delen van de Europese eengemaakte markt**. Deze doelstellingen worden nagestreefd met specifieke instrumenten, zoals het groeiplan voor de Westelijke Balkan en de associatieovereenkomsten, met inbegrip van diepe en brede vrijhandelszones met Oekraïne, Moldavië en Georgië. Een dergelijke versnelde integratie moet gepaard gaan met de aanpassing van het acquis ter zake en de versterking van de bestuurlijke capaciteit.

Om de hervormingen en de **sociaal-economische convergentie** van de **Westelijke Balkan** met de EU verder te versnellen en de partners van de Westelijke Balkan te helpen aan de vereisten voor EU-lidmaatschap te voldoen, heeft de Commissie een **groeiplan voor de Westelijke Balkan** goedgekeurd. Het plan is bedoeld om voorafgaand aan de toetreding een aantal van de voordelen en verdere hervormingsstimulansen van het EU-lidmaatschap versneld uit te voeren. Het plan is toegespitst op een geleidelijke integratie van de partners van de Westelijke Balkan in de Europese eengemaakte markt, nog vóór de toetreding, op versterking van de regionale economische samenwerking en is erop gericht een hefboomeffect tot stand te brengen bij de structurele hervormingen op het gebied van de rechtsstaat, het ondernemingsklimaat, de groene en de digitale transitie en de ontwikkeling van menselijk kapitaal. Deze hervormingen zullen worden ondersteund via de hervormings- en groeifaciliteit.

De uitvoering van het groeiplan is nu in volle gang, waardoor de regio een nieuwe dynamiek krijgt. Het vooruitzicht om bepaalde gebieden van de Europese eengemaakte markt vóór de toetreding open te stellen – afhankelijk van concrete vooruitgang bij de overname van het desbetreffende acquis, structurele hervormingen en regionale economische samenwerking – heeft de partners van de Westelijke Balkan dichter bij elkaar gebracht op de **regelmatige bijeenkomsten van ministers en leiders van de Westelijke Balkan**¹⁴. Deze vergaderingen zijn gewijd aan de uitvoering en worden bij

¹⁴ Dergelijke bijeenkomsten van de leiders van de zes partners van de Westelijke Balkan vonden plaats in Skopje op 21 en 22 januari 2024, Tirana op 28 en 29 februari 2024 en Kotor op 15 en 16 mei 2024, waar werd overeengekomen dat de volgende bijeenkomst in het najaar van 2024 door Bosnië en Herzegovina zou worden georganiseerd. Op 19 september 2024 hadden de leiders van de zes partners van de Westelijke Balkan een ontmoeting met voorzitter Von der Leyen om de uitvoering van het groeiplan te bespreken.

toerbeurt georganiseerd door de partners van de Westelijke Balkan, met deelname van de EU. Tot de maatregelen voor versnelde integratie die tot nu toe zijn uitgevoerd, behoren aanvragen om toe te treden tot de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA), groene corridors om de in- en uitklaring van goederen aan de grenzen tussen de EU en de Westelijke Balkan te versnellen, specifieke overeenkomsten inzake conformiteitsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten, de ontwikkeling van nationale portemonnees voor digitale identiteit en een Balkanportemonnee voor digitale identiteit die interoperabel is met de Europese portemonnees voor digitale identiteit, navolging van het WiFi4EU-initiatief in de Westelijke Balkan, de opname van de regio in het netwerk van Europese digitale-innovatiehubs en samenwerking in het kader van de alliantie voor kritieke geneesmiddelen. De mogelijkheid voor Albanië en Montenegro om tegen eind 2024 lid te worden van de SEPA, al in 2025 gevolgd door andere partners van de Westelijke Balkan, zou voor deze landen aanzienlijke voordelen kunnen opleveren.

De toegang tot de Europese eengemaakte markt is afhankelijk van de voorwaarde dat de regio haar inspanningen op het gebied van regionale economische samenwerking opvoert door de **gemeenschappelijke regionale markt** ten uitvoer te leggen. De partners van de Westelijke Balkan hebben een ambitieus herzien actieplan voor dit initiatief opgesteld en goedgekeurd, dat een aanzienlijk potentieel heeft om de regio extra groei te bieden door middel van regionale mobiliteit en het aantrekken van investeringen op regionaal niveau.

Het groeiplan omvat een specifieke **hervormings- en groeifaciliteit** van 6 miljard EUR, die wordt gebruikt om de landen te belonen voor reële vooruitgang bij de uitvoering van overeengekomen ambitieuze hervormingsagenda's en om belangrijke investeringen in de prioritaire gebieden te ondersteunen via het investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF). De Commissie heeft een besluit aangenomen tot goedkeuring van vijf hervormingsagenda's. De uitvoering begint na de ondertekening van de faciliteit en de leningsovereenkomsten en de uitbetaling van de voorfinanciering.

De faciliteit vormt een aanvulling op de pretoetredingssteun die reeds aan de Westelijke Balkan is verleend via het **instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)**, dat gericht is op administratieve en institutionele capaciteitsopbouw, alsook op de uitvoering van het **economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan**¹⁵ van 2020, met inbegrip van de uitrol van initiatieven in het kader van de Global Gateway-strategie, ter ondersteuning van de economische groei en de groene en digitale transitie in de regio. Het economisch en investeringsplan zal naar verwachting tot 30 miljard EUR aan investeringen in de regio mobiliseren, waarvan 9 miljard EUR in de vorm van EU-subsidies. De uitvoering van het plan vordert vlot: de tot dusver goedgekeurde programma's moeten tot 17,5 miljard EUR mobiliseren, waaronder 5,4 miljard EUR aan EU-subsidies voor de financiering van 68 belangrijke infrastructuur- en sociale investeringen in de regio. Voorts zijn 21 garanties, met een EU-dekking van maximaal 937 miljoen EUR, bedoeld om particuliere investeringen aan te trekken om de investeringscapaciteit van de regio te vergroten. Het instrument voor pretoetredingssteun omvat ook steun voor plattelandsontwikkelingsprogramma's (IPARD) in Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije.

De wederopbouw van Oekraïne en zijn economie om het land met het oog op de toekomstige toetreding op EU-niveau te brengen, vergt niet alleen een grote financiële inspanning, maar ook structurele hervormingen. Daartoe heeft de EU de **faciliteit voor Oekraïne** van 50 miljard EUR goedgekeurd, die tot doel heeft het land te ondersteunen bij de voorbereiding op toetreding, de wederopbouw en modernisering van zijn infrastructuur, de uitvoering van structurele hervormingen en de versterking van zijn bestuurlijke capaciteit om zijn lidmaatschapsverplichtingen na te komen. De faciliteit is per 1 maart 2024 in werking getreden.

Het **Oekraïneplan**, de eerste pijler van de faciliteit, is een essentieel instrument om de convergentie en geleidelijke integratie van Oekraïne in de EU te waarborgen. De Oekraïense regering heeft dit alomvattende plan opgesteld, dat in april door de Commissie en in mei door de Raad is goedgekeurd.

¹⁵ COM(2020) 690.

