



Bruxelles, den 8.11.2023
COM(2023) 690 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2023

{SWD(2023) 690 final} - {SWD(2023) 691 final} - {SWD(2023) 692 final} -
{SWD(2023) 693 final} - {SWD(2023) 694 final} - {SWD(2023) 695 final} -
{SWD(2023) 696 final} - {SWD(2023) 697 final} - {SWD(2023) 698 final} -
{SWD(2023) 699 final}

Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2023

I. Indledning

EU's udvidelse er en drivkraft for langsigtet stabilitet, fred og velstand på hele kontinentet. EU-medlemskab er **en geostrategisk investering** i et stærkt, stabilt og forenet Europa baseret på **fælles værdier**. Det er et effektivt redskab til at fremme demokrati, retsstatsprincippet og respekten for de grundlæggende rettigheder. Troværdige, meritbaserede udsigter til medlemskab af EU er **den vigtigste drivkraft bag omstillingen** og styrker dermed vores kollektive sikkerhed og socioøkonomiske velstand. Det er afgørende for at fremme forsoning og stabilitet på det europæiske kontinent. Den geopolitiske betydning af EU's udvidelse blev yderligere understreget i 2022, da Ukraine, Republikken Moldova¹ og Georgien ansøgte om at blive medlemmer af EU i kølvandet på Ruslands uprovokerede og uberettigede angrebskrig mod Ukraine, hvor Det Europæiske Råd² anerkendte Ukraines, Moldovas og Georgiens europæiske perspektiv og gav Ukraine og Moldova kandidatstatus. Tildelingen af kandidatstatus til Bosnien-Hercegovina i december 2022 var et vigtigt skridt i retning af at opretholde tempoet i udvidelsesprocessen.

I dag har landene på Vestbalkan, Tyrkiet³, Ukraine, Moldova og Georgien en **historisk mulighed** for at knytte deres fremtid fast til Den Europæiske Union. Tiltrædelse er og vil fortsat være en meritbaseret proces, der fuldt ud afhænger af de konkrete fremskridt, som de enkelte udvidelsespartnere gør. Udvidelseslandene skal derfor handle med beslutsomhed for at gennemføre de nødvendige reformer og gøre håndgribeligt og uigenkaldelig fremskridt — først med **de grundlæggende elementer i EU-tiltrædelsesprocessen**. Retsstatsprincippet, navnlig retsvæsenets uafhængighed og funktion og bekæmpelse af korruption, grundlæggende rettigheder, økonomien, demokratiske institutioners funktionsmåde og reform af den offentlige forvaltning er fortsat hjørnestenene i udvidelsespolitikken.

EU-medlemskab er et **strategisk valg**. Partnerne skal fuldt ud og utvetydigt tilslutte sig og fremme **EU's værdier**. Tilpasning til EU's **fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** er et vigtigere signal end nogensinde om fælles værdier og strategisk retning i den nye geopolitiske kontekst.

II. DEN VIGTIGSTE UDVIKLING

En forenet reaktion på Ruslands angrebskrig

De sidste to år har været præget af **Ruslands angrebskrig mod Ukraine**. FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR) har registreret mere end 27 000 civile ofre i Ukraine, herunder 9 600 dræbte⁴, men det nøjagtige antal dødsfald forventes at være meget højere. De humanitære behov er fortsat høje: 17,6 millioner mennesker i Ukraine, 49 % af landets samlede befolkning⁵, og 6,2 millioner mennesker i flygtningeværtslande⁶ har fortsat

¹ I det følgende benævnt "Moldova".

² [EUCO 24/22](#).

³ I overensstemmelse med Republikken Tyrkiets anmodning om at anvende landets nye officielle navn på engelsk anvendes navnet "Türkiye" i stedet for "Turkey" på engelsk. Denne administrative ændring er begrænset til den nomenklatur, der anvendes i EU-dokumenter, har ikke tilbagevirkende kraft og har ingen retlige konsekvenser. Denne fremgangsmåde berører ikke den nomenklatur, som medlemsstaterne anvender.

⁴ Tal pr. udgangen af august 2023.

⁵ FN's Humanitære Koordinationskontor, august 2023.