Het plan bevat 69 hervormingen en 10 investeringen op 15 gebieden (waaronder energie, landbouw, vervoer, de groene en de digitale transitie, menselijk kapitaal, staatsbedrijven, het ondernemingsklimaat, overheidsfinanciën en decentralisatie). Deze maatregelen hebben tot doel de macro-economische en financiële veerkracht van Oekraïne te vergroten, het bestuur te verbeteren, de capaciteit en efficiëntie van de overheidsdiensten te vergroten, de verantwoordingsplicht en integriteit van de rechterlijke macht te verbeteren, de ontwikkeling van de particuliere sector te ondersteunen en een klimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor duurzame economische groei. Verwacht wordt dat verschillende hervormingen de inspanningen van Oekraïne op de weg naar toetreding zullen ondersteunen door de aanpassing aan het EU-acquis te bevorderen, met name op het gebied van openbaar bestuur, beheer van overheidsfinanciën, bestrijding van witwassen, overheidsopdrachten en de vervoerssector en de agrovoedingsindustrie

De tweede pijler van de faciliteit, het **investeringskader voor Oekraïne**, beschikt over 9,3 miljard EUR aan financiële instrumenten van de EU en heeft tot doel publieke en particuliere investeringen aan te trekken, waarbij tot 40 miljard EUR wordt gemobiliseerd om het herstel en de wederopbouw van het land te ondersteunen. Er is reeds een bedrag van 1,4 miljard EUR toegewezen ter aanvulling van bestaande investeringsovereenkomsten met verschillende internationale financiële instellingen om concrete investeringen in de Oekraïense economie aan te trekken. De derde pijler van de faciliteit biedt technische bijstand aan de Oekraïense regering om haar capaciteit op te bouwen, de in het plan beschreven en voor toetreding relevante hervormingen uit te voeren en het maatschappelijk middenveld te ondersteunen.

De **diepe en brede vrijhandelsruimte (DCFTA) van de EU met Oekraïne** is een doeltreffend instrument gebleken om de voorwaarden te scheppen voor betere economische en handelsbetrekkingen om de convergentie verder te stimuleren. Met de DCFTA heeft de EU de invoer uit Oekraïne voor het overgrote deel van de producten volledig geliberaliseerd en tariefcontingenten en een minimumprijssysteem voor slechts enkele geselecteerde landbouwproducten gehandhaafd. Sinds 2022 heeft de EU, om de Oekraïense economie te ondersteunen, haar tarieven op alle ingevoerde producten volledig opgeheven door tijdelijke autonome handelsmaatregelen vast te stellen. Om rekening te houden met de bezorgdheid van de belanghebbenden in de EU, zijn voor sommige gevoelige landbouwsectoren echter een versterkt vrijwaringsmechanisme en een noodremprocedure ingevoerd. Andere bepalingen maken een geleidelijke integratie mogelijk, waardoor de voordelen van het lidmaatschap worden vervroegd naar de periode vóór de toetreding. Voorbeelden zijn de mogelijkheid om een overeenkomst betreffende conformiteitsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten (OCA) te sluiten of zich aan te sluiten bij het initiatief *roaming tegen thuistarief*.

De **DCFTA tussen de EU en Moldavië** helpt Moldavië vóór de toetreding zijn economische en handelsintegratie met de EU te verbeteren. De EU heeft alle invoer uit Moldavië volledig geliberaliseerd, met uitzondering van zeven landbouwproducten, waarvoor sinds 2022 autonome handelsmaatregelen van kracht zijn die tijdelijke liberalisering mogelijk maken. Het land werkt ook aan een OCA en mogelijke toegang tot het *roaming tegen thuistarief*-gebied van de EU.

Op 10 oktober 2024 keurde de Europese Commissie het **Groeiplan voor Moldavië** goed, ter waarde van 1,8 miljard EUR, en geschraagd door een hervormings- en groeifaciliteit voor de periode 2025-2027. Dit plan heeft tot doel de hervormingen op het gebied van zowel sociaal-economische aangelegenheden en als de cluster fundamentele kwesties versnellen, de toegang van Moldavië tot de Europese eengemaakte markt te verbeteren en de financiële bijstand de komende drie jaar te verhogen. In combinatie met het plan zal de faciliteit hervormingen en investeringen mogelijk maken en stimuleren die nodig zijn om het toetredingsproces te versnellen.

De uitvoering van de **DCFTA tussen de EU en Georgië** blijft een afstemming van het Georgische rechtskader op dit van de EU vergemakkelijken en biedt een open klimaat voor handel en investeringen tussen beide partijen.

De landen en regio van het Oostelijk Partnerschap ontvangen ook bijstand in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) en het

economisch en investeringsplan¹⁶, ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en de economische groei in de hele regio, met inbegrip van de uitrol van de Global Gateway-strategie. Tijdens de verslagperiode is vaart gemaakt met de uitvoering van het economisch en investeringsplan. Per oktober 2024 was in het kader van dit plan in totaal 11,6 miljard EUR aan publieke en particuliere investeringen gemobiliseerd. Deze investeringen zijn gericht op de particuliere sector en bieden toegang tot concessionele financiering voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. Daarnaast zijn er investeringen in vervoer en digitale en energieconnectiviteit. Investerings met hefboomwerking dragen aanzienlijk bij tot de economische groei van de partnerlanden en leggen de basis voor meer geïntegreerde en toekomstbestendige economieën.

Het **investeringsplatform voor Turkije (TIP)**, dat in 2022 in het kader van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO +) werd gelanceerd, zal naar verwachting bijna 2,4 miljard EUR aan investeringen in Turkije mobiliseren dankzij meer dan 400 miljoen EUR aan begrotingsgaranties van de EU. TIP vergemakkelijkt investeringen op gebieden van wederzijds belang, zoals groene investeringen en een duurzame transitie, hernieuwbare energie, connectiviteit en digitalisering. Het voorziet in een krachtige reeks risicobeperkingsinstrumenten om de financiële capaciteit van de EU en internationale financiële instellingen te vergroten en publieke en private investeringen in Turkije te ondersteunen en te bevorderen. TIP kan ook de weg vrijmaken voor mogelijke gezamenlijke Team Europa-initiatieven met internationale financiële instellingen.

Bovendien verleende de EU krachtige financiële steun en toonde zij zich solidair met Turkije bij de reactie op de verwoestende **aardbevingen** van februari 2023. Beide partijen werken met succes samen bij de besteding van de 1 miljard EUR aan door de EU toegezegde hulp.

Daarnaast is in 2024 1 miljard EUR toegezegd voor **Syrische vluchtelingen en gastgemeenschappen** in Turkije.

Economische convergentie moet samengaan met **sociale convergentie** — op basis van de beginselen van de EU-pijler van sociale rechten en het sociale acquis van de EU. Om dit te bereiken is het cruciaal dat alle uitbreidingslanden goed functionerende arbeidsmarktstructuren en -instellingen, doeltreffende socialebeschermingsstelsels en een sterke sociale dialoog ontwikkelen.

VI. REGIONALE SAMENWERKING EN BETREKKINGEN VAN GOED NABUURSHIP

Goede nabuurschapsbetrekkingen en regionale samenwerking zijn essentiële onderdelen van het stabilisatie- en associatieproces en van het uitbreidingsproces in de **Westelijke Balkan**. Het **verwerken van de erfenis van het verleden** en het oplossen van geschillen die voortvloeien uit de conflicten van de jaren negentig, blijven van groot belang. Er zijn nog altijd bilaterale kwesties die moeten worden opgelost, waaronder grenskwesties, gerechtigheid voor de slachtoffers van oorlogsmisdaden, het identificeren van de resterende vermisten en het nauwkeurig documenteren van de gruweldaden in het verleden op regionaal niveau.

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

Er is enige **voortgang geboekt bij de uitvoering van het CRM-actieplan**, met de goedkeuring van vijf mobiliteitsovereenkomsten in de afgelopen drie jaar. Deze overeenkomsten hebben betrekking op het identiteitsbewijs voor reizen, de erkenning van beroeps- en academische kwalificaties en de toegang tot hoger onderwijs. Om de reeds lang bestaande moeilijkheden te overwinnen, werden **in**

¹⁶ SWD(2021) 186 final.

oktober 2024 in het gemengd comité van de Cefta een aantal belangrijke besluiten genomen, waardoor de potentiële voordelen van het CRM aanzienlijk werden uitgebreid.

Tijdens de **top van Berlijn van 14 oktober 2024** heeft de regio **het tweede CRM-actieplan voor de periode 2025-28** aangenomen. Het plan is gericht op het verdiepen van de bestaande samenwerking en het lanceren van nieuwe initiatieven, met name op het gebied van handel, vrij verkeer, het ondernemingsklimaat, menselijk kapitaal en de digitale transitie. De uitvoering van dit actieplan en de algemene regionale samenwerking zullen een cruciale voorwaarde zijn voor vooruitgang bij het openstellen van de toegang tot specifieke gebieden van de Europese eengemaakte markt, zoals uiteengezet in het groeiplan. De uitvoering van zowel de Cefta-besluiten als het actieplan opent een nieuwe fase in de totstandbrenging van de gemeenschappelijke regionale markt, met tastbare voordelen voor burgers en bedrijven in de regio.

Regionale connectiviteit bleef hoog op de agenda staan door samenwerking op het gebied van vervoer, energie en digitalisering. De **Vervoersgemeenschap** is de geleidelijke integratie van de vervoerssectoren in de Westelijke Balkan, Oekraïne, Moldavië en Georgië blijven ondersteunen en heeft tegelijkertijd de facilitering van het vervoer via het initiatief voor groene corridors bevorderd met de opstelling van een routekaart. Dit initiatief omvat plannen voor de modernisering van elf grensovergangen binnen de regio en tussen de regio en de EU om de wachttijden aanzienlijk te verkorten en tegelijkertijd de nodige controles te waarborgen. De **solidariteitscorridors** tussen de EU en Oekraïne blijven een belangrijke rol spelen bij het aanbieden van logistieke routes voor kritieke handelsstromen tussen Oekraïne, Moldavië, de EU en de rest van de wereld.

De samenwerking met het **secretariaat van de Energiegemeenschap** is voortgezet op het gebied van nationale energie- en klimaatplannen (ondanks vertragingen bij de vaststelling ervan), die de uitvoering van het energie- en klimaatkader voor 2030 ondersteunen, de energiezekerheid en -efficiëntie verbeteren en de **integratie van de energiemarkt** met de EU bevorderen. Het is cruciaal dat de verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap het integratiepakket voor elektriciteit omzetten en uitvoeren en werken aan een koolstofprijs die gelijkwaardig is aan de prijs op het EU-emissiehandelssysteem voor elektriciteit tegen 2030.

Op digitaal gebied is de regio doorgegaan met de uitvoering van haar overeenkomst inzake **roaming tegen thuishetarief** van 2019 en de vrijwillige overeenkomst van de belangrijkste telecomexploitanten over het verlagen van de roamingtarieven met de EU, die op 1 oktober 2023 in werking is getreden. Naast de aanpassing aan het EU-acquis en de uitrol van robuuste, stabiele en veilige infrastructuur, in overeenstemming met de EU-toolbox voor 5G-cyberbeveiliging, en uitgebreide cyberweerbare kaders, is het ook van fundamenteel belang dat de regio kaders voor digitale identiteit en digitale overheidsdiensten ontwikkelt. De regio heeft zich ertoe verbonden tegen eind 2027 nationale portemonnees voor digitale identiteit en vervolgens een “Balkanportemonnee voor digitale identiteit” te creëren.

De maatregelen ter versterking van de menselijke connectiviteit tussen jongeren werden voortgezet via het **regionaal bureau voor jongerensamenwerking (RYCO)**. Dit bureau dient als een regionaal mechanisme dat zich in een unieke positie bevindt om regionale samenwerking, vertrouwen en verzoening tussen jongeren in de regio en met de EU te bevorderen. In het najaar van 2023 heeft het **Europacollege** een afdeling in de Westelijke Balkan in Tirana opgericht, die de onderwijsbanden van de regio met de EU verder zal versterken. Interpersoonlijke contacten en goede nabuurschapsbetrekkingen worden ook bevorderd door de actieve deelname van de regio aan de EU-programma's voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport **Erasmus+** en het **Europees Solidariteitskorps**, alsook door de betrokkenheid van instellingen voor hoger onderwijs uit de regio bij de **allianties van Europese universiteiten**, en van de creatieve sectoren in het **programma Creatief Europa**. De succesvolle uitvoering van de agenda voor de Westelijke Balkan voor innovatie, onderzoek, onderwijs, cultuur, jongeren en sport blijft de ontwikkeling van onderzoeksinfrastructuren, wetenschaps- en technologieparken faciliteren, technologieoverdracht en de totstandkoming van maatregelen ter ondersteuning van innovatie bevorderen, waardoor het concurrentievermogen van de regio verder wordt bevorderd.

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

De situatie tussen Kosovo en Servië bleef gespannen, hoewel er vooruitgang was geboekt bij de **normalisering van hun betrekkingen**. Opmerkelijke resultaten waren onder meer mijlpaalovereenkomsten die in februari en maart 2023 in Ohrid zijn bereikt, voorbereidende stappen voor de oprichting van de vereniging/gemeenschap van gemeenten met een Servische meerderheid in Kosovo, vooruitgang in de energiesector en toezeggingen om de kwestie van vermiste personen aan te pakken. Betekenisvolle vooruitgang hangt af van het feit dat beide partijen de door de EU gefaciliteerde dialoog aangaan en de juridisch bindende overeenkomst over het pad naar normalisering en de bijbehorende bijlage zonder verdere vertragingen of voorwaarden uitvoeren. Normalisering van de betrekkingen is essentieel voor het EU-traject van beide partners, die grote kansen dreigen te verliezen. De ijkpunten van hoofdstuk 35 van de toetredingsonderhandelingen met Servië en de agenda van de speciale groep voor normalisering van de betrekkingen van Kosovo met Servië zijn in mei 2024 geactualiseerd om daarin de overeenkomst over het pad naar normalisering van de betrekkingen tussen Kosovo en Servië en de uitvoeringsbijlage daarbij op te nemen.

De aanvalsoorlog van Rusland tegen **Oekraïne** heeft een impact gehad op de betrekkingen met zijn bilaterale partners en buurlanden. De Oekraïense autoriteiten hebben getracht de samenwerking en de diplomatieke banden met landen binnen en buiten Europa te handhaven en verder te versterken, onder meer om steun te verwerven voor een rechtvaardige en duurzame vrede in Oekraïne in overeenstemming met de Oekraïense vredesformule.

Niettegenstaande de meningsverschillen met Servië en de Republika Srpska-entiteit van Bosnië en Herzegovina als het gaat over hun betrekkingen met Rusland, zijn de betrekkingen van Oekraïne met de partners van de Westelijke Balkan over het algemeen verbeterd. De betrekkingen met Georgië zijn gespannen, in het bijzonder omdat Georgië niet meegaat in de sancties tegen Rusland. Ondanks het gebrek aan afstemming op de beperkende maatregelen die de EU ten aanzien van Rusland heeft uitgevaardigd, blijft Turkije een strategische partner voor Oekraïne, met belangrijke bilaterale economische en interpersoonlijke banden. Dat blijkt uit een bilaterale visumvrije regeling en een vrijhandelsovereenkomst die in februari 2022 werd ondertekend. Turkije heeft ook herhaaldelijk inspanningen geleverd om het Zwarte Zee-graaninitiatief, dat in juli 2023 door Rusland is beëindigd, te reactiveren en is een prominente deelnemer aan het door Oekraïne opgerichte internationale Krim-platform.

Na de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne heeft **Moldavië** zijn samenwerking met Oekraïne en Roemenië rond humanitaire steun voor Oekraïense vluchtelingen, energiezekerheid, vervoer en connectiviteit opgevoerd. De bilaterale samenwerking met Oekraïne werd hechter. Zo betuigde Moldavië zijn solidariteit met Oekraïne, stemde het voor desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en schaarde het zich achter een aantal politieke uitspraken in internationale organisaties die de militaire agressie veroordelen. Moldavië heeft zijn beleid ook meer afgestemd op de beperkende maatregelen van de EU tegen Rusland, hoewel het land zelf het doelwit was van toenemende Russische druk.

Georgië blijft de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne steunen, onder meer door zich aan te sluiten bij de VN-resoluties ter ondersteuning van Oekraïne. Het land heeft zijn beleid evenwel niet afgestemd op de beperkende maatregelen van de EU tegen Rusland. Georgië en **Turkije** hebben een strategisch partnerschap, met contacten op hoog niveau, onder meer in het kader van een strategische samenwerkingsraad op hoog niveau.