⁶ FN's Højkommissariat for Flygtninge, september 2023.

behov for tværsektoriel humanitær bistand. Krigen har også forårsaget ødelæggelser og destruktion af produktion og ejendom, forstyrrelser af handelen, færre investeringer, udhuling af den menneskelige kapital og enorme skader på miljøet.

EU's reaktion på Ruslands angrebskrig var hidtil uset og skete i fællesskab, beslutsomt og øjeblikkeligt. De 27 EU-medlemsstater og deres partnere overalt i verden **fordømte den uprovoerede og uberettigede angrebskrig**. De traf hurtige foranstaltninger og isolerede Rusland politisk og økonomisk, fordømte krænkelserne af den humanitære folkeret og støttede skridt til at sikre fuld ansvarlighed for krigsforbrydelser og andre krænkelser begået i forbindelse med Ruslands angrebskrig. EU har indtil videre vedtaget **11 pakker med vidtrækkende sanktioner mod Rusland og Belarus**. EU viser sin urokkelige støtte til Ukraine ved fortsat at yde bred **humanitær, finansiel, økonomisk og militær støtte** til landet. Gennem en "Team Europe"-tilgang har EU sammen med sine medlemsstater og finansielle institutioner indtil videre **mobiliseret 82,6 mia. EUR** (september 2023, herunder 25 mia. EUR i militær støtte), som også omfatter midler, der stilles til rådighed for modtagelse af flygtninge i EU. Rådet forlængede den midlertidige beskyttelse af personer, der er flygtet fra krigen mod Ukraine, indtil marts 2025 og skabte sikkerhed for mere end 4 millioner ukrainere, der i øjeblikket bor i EU. Som reaktion på Ruslands blokering af de ukrainske havne ved Sortehavet siden maj 2022 har EU sammen med Ukraine og Moldova implementeret solidaritetsbaner mellem EU og Ukraine, som forbinder Ukraine og Moldova med EU og letter landenes handel med EU og resten af verden, herunder med kritiske produkter som f.eks. korn. Kommissionen støtter en række bestræbelser på at overvåge og registrere miljøskader. EU vil fortsat støtte Ukraine, så længe det er nødvendigt.

Europa-Kommissionen oprettede sammen med Ukraine og G7-partnerne i januar 2023 **den multiinstitutionelle donorkoordineringsplatform** med det formål at koordinere støtten til Ukraines umiddelbare finansieringsbehov og fremtidige økonomiske genopretning og genopbygning.

I juni 2023 foreslog Europa-Kommissionen et særligt mellemløst finansieringsinstrument, som vil give Ukraine sammenhængende, forudsigelig og fleksibel støtte i perioden 2024-2027. Den nye **ukrainske facilitet**⁷ vil støtte bestræbelserne på at opretholde den makrofinansielle stabilitet og vil fremme genopretningen. Ifølge planen vil **faciliteten få tilført 50 mia. EUR** i tilskud og lån for 2024-2027.

EU leverede også to omfattende **støttepakker til Moldova**⁸, navnlig for at imødegå indvirkningen på landet af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Moldova har oplevet en stor tilstrømning af flygtninge fra Ukraine, kraftigt stigende inflation, trusler mod landets energiforsyning, krænkelser af landets luftrum og en lang række hybride fjendtlige handlinger som f.eks. arrangerede protester, massive desinformationskampagner og cyberangreb.

Ruslands angrebskrig mod Ukraine skaber generel frygt i regionen, herunder i Georgien. I den forbindelse er sikkerhed og forsvar samt imødegåelse af hybride trusler og cybersikkerhedstrusler fortsat blandt de prioriterede områder for samarbejdet mellem EU og Georgien. Der er mobiliseret i alt 62 mio. EUR til støtte for Georgiens forsvarsstyrker gennem den europæiske fredsfacilitet.

⁷ 2023/0200 (COD).