Oekraïne, Moldavië en Georgië blijven ook actief deelnemen aan het **Oostelijk Partnerschap**.

De betrekkingen tussen Turkije en Griekenland zijn in de verslagperiode verder verbeterd, met als hoogtepunt de 5e bijeenkomst van de samenwerkingsraad op hoog niveau in december 2023, tijdens welke de verklaring van Athene over vriendschappelijke betrekkingen en goed nabuurschap tussen de twee leiders is ondertekend. Opruiende retoriek is nu zeldzaam. Turkije heeft geen ongeoorloofde

booractiviteiten verricht in het oostelijke deel van de Middellandse Zee of vluchten over Griekse eilanden in de Egeïsche Zee uitgevoerd. Schendingen van de Griekse territoriale wateren worden nog steeds gemeld en zijn in 2024 toegenomen ten opzichte van 2023. In april 2024 verklaarde de EU zich ten volle te zullen inzetten voor een alomvattende regeling van de kwestie-Cyprus, binnen het kader van de VN en in overeenstemming met de waarden van de EU, en toonde zij zich ingenomen met de benoeming van de persoonlijke gezant van de secretaris-generaal van de VN voor Cyprus.

Turkije blijft ijveren voor een tweestatenoplossing en gaat daarmee in tegen de resoluties van de VN-Veiligheidsraad. Het is nu van het allergrootste belang dat Turkije zich inzet voor en actief bijdraagt aan een eerlijke, volledige en levensvatbare **regeling van de kwestie-Cyprus** binnen het kader van de VN, op basis van een federatie van twee gemeenschappen en twee zones met politieke gelijkheid, en in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad, en met het EU-acquis en de beginselen waarop de EU is gebaseerd. Turkije moet dringend voldoen aan zijn verplichting om het Aanvullend Protocol bij de associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije volledig uit te voeren en te werken aan de normalisering van de betrekkingen met de Republiek Cyprus. Turkije moet onmiddellijk alle acties en stappen ongedaan maken die sinds oktober 2020 zijn genomen met betrekking tot Varosha en die indruisen tegen de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad. Om in het oostelijke Middellandse Zeegebied een klimaat van stabiliteit en veiligheid tot stand te brengen en coöperatieve en wederzijds voordelige betrekkingen tussen de EU en Turkije te ontwikkelen, is het een essentieel vereiste de dialoog te goeder trouw te voeren en af te zien van unilaterale acties die indruisen tegen de belangen van de EU en in strijd zijn met het internationaal recht en de soevereine rechten van de EU-lidstaten. Turkije moet zich ondubbelzinnig engageren tot goede nabuurschapsbetrekkingen, de eerbiediging van internationale overeenkomsten, en de vreedzame regeling van geschillen, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties, waarbij het eventueel een beroep kan doen op het Internationaal Gerechtshof. De EU blijft gehecht aan de verdediging van haar belangen en die van haar lidstaten en aan het handhaven van de regionale stabiliteit.

Dankzij **territoriale samenwerking** kunnen de uitbreidingslanden in belangrijke sociale en economische sectoren samenwerken met aangrenzende EU-lidstaten. Meer bepaald creëren programma's voor grensoverschrijdende en Interreg-samenwerking mogelijkheden voor dialoog, samenwerking en ontwikkeling op het niveau van de lokale overheden, waarbij gemeenschappen, de particuliere sector en maatschappelijke organisaties worden betrokken. De macroregionale strategie van de EU voor de Adriatische en Ionische regio en de EU-strategie voor het Donaugebied zijn blijven bijdragen tot de bevordering van de samenwerking tussen lidstaten en kandidaat-lidstaten voor de ontwikkeling, de cohesie en het verkleinen van de verschillen in beide macroregio's. De strategieën zijn erop gericht het economische en sociale potentieel van de macroregio's te ontsluiten, de bestuurlijke capaciteit voor verschillende EU-beleidsmaatregelen te bevorderen en ontwikkelingsprojecten op belangrijke gebieden te bevorderen. Zij leveren een cruciale bijdrage aan de voorbereidingen voor de uitbreiding.

Evenzo heeft de gemeenschappelijke maritieme agenda de dialoog en de samenwerking tussen de lidstaten en de kandidaat-lidstaten in de Zwarte-Zeeregio gefaciliteerd op gebieden als milieubescherming, preventie en beheer van mariene verontreiniging en duurzame ontwikkeling van de blauwe economie.

VII. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

I.

1. Twintig jaar na de grootste uitbreiding van de EU met tien lidstaten blijft de toetreding tot de EU een belangrijke motor voor veiligheid, **vrede, stabiliteit en welvaart op lange termijn in Europa**. De historische kans om hun **toekomst met de EU te verbinden staat open voor tien partners**, waaronder de zes partners van de Westelijke Balkan en Turkije, Oekraïne, Moldavië en Georgië.

2. De toetreding tot de EU blijft een proces **op basis van verdienste** en hangt af van de objectieve vooruitgang die door elk partnerland wordt geboekt. Dit vereist vastberadenheid om onomkeerbare hervormingen door te voeren op alle gebieden van het EU-recht, met bijzondere nadruk op de **fundamentele aspecten van het uitbreidingsproces**. De democratie, de rechtsstaat en de fundamentele waarden blijven de hoekstenen van het uitbreidingsbeleid van de EU. EU-lidmaatschap is een **strategische keuze**. Partners moeten de **EU-waarden** krachtig en ondubbelzinnig uitdragen. In de nieuwe geopolitieke context is afstemming op het **gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid** van de EU meer dan ooit een belangrijk signaal van gedeelde waarden en strategische oriëntatie.
3. Het **uitbreidingsproces kreeg in 2023 en 2024 een nieuwe impuls**. De cluster fundamentele kwesties werd op 15 oktober 2024 geopend met Albanië. De toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië werden geopend tijdens de eerste intergouvernementele conferenties in juni 2024. Montenegro voldoet aan de tussentijdse ijkpunten voor de hoofdstukken over de rechtsstaat en is op weg om verdere onderhandelingshoofdstukken voorlopig af te sluiten. In maart 2024 heeft de Europese Raad besloten toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina te openen. Het screeningproces met zowel Albanië als Noord-Macedonië is eind 2023 afgerond. In december 2023 heeft de Europese Raad Georgië de status van kandidaat-lidstaat toegekend. Na het optreden van de Georgische regering sinds het voorjaar van 2024 is het toetredingsproces tot de EU echter de facto stopgezet. De Raad blijft de in december 2022 ingediende lidmaatschapsaanvraag van Kosovo behandelen.
4. Uitbreiding is een historische kans voor zowel de toetredende landen als de huidige lidstaten en de EU als geheel. Een **grotere en sterkere Unie heeft aanzienlijke sociaal-economische, politieke en veiligheidsvoordelen**. Een uitgebreide EU is een betere waarborg voor politieke stabiliteit, veiligheid en vrede op het continent. Een grotere Unie zal een sterkere mondiale speler zijn, met meer **geopolitieke invloed**, waardoor zij een nog belangrijkere rol op het internationale toneel zal kunnen spelen. De uitbreiding van de EU zal de huidige en toekomstige lidstaten **aanzienlijke sociaal-economische voordelen** opleveren. Tegelijkertijd vereist de uitbreiding interne reflectie binnen de Unie en moeten haar organen en beleid op de uitbreiding worden voorbereid. Op 20 maart heeft de Europese Commissie een mededeling over hervormingen en beleidsevaluaties voorafgaand aan de uitbreiding aangenomen, die een bijdrage levert aan de lopende discussie over de **interne hervormingen die de EU zal moeten doorvoeren**. De Commissie zal pre-toetredingsbeleidsevaluaties presenteren. Deze evaluaties betreffen afzonderlijke onderwerpen, zoals de rechtsstaat, de eengemaakte markt, voedselzekerheid, defensie en veiligheid, klimaat en energie, migratie, en sociale, economische en territoriale convergentie in ruimere zin.
5. De uitbreidingspartners moeten worden verankerd in de EU door middel van **geleidelijke integratie**, wat op zijn beurt leidt tot een versnelling van het uitbreidingsproces. Geleidelijke integratie zal bijdragen tot de technische voorbereidingen voor het EU-lidmaatschap, de aanpassing aan het acquis versnellen en het toetredingsproces soepel doen verlopen. De uitvoering van het **groeiplan voor de Westelijke Balkan** zal de economische convergentie van de regio met de EU vergroten. Het plan heeft tot doel een aantal voordelen en verplichtingen van toegang tot de Europese eengemaakte markt vóór de toetreding tot de EU vervroegd in te voeren, en meer financiële bijstand te verlenen via de hervormings- en groeifaciliteit, om hervormingen in de Westelijke Balkan te bevorderen. Cruciaal is dat de toegang tot de Europese eengemaakte markt pas tot stand kan komen wanneer de regio haar inspanningen op het gebied van regionale economische samenwerking opvoert door de gemeenschappelijke regionale markt tot stand te brengen, voortbouwend op recente positieve ontwikkelingen. Als onderdeel van het groeiplan heeft de Commissie de hervormingsagenda's van vijf partners van de Westelijke Balkan goedgekeurd, met daarin ambitieuze hervormingen die zij voornemens zijn uit te voeren om de doelstellingen van de faciliteit te verwezenlijken. De Commissie werkt samen met Bosnië en Herzegovina om het land bij te staan bij de voltooiing van zijn hervormingsagenda. Om de convergentie van Oekraïne en de geleidelijke integratie in de EU te handhaven, zal de **faciliteit voor Oekraïne** van 2024 tot 2027 steun verlenen op basis van de uitvoering van het