⁸ [The European Union will grant the Republic of Moldova another EUR 250 million; Support Package for the Republic of Moldova.](#)

Europa-Kommissionen fremlagde i december 2022 en **energistøttepakke** på 1 mia. EUR til **landene på Vestbalkan**⁹. Med henblik på at imødekomme de umiddelbare, kortsigtede og mellemlængdede behov i regionen hjalp den betydelige energistøttepakke partnerne på Vestbalkan med at begynde at reducere deres afhængighed af russiske fossile brændstoffer, fremskynde dekarboniseringen og forbedre regionens energisikkerhed. EU øgede sin støtte til **cybersikkerhed**, også i lyset af flere cyberangreb i landene på Vestbalkan. Europa-Kommissionen var medvært for en cybersikkerhedskonference på højt plan i juni 2023 i Bruxelles.

Ruslands angrebskrig mod Ukraine har påvirket udvidelseslandene, navnlig Ukraine som offer for aggressionen, og EU's medlemsstater med **alvorlige økonomiske og sociale udfordringer**. I en situation med voksende udenlandsk ustabilitet, strategisk konkurrence og sikkerhedstrusler har EU påtaget sig et større internationalt ansvar og har taget yderligere afgørende skridt til at mindske afhængigheden og opbygge et mere robust økonomisk grundlag. Disse mål er relevante for alle udvidelseslande.

Ny fremdrift i EU's udvidelse

Udvidelsesdagsordenen fik ny fremdrift i juni 2022, da Det Europæiske Råd godkendte Kommissionens henstillinger, anerkendte **Ukraines, Moldovas og Georgiens europæiske perspektiv og gav Ukraine og Moldova status som kandidatlande**. Dette fulgte efter de **ansøgninger om EU-medlemskab**, som de tre lande indgav i foråret 2022, og de **udtalelser**¹⁰, som Europa-Kommissionen fremlagde i juni samme år. Det europæiske perspektiv har styrket landenes vilje til at gennemføre de nødvendige reformer, som EU-tiltrædelsesprocessen kræver, navnlig de skridt/prioriteter, der er nævnt i Kommissionens udtalelser. Kommissionen rapporterer nu om opfyldelsen af disse skridt/prioriteter som led i sin regelmæssige udvidelsespakke, som også omfatter Ukraine, Moldova og Georgien fra i år.

På **Vestbalkan** fandt den første regeringskonference med Albanien og Nordmakedonien om tiltrædelsesforhandlinger sted i juli 2022 efterfulgt af den analytiske gennemgang af processen vedrørende gældende EU-ret (screening), som forventes afsluttet i december 2023. I december 2022 gav Det Europæiske Råd Bosnien-Hercegovina status som **EU-kandidatland** under forudsætning af, at landet gennemfører de skridt, der er beskrevet i Kommissionens meddelelse om udvidelsespolitikken fra oktober 2022¹¹. I december 2022 ansøgte **Kosovo*** om EU-medlemskab. EU nåede i foråret 2023 til enighed om visumliberalisering for Kosovo, som finder anvendelse fra den 1. januar 2024.

Samarbejdet på højt plan med udvidelseslandene fortsatte. På **Vestbalkantopmødet** i november 2022 om **Berlinprocessen** bebudede Kommissionen en betydelig energistøttepakke på 1 mia. EUR i EU-tilskud for at hjælpe landene på Vestbalkan med at håndtere de umiddelbare konsekvenser af energikrisen og opbygge modstandsdygtighed på kort og mellemlang sigt. **Topmødet mellem EU og Vestbalkan** fandt sted i december 2022 i Tirana. Det forhold, at topmødet blev afholdt for første gang i regionen, var et klart tegn på EU's fulde og utvetydige engagement i Vestbalkans udsigter til medlemskab af Den Europæiske Union. EU glædede sig over gennembruddet i forhandlingerne om tre nye fælles regionale

⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3196.

¹⁰ [COM\(2022\) 405 final](#), [COM\(2022\) 406 final](#) og [COM\(2022\) 407 final](#).

¹¹ [COM\(2022\) 528 final](#).

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ.

Udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

markedsaftaler, der letter den frie bevægelighed og beskæftigelsen i hele regionen. I tilknytning til topmødet blev der vedtaget en køreplan for at sænke roamingomkostningerne mellem EU og Vestbalkan.

På det **uformelle møde mellem stats- og regeringscheferne i Granada** 6. oktober 2023 bekræftede EU's ledere på ny udvidelsen som en geostrategisk investering i fred, sikkerhed, stabilitet og velstand¹². De fremhævede, at kommende medlemmer skal intensivere deres reformbestræbelser, navnlig på retsstatsområdet, i overensstemmelse med tiltrædelsesprocessens meritbaserede karakter og med bistand fra EU. Sideløbende hermed er EU nødt til at skabe det nødvendige interne grundlag og de nødvendige reformer med henblik på yderligere udvidelse for at fuldføre Den Europæiske Union. Som et konkret udtryk for EU's støtte til udvidelsespартnerne er det afgørende at mobilisere de tilsvarende midler, herunder i forbindelse med midtvejsrevisionen af den nuværende flerårige finansielle ramme¹³.

På topmødet om Berlinprocessen den 16. oktober 2023, som blev afholdt for første gang i regionen — i Tirana — blev der gjort fremskridt med det fælles regionale marked med undertegnelsen af aftalen om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer for jordemødre, dyrlæger, sygeplejersker og farmaceuter og en række fælles erklæringer vedrørende regionalt samarbejde. På mødet blev også EU's vækstplan for Vestbalkan drøftet med regionens ledere, ligesom man indviede Europakollegiets repræsentationskontor i Tirana og lancerede optagelsen af studerende for det akademiske år 2024/25.

Tiltrædelsesforhandlingerne med **Tyrkiet** har været i bero siden 2018 i overensstemmelse med Rådets afgørelse. Tyrkiet er fortsat en vigtig partner for Den Europæiske Union og et kandidatland og fremhæver EU-tiltrædelsen som dets strategiske mål. Tyrkiet har imidlertid fortsat bevæget sig væk fra EU på grund af fortsatte tilbageskridt på områder som grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet, herunder retsvæsenets uafhængighed, og manglende reformer på visse sektorområder.

Erklæringen fra EU og Tyrkiet fra 2016 var stadig den vigtigste ramme for samarbejdet om migration og gav fortsat resultater på trods af fortsatte udfordringer i forbindelse med dens gennemførelse. Tyrkiet er fortsat værtsland for 3,6 millioner flygtninge. Tyrkiet spillede også fortsat en central rolle i håndteringen af migration langs den østlige Middelhavsroute. Kommissionen forventer, at Tyrkiet overholder sine forpligtelser i henhold til erklæringen fra EU og Tyrkiet, i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra oktober 2021, herunder forebyggelse af irregulær migration ad land- og søruter og genoptagelse af tilbagesendelser.

I overensstemmelse med Rådets konklusioner fra 2021¹⁴ om en positiv dagsorden med Tyrkiet indledte Kommissionen en dialog på højt plan med de tyrkiske myndigheder om landbrug og udvikling af landdistrikter, om klimaændringer samt om forskning og innovation og lancerede den nyligt oprettede investeringsplatform for Tyrkiet. Den næste dialog på højt plan mellem EU og Tyrkiet om migration og sikkerhed er planlagt til at finde sted den 23. november 2023. EU har en strategisk interesse i stabile og sikre forhold i det østlige Middelhavsområde og i udviklingen af samarbejdsbaserede og gensidigt berigende forbindelser med Tyrkiet. Det Europæiske Råd opfordrede i juni 2023 den højtstående repræsentant og Kommissionen til at forelægge Det Europæiske Råd en rapport om status for forholdet mellem EU og Tyrkiet¹⁵ på

¹² <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>.

¹³ [COM\(2023\) 336](#).

¹⁴ [EUCO 7/21](#).

¹⁵ [EUCO 7/23](#).

grundlag af de instrumenter og muligheder, som Det Europæiske Råd har udpeget, og med henblik på at kunne komme videre på en strategisk og fremsynet måde.

Siden begyndelsen af Ruslands aggression mod Ukraine har EU's forbindelser med Ukraine nået et hidtil uset niveau. Det 24. **topmøde mellem EU og Ukraine** og et møde mellem kommissærkollegiet og Ukraines regering fandt sted i Kiev i februar 2023. Det første uformelle udenrigsministermøde nogensinde mellem EU og Ukraine i Kiev blev afholdt den 2. oktober 2023 med deltagelse af Ukraine, EU og de 27 medlemsstater. EU gentog sin urokkelige støtte til og sit engagement i Ukraines uafhængighed, suverænitet og territoriale integritet inden for dets internationalt anerkendte grænser og landets vej mod EU.