Oekraïneplan. Op 10 oktober 2024 werd een specifiek **groeiplan voor Moldavië** aangenomen ter ondersteuning van zijn sociaal-economische hervormingen en investeringen.

6. **Goede nabuurschapsbetrekkingen en regionale samenwerking** zijn essentiële onderdelen van het stabilisatie- en associatieproces en van het uitbreidingsproces in de Westelijke Balkan. Het verwerken van de erfenis van het verleden en het oplossen van geschillen die voortvloeien uit de conflicten van de jaren negentig, blijven van groot belang. Openstaande bilaterale kwesties moeten nog worden opgelost, aangezien zij met name de regionale integratie en de EU-trajecten van de partners belemmeren. Normalisering van de betrekkingen tussen Kosovo en Servië is een essentiële voorwaarde voor het pad van beide partijen naar het EU-lidmaatschap, en beide dreigen belangrijke kansen mis te lopen als er geen vooruitgang wordt geboekt.
7. **Turkije** blijft een kandidaat-lidstaat en een belangrijke partner voor de Europese Unie, en de regering benadrukt de toetreding tot de EU als haar strategische doelstelling. De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn evenwel sinds 2018 tot stilstand gekomen, overeenkomstig de beslissing van de Raad. De feiten die aan deze beoordeling ten grondslag lagen, zijn nog steeds van toepassing. Er blijven ernstige punten van zorg op het gebied van de grondrechten en de rechtsstaat, met inbegrip van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De dialoog over de rechtsstaat en de grondrechten blijft een integraal onderdeel van de betrekkingen tussen de EU en Turkije. Tegelijkertijd wordt vooruitgang geboekt met betrekking tot de aanbevelingen in de gezamenlijke mededeling over de stand van zaken met betrekking tot de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije, waarbij de mogelijkheden voor hernieuwde betrokkenheid worden onderzocht en vaart wordt gemaakt met de uitvoering, in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad en op een gefaseerde, evenredige en omkeerbare wijze. De Europese Unie heeft een strategisch belang bij een stabiele en veilige omgeving in het oostelijke Middellandse Zeegebied en bij coöperatieve en voor beide partijen voordelige betrekkingen met Turkije.

II.

8. In **Montenegro** is het toetredingsproces tot de EU de belangrijkste prioriteit voor het land en een duidelijk politiek engagement van de autoriteiten, dat over het algemeen tot uiting komt in beleidsbeslissingen, bijvoorbeeld in de permanente aanpassing aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, inclusief sancties. Sinds de vorming van de regering in oktober 2023 bestuurt deze in een over het algemeen stabiel politiek klimaat, met een lager polarisatieniveau dan de afgelopen jaren. De regering heeft de voorbereidingen voor de toetreding tot de EU sterk versneld en in juni 2024 bevestigde de intergouvernementele conferentie met betrekking tot de toetredingsonderhandelingen met Montenegro dat Montenegro over het algemeen voldeed aan de tussentijdse ijkpunten voor de hoofdstukken 23 en 24 over de rechtsstaat, hetgeen de gelegenheid biedt om verdere hoofdstukken voorlopig af te sluiten indien aan de voorwaarden is voldaan.

Volgens het oordeel van de Commissie wordt momenteel, in overeenstemming met het onderhandelingskader, gezorgd voor een geheel evenwicht tussen vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat enerzijds en vooruitgang bij de toetredingsonderhandelingen over de verschillende hoofdstukken heen anderzijds. De prioriteit voor verdere vooruitgang is het handhaven en intensiveren van de inspanningen om de openstaande kwesties aan te pakken. Wat betreft de rechtsstaat, zou dit erop neerkomen dat Montenegro zijn inspanningen blijft richten op de kritieke terreinen van vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid, de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, en sneller en grondiger hervormingen doorvoert op het gebied van de onafhankelijkheid, het professionalisme en de verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht. Voor andere hoofdstukken van de onderhandelingen is het dringendste aandachtspunt het doorvoeren van belangrijke hangende EU-gerelateerde hervormingen en het voldoen aan de ijkpunten voor de afronding van de onderhandelingen, met name voor de hoofdstukken die op korte termijn voorlopig kunnen worden afgesloten. De regering van Montenegro heeft aangegeven dat zij ernaar streeft de toetredingsonderhandelingen tegen eind 2026 af te sluiten en de Commissie is bereid deze ambitieuze doelstelling te steunen, te beginnen met een voorstel voor

de voorlopige afsluiting van aanvullende hoofdstukken tegen eind 2024 en een substantiële agenda voor 2025, indien aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Daartoe is het cruciaal dat Montenegro de gestructureerde en goed doordachte aanpak ten uitvoer legt die is ontwikkeld om in de praktijk werk te maken van de integratieagenda van de EU. Een blijvende brede politieke consensus over belangrijke hervormingen is een noodzaak.

9. In **Servië** hebben de verkiezingen van begin december 2023 en de daaropvolgende onderbreking van de werking van de regering en het parlement het tempo van de EU-toetredingshervormingen vertraagd. Op het gebied van de rechtsstaat werd de hervorming van het gerechtelijk apparaat echter voortgezet. Servië heeft een nieuwe strategie voor corruptiebestrijding aangenomen en is blijven meewerken aan het beheer van gemengde migratiestromen naar de EU. De volledige uitvoering van de nieuwe mediawetgeving en de verdere aanpassing ervan aan het EU-acquis en de Europese normen zijn nog niet afgerond en moeten worden gegarandeerd. Servië heeft zich ertoe verbonden al zijn respectieve verplichtingen die voortvloeien uit de in 2023 bereikte overeenkomst over het pad naar normalisering en de bijbehorende uitvoeringsbijlage, en alle eerdere overeenkomsten volledig na te komen. De wijze waarop Servië zijn beleid afstemt op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, is grotendeels ongewijzigd gebleven en moet prioritair aanzienlijk worden verbeterd, onder meer door het Servische beleid in overeenstemming te brengen met de beperkende maatregelen en verklaringen over Rusland. Servië moet zich onthouden van acties en verklaringen die indruisen tegen de standpunten van de EU op het gebied van buitenlands beleid en andere strategische aangelegenheden, en moet ernstig blijk geven van zijn strategische koers ten aanzien van de EU.

Er is voortdurende aandacht nodig om enerzijds een algeheel evenwicht tussen vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat en de normalisering van de betrekkingen met Kosovo en anderzijds vooruitgang bij de toetredingsonderhandelingen over de verschillende hoofdstukken heen te behouden. De Commissie herhaalt voor het derde jaar haar standpunt dat Servië technisch gezien heeft voldaan aan de ijkpunten voor het openen van cluster 3 (concurrentievermogen en inclusieve groei).

De vooruitgang die Servië heeft geboekt op het gebied van de rechtsstaat en de normalisering van de betrekkingen met Kosovo, zal het algemene tempo van de toetredingsonderhandelingen blijven bepalen. Verwacht wordt dat Servië het komende jaar over de hele linie vaart zal zetten achter de uitvoering van de hervormingen die verband houden met de toetreding tot de EU, met bijzondere aandacht voor de tussentijdse ijkpunten voor de rechtsstaat en voor een echt gunstig klimaat voor het maatschappelijk middenveld en de media, en geloofwaardige inspanningen zal leveren om desinformatie en buitenlandse informatiemanipulatie uit te bannen. Met het boeken van vooruitgang in het kader van de dialoog zal Servië naar verwachting zijn verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst over het pad naar normalisering en de bijbehorende uitvoeringsbijlage, alsook alle eerdere dialoogovereenkomsten, nakomen.

10. In **Albanië** hebben de autoriteiten consequent blijk gegeven van hun vaste politieke inzet voor integratie in de EU als de belangrijkste strategische prioriteit van het land en hebben zij een hoog ambitieniveau gehandhaafd om vooruitgang te boeken in de toetredingsonderhandelingen. Albanië is vooruitgang blijven boeken bij de hervormingen in het kader van de cluster fundamentele kwesties, met name wat betreft de alomvattende justitiële hervorming en het doorlichtingsproces, waarvan het einde voor de rechterlijke instanties in eerste aanleg op handen is, door goede resultaten op het gebied van corruptiebestrijding en door zijn capaciteit op het gebied van financiële onderzoeken tegen georganiseerde misdaad te vergroten. De actieve betrokkenheid van Albanië tijdens zijn mandaat als niet-permanent lid in de VN-Veiligheidsraad tot eind 2023, alsook zijn staat van dienst op het gebied van volledige afstemming op het gemeenschappelijk en buitenlands veiligheidsbeleid van de EU, getuigen van zijn strategische keuze voor toetreding tot de EU en zijn rol als betrouwbare internationale partner.

Na de eerste intergouvernementele conferentie over toetredingsonderhandelingen in juli 2022 werden de screeningssessies voor alle zes clusters van het EU-acquis in november 2023 afgerond. Eind 2023 presenteerde de Commissie aan de Raad het beoordelingsverslag over de ijkpunten voor de opening van de onderhandelingen, waarin zij concludeerde dat Albanië had voldaan aan de vereisten voor het openen van onderhandelingen over de cluster fundamentele kwesties. De Commissie is ingenomen met de opening van de onderhandelingen over de cluster fundamentele kwesties tijdens de tweede intergouvernementele conferentie op 15 oktober, die een cruciaal moment vormde op de weg naar toetreding. De Commissie steunt ook de opening van onderhandelingen over cluster 6 — Externe betrekkingen tegen het einde van het jaar indien de positieve trend doorzet. De Albanese regering heeft aangegeven dat zij ernaar streeft de toetredingsonderhandelingen tegen eind 2027 af te ronden en de Commissie is bereid deze ambitieuze doelstelling te steunen. Daartoe is het cruciaal dat de autoriteiten het tempo van de op de EU gerichte hervormingen verder opvoeren, met name op het gebied van de rechtsstaat, het consolideren van de reeds geboekte resultaten op het gebied van rechtshandhaving, de doeltreffende bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, en de bevordering van de grondrechten, waaronder mediavrijheid, eigendomsrechten en minderheden.

11. **Noord-Macedonië** heeft zich consequent politiek gecommitteerd aan het strategische doel van EU-integratie en heeft een hoog ambitieniveau gehandhaafd om vooruitgang te boeken in de toetredingsonderhandelingen. Noord-Macedonië moet werk blijven maken van de uitvoering van EU-gerelateerde hervormingen, in het bijzonder voor de cluster fundamentele kwesties, met name de rechterlijke macht, de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Het vertrouwen in het rechtssysteem moet worden versterkt. Corruptie moet onverminderd worden bestreden, onder meer door het boeken van solide resultaten bij het onderzoek, de vervolging en de uiteindelijke veroordeling van gevallen van corruptie op hoog niveau. Noord-Macedonië heeft in 2023 als voorzitter van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) blijk gegeven van een actieve betrokkenheid. Het land is inspanningen blijven leveren om zijn beleid volledig af te stemmen op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

Noord-Macedonië heeft nog geen relevante grondwetswijzigingen, die het land heeft toegezegd te initiëren en vast te stellen, aangenomen om burgers die binnen de grenzen van de staat wonen en deel uitmaken van andere bevolkingsgroepen, zoals Bulgaren¹⁷, in de grondwet op te nemen. Noord-Macedonië is een goed voorbeeld van een multi-etnische samenleving. Bilaterale overeenkomsten met de buurlanden, waaronder de Prespa-overeenkomst tussen Noord-Macedonië en Griekenland en het verdrag inzake vriendschap, goed nabuurschap en samenwerking tussen Bulgarije en Noord-Macedonië, moeten door alle partijen te goeder trouw worden uitgevoerd. Na de eerste intergouvernementele conferentie over toetredingsonderhandelingen in juli 2022 werden de screeningssessies voor alle zes clusters van het EU-acquis in december 2023 afgerond. De Commissie kijkt uit naar een snelle en resolute opvolging van het screeningverslag over cluster fundamentele kwesties, ook wat betreft de stappenplannen van het land in overeenstemming met het onderhandelingskader, met het oog op het zo snel mogelijk openen van de eerste cluster zodra aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Het is cruciaal dat de autoriteiten het tempo van de EU-gerelateerde hervormingen verder opvoeren. Noord-Macedonië moet de nodige maatregelen nemen om vooruitgang te boeken in de toetredingsonderhandelingen en de EU-gerelateerde hervormingen doeltreffend uit te voeren, met name op het gebied van de rechtsstaat, justitie en corruptiebestrijding.

12. **Bosnië en Herzegovina** heeft tastbare resultaten geboekt, zoals de Commissie in maart 2024 heeft gerapporteerd. Het migratiebeheer werd verder verbeterd. Het land heeft een volledige afstemming op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU bereikt en

¹⁷ Zoals vermeld in de conclusies van de Raad 11440/22.

gehandhaafd. Tussen november 2023 en maart 2024 is wetgeving aangenomen inzake de integriteit van de rechterlijke macht, de bestrijding van witwassen en belangenconflicten. Dit positief elan wordt evenwel gebroken door meer recente ontwikkelingen. Het land moet vastberaden stappen blijven zetten om de belangrijkste hervormingen af te ronden in overeenstemming met de EU-regels en -normen. Dit omvat de vaststelling van de wet inzake de rechtbanken, de wet inzake de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolgning; de wet betreffende bescherming van persoonsgegevens en de wet betreffende grenstoezicht. Van Bosnië en Herzegovina wordt verwacht dat het dringend werk maakt van de grondwettelijke en electorale hervormingen die reeds gaande zijn. Separatistische acties die de eenheid, soevereiniteit, territoriale integriteit, grondwettelijke orde en internationale persoonlijkheid van het land ondermijnen, ondermijnen ook de vooruitgang in de toetreding tot de EU.

Zoals aangegeven door de Europese Raad in zijn besluit van maart 2024 om de toetredingsonderhandelingen te openen, bereidt de Commissie het onderhandelingskader voor, zodat het door de Raad kan worden aangenomen zodra alle relevante stappen uit de aanbeveling van de Commissie van oktober 2022 zijn gezet.