Den 1. juni 2023 var Moldova vært for det andet møde i det **europæiske politiske fællesskab**, hvor 45 europæiske ledere mødtes for at drøfte en fælles indsats for fred og sikkerhed samt energimodstandsdygtighed og -konnektivitet og -mobilitet i Europa.

Ruslands angrebskrig mod Ukraine har yderligere understreget behovet for enhed og solidaritet mellem EU og dets nærmeste partnere og dermed betydningen af tilpasning til den **fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)** i udvidelsesprocessen. Albanien, Montenegros og Nordmakedoniens fortsatte fulde tilpasning er et stærkt signal om deres strategiske valg vedrørende EU-tiltrædelse. Ukraine udvidede sit overordnede samarbejde og sin tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den betydelige udvidelse af Moldovas og Bosnien-Hercegovinas tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og Kosovos fortsatte ensidige tilpasning var også vigtige bekræftelser på deres strategiske retning mod EU, selv om gennemførelsen af sanktioner fortsat er en udfordring i Bosnien-Hercegovina. Serbien fastholdt sit tilpasningsmønster i rapporteringsperioden og forventes som en prioritet at opfylde sit tilsagn og gradvis tilpasse sig EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder EU's restriktive foranstaltninger, i overensstemmelse med sin forhandlingsramme og undgå handlinger og erklæringer, der strider mod EU's holdninger til udenrigspolitik. Georgien har fortsat en lav grad af tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og landet forventes at vende denne tendens. Tyrkiet gjorde ingen fremskridt med tilpasningen til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i rapporteringsperioden og havde fortsat en meget lav grad af tilpasning. Tyrkiet fortsatte med at afholde sig fra at tilpasse sig EU's restriktive foranstaltninger over for Rusland. Tyrkiets retorik til støtte for terrorgruppen Hamas efter dens angreb på Israel den 7. oktober 2023 er fuldstændig i strid med EU's tilgang. Samtidig littede Tyrkiet sammen med FN eksporten af ukrainsk korn via Sortehavet gennem Sortehavsinitiativet vedrørende korn indtil Ruslands ensidige suspension af mekanismen. Partnerne fortsatte deres værdifulde bidrag til missioner og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Landene på Vestbalkan, Tyrkiet, Ukraine, Moldova og Georgien fortsatte med at tilpasse sig EU i de fleste afstemninger om FN's Generalforsamlings relevante resolutioner vedrørende Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Som ikkepermanent medlem af FN's Sikkerhedsråd fortsatte Albanien med at være aktivt engageret i at fremme og forsvare folkeretten, FN-pagten og den regelbaserede internationale orden.

Albanien, Bosnien-Hercegovina, Moldova og Ukraine tilsluttede sig EU-civilbeskyttelsesmekanismen. De gjorde betydelige fremskridt inden for civilbeskyttelse ved at øge deres administrative og operationelle kapacitet til at udvise solidaritet i EU. De stater, der deltager i EU-civilbeskyttelsesmekanismen, har samme rettigheder og forpligtelser som EU-medlemsstaterne under mekanismen.

Kommissionen opfordrer alle udvidelseslande til at være mere ambitiøse og styrke deres koordinerede indsats vedrørende den grønne omstilling, navnlig ved at prioritere mainstreamingen af den europæiske grønne pagt inden for alle politikområder. De lande, der er parter i energifællesskabstraktaten, opfordres til at gennemføre forpligtelserne i energifællesskabets dekarboniseringskøreplan og forberede sig på at indføre emissionshandelssystemet i overensstemmelse med energifællesskabets henstilling.

III. UDVIDELSESLANDENES KURS MOD EU

For **Montenegro** er alle kapitler åbne for forhandlinger, og tre er foreløbigt afsluttet. Den næste milepæl er opfyldelsen af de foreløbige benchmarks for kapitlerne om retsstatsprincippet. For **Serbien** er 22 af 35 forhandlingskapitler åbne, og to er foreløbigt afsluttet. Kursen mod åbning af yderligere klynger afhænger af landets forventede fremskridt, navnlig med hensyn til tempoet for retsstatsreformer og normalisering af forbindelserne med Kosovo.