De Commissie staat klaar om de toelichtingssessies over het EU-acquis met Bosnië en Herzegovina te organiseren. Om tijdens de komende toetredingsonderhandelingen met één stem te kunnen spreken, moet Bosnië en Herzegovina een hoofdonderhandelaar en zijn team benoemen. Als resterende verplichting in het kader van de SAO moet Bosnië en Herzegovina ook een nationaal plan ontwikkelen voor de overname van het acquis. Bosnië en Herzegovina moet ook de nationale IPA-coördinator benoemen.

Om vooruitgang te boeken op de weg naar toetreding, wordt verwacht dat Bosnië en Herzegovina alle relevante stappen zal zetten die in de aanbeveling van de Commissie van oktober 2022 zijn uiteengezet. De Commissie is bereid Bosnië en Herzegovina te helpen alle kwesties aan te pakken die in het advies van de Commissie over zijn lidmaatschapsaanvraag in het kader van de komende toetredingsonderhandelingen aan de orde zijn gesteld.

13. De autoriteiten van **Kosovo** zijn zich blijven inzetten voor hun Europese traject. Kosovo heeft in december 2022 een verzoek om toetreding tot de EU ingediend. De Commissie is bereid een advies op te stellen over het verzoek om toetreding van Kosovo zodra de Raad daarom verzoekt. Er is vooruitgang geboekt in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en het ondernemingsklimaat is verbeterd. De visum-liberalisering voor Kosovo trad op 1 januari 2024 in werking.

De spanningen in het noorden van Kosovo bleven voortduren in de nasleep van de gewelddadige aanval op de Kosovaarse politie door gewapende Kosovaarse Servische aanvallers in september 2023, de ernstigste escalatie in de afgelopen jaren. Verscheidene ongecoördineerde acties van Kosovo hebben de betrekkingen tussen de regering en de Servische gemeenschap van Kosovo geschaad. De EU-maatregelen met betrekking tot Kosovo bleven tijdens de verslagperiode van kracht. Overeenkomstig de verklaring van de hoge vertegenwoordiger namens de EU van 3 juni 2023 heeft de EU omkeerbare maatregelen ten aanzien van Kosovo uitgevoerd. De hoge vertegenwoordiger heeft aanbevolen die maatregelen op te heffen. Kosovo heeft zich ertoe verbonden al zijn respectieve verplichtingen die voortvloeien uit de in 2023 bereikte overeenkomst over het pad naar normalisering en de bijbehorende uitvoeringsbijlage, en alle eerdere overeenkomsten volledig na te komen.

Kosovo moet meer inspanningen leveren om de rechtsstaat en het openbaar bestuur te versterken en de vrijheid van meningsuiting te beschermen. De regering moet zich inspannen om partijoverschrijdende politieke steun te bewerkstelligen voor een meer doeltreffende uitvoering van EU-gerelateerde hervormingen. Kosovo moet de overeenkomst over het pad naar normalisering en de bijlage daarbij en alle eerdere overeenkomsten zonder verdere vertragingen of voorwaarden ten uitvoer leggen.

14. **Turkije** is een kandidaat-lidstaat en een belangrijke partner voor de EU. De Europese Unie heeft een strategisch belang bij een stabiele en veilige omgeving in het oostelijke Middellandse Zeegebied en bij coöperatieve en voor beide partijen voordelige betrekkingen met Turkije. De de-escalatie in het belang van de regionale stabiliteit in het oostelijke Middellandse Zeegebied en de bevordering van goede nabuurschapsbetrekkingen moeten worden voortgezet. In overeenstemming met de aanbevelingen in de gezamenlijke mededeling van november 2023 over de stand van zaken van de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije en de richtsnoeren van de Europese Raad van april 2024, werd de verhouding tot Turkije gekenmerkt door een geleidelijke hervatting van de betrekkingen, en werden concrete stappen gezet voor constructieve uitwisselingen over kwesties van gemeenschappelijk belang. De betrokkenheid op hoog niveau is voortgezet en er is een nieuwe dialoog op hoog niveau over handel gestart, waarmee de geboekte vooruitgang op dit gebied wordt bevestigd. Turkije is een belangrijke regionale speler op het gebied van buitenlands beleid, dat een belangrijk element vormt in de context van de betrekkingen tussen de EU en Turkije, ook al blijven de verschillende visies op bepaalde kwesties van het buitenlands beleid bestaan. Het zeer lage afstemmingspercentage van Turkije op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bleef verder afnemen. Turkije heeft specifieke maatregelen genomen om een einde te maken aan de omzeiling van de EU-sancties tegen Rusland via zijn grondgebied en moet bij het optreden tegen omzeiling van EU-sancties zelfs nog actiever samenwerken met de EU. Een progressieve, billijke en omkeerbare aanpak om belangrijke samenwerkingsgebieden een nieuwe impuls te geven, moet van toepassing blijven. De constructieve inspanningen die Turkije zelf levert, moeten worden voortgezet en de punten van zorg van de EU moeten worden weggenomen.

Er blijven ernstige punten van zorg op het gebied van de grondrechten en de rechtsstaat, met inbegrip van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn sinds 2018 tot stilstand gekomen, overeenkomstig de beslissingen van de Europese Raad.

Van Turkije wordt actieve ondersteuning verwacht voor onderhandelingen over een rechtvaardige, alomvattende en levensvatbare oplossing voor de kwestie-Cyprus binnen het kader van de VN, in overeenstemming met de resoluties van de VN-Veiligheidsraad, de principes waarop de EU is gebaseerd en het acquis. Het is belangrijk dat Turkije zijn gehechtheid aan de door de VN geleide gesprekken over de oplossing van de kwestie-Cyprus herbevestigt, in lijn met de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad, waaronder de externe aspecten ervan. Turkije moet ook zijn verplichting nakomen om een volledige en niet-discriminerende uitvoering van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EU-Turkije te verzekeren.

15. **Oekraïne** heeft alle in het advies van de Commissie van 2022 genoemde resterende stappen aangepakt. De opening van toetredingsonderhandelingen met Oekraïne was een belangrijke erkenning van de vastberadenheid van Oekraïne om ondanks de voortdurende aanvalsoorlog van Rusland hervormingen door te voeren op weg naar toetreding tot de EU. Oekraïne bleef integriteit en meritocratie in het rechtstelsel bevorderen, het institutionele kader voor corruptiebestrijding versterken en resultaten boeken op het gebied van handhaving in corruptiezaken op hoog niveau. Oekraïne heeft ook zijn wetgeving inzake de bescherming van de rechten van personen die tot nationale minderheden behoren, herzien. De aan de staat van beleg gerelateerde beperkingen van de grondrechten blijven over het algemeen evenredig. De autoriteiten hebben ook vooruitgang geboekt bij de uitvoering van belangrijke hervormingen in het kader van het Oekraïneplan.

Ondanks de vooruitgang op het gebied van fundamentele hervormingen zijn verdere inspanningen nodig. Oekraïne moet zich blijven richten op het opbouwen van een geloofwaardige staat van dienst op het gebied van handhaving in corruptiezaken op hoog niveau om systemische corruptie in de meest relevante sectoren en instellingen aan te pakken en de integriteit, professionaliteit en efficiëntie in de rechterlijke macht en in de rechtshandavingssector te consolideren, en tegelijkertijd de strijd tegen de georganiseerde misdaad op te voeren. De bescherming van de

grondrechten moet verder worden versterkt, de uitvoering van de gewijzigde wetgeving inzake de bescherming van de rechten van personen die tot nationale minderheden behoren, moet in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van nationale minderheden worden voortgezet en er moet vooruitgang worden geboekt met de hervorming van het openbaar bestuur en de decentralisatiehervorming. Maatregelen ter ondersteuning van het herstel en de wederopbouw van infrastructuur zullen cruciaal zijn voor het volledige herstel van de economie, met name in de energiesector, die verder gedecentraliseerd moet worden met een betere governance. Na de eerste intergouvernementele conferentie in juni 2024 is het analytische onderzoek van het EU-acquis (de screening) vlot vooruitgegaan. Na de ratificatie door Oekraïne van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof moeten verdere stappen worden gezet om de volledige aanpassing van zijn nationale wetgeving te waarborgen. Oekraïne blijft zijn beleid verder afstemmen op de standpunten en beperkende maatregelen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, hetgeen een duidelijk signaal is van politiek engagement en moet worden voortgezet. Mits Oekraïne aan alle voorwaarden voldoet, ziet de Commissie ernaar uit om de onderhandelingen over clusters, te beginnen met de fundamentele kwesties, zo spoedig mogelijk in 2025 te openen.