I overensstemmelse med den reviderede metode¹⁶ vurderer Kommissionen i konklusionerne og henstillingerne i denne meddelelse den **overordnede balance i tiltrædelsesforhandlingerne** med Montenegro og Serbien og foreslår vejen frem for hvert af landene. De næste regeringskonferencer kan finde sted efter offentliggørelsen af den nuværende årlige pakke af rapporter.

Efter den første regeringskonference med **Albanien** og **Nordmakedonien** den 19. juli 2022 indledte Kommissionen straks **screeningsprocessen**. Alle møder om klynge 1 (grundlæggende elementer), klynge 2 (det indre marked), klynge 3 (konkurrenceevne og inklusiv vækst) og klynge 4 (grøn dagsorden og bæredygtig konnektivitet) er blevet afholdt. Forklarende og bilaterale møder for de resterende to klynger er i gang eller er planlagt til december 2023. Rapporterne om screening vedrørende klyngen for de grundlæggende elementer blev forelagt Rådet i juli 2023. Myndighederne har konsekvent givet udtryk for deres politiske engagement i det strategiske mål om EU-integration og deres ambition om at komme videre i tiltrædelsesforhandlingerne på grundlag af fortsatte reformfremskridt.

Efter parlamentsvalget i **Bosnien-Hercegovina** i oktober 2022 tiltrådte et nyt statsministerråd i slutningen af januar, og landets nye regering tiltrådte i begyndelsen af maj 2023. Efter tildelingen af **kandidatstatus** i december 2022 erklærede den nye koalitionsregering, at fremskridt hen imod EU var en topprioritet, i sin koalitionsaftale og gav tilsagn om at tage fat på de 14 nøgleprioriteter i Kommissionens udtalelse om Bosnien-Hercegovinas ansøgning om medlemskab af EU. Bosnien-Hercegovinas ministerråd har vedtaget flere strategier (om terrorisme, organiseret kriminalitet, hvidvask af penge og migration) og lovforslag. Parlamentet vedtog en række love vedrørende de 14 nøgleprioriteter og de skridt, der er angivet i Kommissionens henstilling vedrørende kandidatstatus. Forfatningsdomstolen annullerede flere retlige og politiske retsakter vedtaget af Republika Srpska-enheden, efter at de var kendt i strid med forfatningen og retsordenen. Genindførelsen af strafferetlige sanktioner for ærekrænkelse i Republika Srpska-enheden i juli 2023 har alvorlige konsekvenser for civilsamfundet og udgør et stort tilbageskridt i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Et lovforslag, der er rettet mod civilsamfundsgrupper som "udenlandske agenter", blev vedtaget under førstebehandlingen af enhedens forsamling. Hvis det vedtages endeligt, vil det være endnu et beklageligt og ubestrideligt alvorligt tilbageskridt. I juni 2023 vedtog Republika Srpska-enheden to love om manglende gennemførelse af forfatningsdomstolens afgørelser og den højtstående repræsentants afgørelser og tilsidesatte dermed landets forfatning og retsorden.

¹⁶ [COM\(2020\) 57 final](#).

Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet vedtog afgørelsen om visumliberalisering for **Kosovo** i foråret 2023. I december 2022 ansøgte Kosovo om EU-medlemskab. Situationen i det nordlige Kosovo i rapporteringsperioden var kendetegnet ved flere kriser af varierende intensitet på en række områder, herunder et voldeligt angreb på Kosovos politi den 24. september 2023, som var den alvorligste eskalering i de seneste år. Andre kriser blev udløst af problemer med nummerplader, som fik kosovoserberne til kollektivt at træde tilbage fra Kosovos institutioner i november 2022.

Kosovo og Serbien indgik en aftale om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil i henholdsvis februar og marts 2023. Både Kosovo og Serbien er endnu ikke begyndt at opfylde deres respektive forpligtelser i henhold til aftalen, som er bindende for parterne og en del af deres vej mod EU-medlemskab.