16. De **Moldavische** bevolking bracht op 20 oktober 2024 haar stem uit in een constitutioneel referendum over toetreding tot de EU en in de eerste ronde van de presidentsverkiezingen. Het voorstel om de toetreding tot de EU in de grondwet te verankeren, werd gesteund door 50,38 % van de kiezers. Moldavië heeft alle in het advies van de Commissie van 2022 genoemde resterende stappen aangepakt. De opening van toetredingsonderhandelingen was een belangrijke erkenning van de vastberadenheid van Moldavië om hervormingen door te voeren op weg naar toetreding tot de EU, ondanks de voortdurende Russische inmenging en de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Moldavië heeft zijn beleid nog verder afgestemd op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. Moldavië gaat door met de uitvoering van een alomvattende justitiële hervorming. De lopende doorlichting en benoemingen op hoog niveau in rechterlijke functies en bij het openbaar ministerie moeten worden afgerond in transparante en op verdiensten gebaseerde procedures. De verdere consolidatie van instellingen voor corruptiebestrijding, proactieve en efficiënte corruptieonderzoeken en veroordelingen van corruptie op alle niveaus zullen de basis vormen voor het opbouwen van een solide staat van dienst.

Moldavië zette de inspanningen voor een de-oligarchisatie voort en startte onderzoeken naar en vervolging van illegale geldstromen en omkoping van kiezers. De samenwerking met Europese en internationale agentschappen ter bestrijding van internationale criminele netwerken moet worden voortgezet en versterkt. Er zijn extra inspanningen nodig om het plan voor de-oligarchisatie uit te voeren, onder meer door de onafhankelijkheid van de openbare media te versterken en de transparantie van media-eigendom te vergroten. Moldavië werkt aan de hervorming van het openbaar bestuur, die in overleg met het maatschappelijk middenveld moet worden uitgerold om een positief traject te kunnen handhaven.

Om vooruitgang te boeken, moeten de hervormingen worden geconsolideerd die gericht zijn op de efficiënte werking van instellingen binnen hun aangewezen rollen en bevoegdheden, en moeten transparante en gestandaardiseerde benoemings- en ontslagprocedures worden gehandhaafd. In het kader van het Moldavische groeiplan zullen verdere hervormingen in verband met de fundamentele kwesties en economische hervormingen nodig zijn om de convergentie met de EU en de integratie in de eengemaakte markt te vergroten. Na de eerste intergouvernementele conferentie in juni 2024 is het analytische onderzoek van het EU-acquis (de screening) vlot vooruitgegaan. Mits Moldavië aan alle voorwaarden voldoet, ziet de Commissie uit naar de opening van onderhandelingen over clusters, te beginnen met de fundamentele kwesties, zo spoedig mogelijk in 2025.

17. De toekenning van de status van kandidaat-lidstaat aan **Georgië** in december 2023 is niet gevolgd door een toereikende politieke inzet van de autoriteiten om de hervormingen door te voeren die nodig zijn om het land in staat te stellen vooruitgang te boeken op weg naar de EU.

Integendeel, belangrijke negatieve ontwikkelingen, waaronder de goedkeuring van de wet inzake transparantie van buitenlandse invloed en het wetgevingspakket inzake “gezinswaarden en de bescherming van minderjarigen”, alsook een krachtig anti-EU-discours van Georgische functionarissen hebben ernstig afbreuk gedaan aan het EU-traject van Georgië. Het toetredingsproces van Georgië is bijgevolg de facto stopgezet. Georgië heeft ook onbeduidende vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de negen stappen die in de mededeling van de Europese Commissie over de uitbreiding van 2023 zijn vastgesteld.

Op 26 oktober 2024 vonden in Georgië parlementsverkiezingen plaats. De voorlopige bevindingen van de gezamenlijke internationale verkiezingswaarnemingsmissie onder leiding van het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (OVSE/ODIHR) brachten verschillende tekortkomingen aan het licht die zich voordeden in een gespannen en sterk gepolariseerde context. Tot de gerapporteerde tekortkomingen behoren onder meer de recente wetwijzigingen aan het verkiezingsproces, veelvuldige punten van zorg op het gebied van het stemgeheim, procedurele ongerijmdheden, meldingen van intimidatie en druk op kiezers die het vertrouwen van het publiek in het verkiezingsproces negatief hebben beïnvloed. Deze voorlopige bevindingen bevestigen dat er behoefte is aan een alomvattende hervorming van het kiesstelsel die al in eerdere belangrijke aanbevelingen aan de orde was gesteld. De aanbevelingen van het definitieve rapport van de OVSE/ODIHR moeten zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

Een constructieve en inclusieve dialoog over het hele politieke spectrum is nu van het grootste belang. Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 17 oktober roept de EU Georgië op democratische, alomvattende en duurzame hervormingen door te voeren, in overeenstemming met de kernbeginselen van de Europese integratie.

Georgië moet prioriteit geven aan de hervatting van de uitvoering van de negen stappen. Daarnaast moet Georgië de wet inzake transparantie van buitenlandse invloed en het wetgevingspakket inzake “gezinswaarden en de bescherming van minderjarigen” intrekken, en zich onthouden van andere activiteiten die de rechtsstaat en de grondrechten ondermijnen en die integraal deel blijven uitmaken van de betrekkingen tussen de EU en Georgië. Georgië moet ook de inspanningen ter verwezenlijking van gendergelijkheid hervatten. De afstemming van Georgië op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU blijft laag, en hoewel Georgië inspanningen heeft geleverd om de omzeiling van sancties via zijn grondgebied te beperken, heeft Georgië zich niet aangesloten bij de sanctiepakketten van de EU tegen Rusland en Belarus.

Bovendien moeten de autoriteiten stoppen met het verspreiden van desinformatie tegen de waarden van de EU en in plaats daarvan moeten zij de strijd tegen desinformatie opvoeren en vijandige politieke retoriek aanpakken. De autoriteiten moeten ervoor zorgen dat aanvallen op mediakanalen, oppositiepartijen en activisten uit het maatschappelijk middenveld naar behoren worden onderzocht en dat een gunstig klimaat voor hun werk wordt gewaarborgd. Er moeten alomvattende en zinvolle stappen worden gezet om de rechtsstaat te hervormen, corruptie op hoog niveau aan te pakken en oligarchische invloeden uit te bannen, zodat voldoende publiek en parlementair toezicht op de werkzaamheden van rechtshandavingsinstanties kan worden uitgeoefend en de onafhankelijkheid van openbare instellingen wordt gewaarborgd.

De EU blijft vastbesloten het partnerschap met Georgië verder te verdiepen, overeenkomstig het streven van een grote meerderheid van de Georgische bevolking. Tenzij Georgië zijn huidige aanpak, die zijn EU-traject in gevaar brengt, terugdraait en tastbare inspanningen levert om de resterende punten van zorg en belangrijke hervormingen aan te pakken, zal de Commissie niet kunnen overwegen de opening van onderhandelingen met Georgië aan te bevelen.

VIII. BIJLAGEN

- 1. Indicatoren van derden met betrekking tot de status van de democratie, goed bestuur en de rechtsstaat in kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten.**
- 2. Statistische gegevens**