EU og **Tyrkiet** fortsatte det indbyrdes engagement i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra 2021. Tyrkiet er et kandidatland og en vigtig partner for EU på vigtige områder af fælles interesse, eksempelvis handel, migration, terrorbekæmpelse, folkesundhed, klima, energi, transport og regionale spørgsmål. Tiltrædelsesforhandlingerne er fortsat gået i stå, da Tyrkiet ikke har vendt den negative tendens, hvor landet bevæger sig væk fra Den Europæiske Union med alvorlige tilbageskridt på en række centrale områder. På energiområdet er Tyrkiet fortsat et vigtigt og pålideligt transitland for EU. EU reagerede omgående solidarisk på jordskælvene, som i februar 2023 ramte det sydøstlige Tyrkiet, med redningshold og støtte i naturalier via EU-civilbeskyttelsesmekanismen og bidrog til at mobilisere et samlet tilsagn på 6 mia. EUR fra det internationale samfund. Begge parter samarbejder med succes om at gennemføre den bistand på 1 mia. EUR, som EU har givet tilsagn om. Toldunionen mellem EU og Tyrkiet var fortsat til gavn for begge parter. Der bør sikres fuld overholdelse af EU's restriktive foranstaltninger, navnlig under hensyntagen til den frie bevægelighed for varer inden for toldunionen mellem EU og Tyrkiet.

I Kommissionens udtalelse om **Ukraines** ansøgning om medlemskab af EU blev der peget på syv skridt, som Ukraine skal tage for at komme videre på vejen mod tiltrædelse af EU. Det Europæiske Råd gav Ukraine kandidatstatus og opfordrede Kommissionen til at aflægge rapport om gennemførelsen af de syv skridt som en integreret del af denne pakke.

I Kommissionens udtalelse om **Moldovas** ansøgning om medlemskab af EU blev der peget på ni skridt, som Moldova skal tage for at komme videre på vejen mod tiltrædelse af EU. Det Europæiske Råd gav Moldova kandidatstatus og opfordrede Kommissionen til at aflægge rapport om gennemførelsen af de ni skridt som en integreret del af denne pakke.

I Kommissionens udtalelse om **Georgiens** ansøgning om medlemskab af EU blev der peget på 12 prioriteter, som Georgien skal opfylde for at komme videre på vejen mod tiltrædelse af EU. Det Europæiske Råd gav udtryk for, at det er rede til at give Georgien status som kandidatland, når disse prioriteter er blevet imødekommet. Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til at aflægge rapport om gennemførelsen af disse prioriteter som en integreret del af denne pakke.

IV. DE GRUNDLÆGGENDE ELEMENTER I EU-TILTRÆDELSESPROCESSEN

Retsstatsprincippet, de grundlæggende rettigheder, de demokratiske institutioners funktion og reformen af den offentlige forvaltning samt de **økonomiske kriterier** udgør kernen i de såkaldte "**grundlæggende elementer**" i **EU-tiltrædelsesprocessen**. Kvaliteten af institutioner og forvaltning er grundlaget for at styrke konkurrenceevnen, velstanden og samfundets velfærd og understøtte evnen til at overholde gældende EU-ret over hele linjen. Troværdige og uigenkaldelige reformer af de grundlæggende elementer er afgørende for, at

udvidelseslandene kan sikre fremskridt på hver deres vej mod tiltrædelse af EU. I løbet af det seneste år blev der gjort fremskridt med hensyn til reformdagsordenerne i forbindelse med de grundlæggende elementer, navnlig i Ukraine og Moldova som reaktion på henstillingerne i de respektive kommissionsudtalelser.

Forankringen af retsstatsprincippet kræver et uafhængigt, upartisk og ansvarligt **retssystem** af høj kvalitet, som fungerer effektivt og med tilstrækkelige ressourcer, som ikke er udsat for utilbørlig indblanding udefra, og hvis afgørelser gennemføres effektivt og rettidigt. Der blev i nogle tilfælde gjort fremskridt med reformer af retsvæsenet, f.eks. i Albanien, Moldova, Serbien og Ukraine. I de fleste udvidelseslande er de retslige organer imidlertid stadig udsat for mange udfordringer og sårbarheder. Politikeres forsøg på offentligt at eksponere og lægge pres på dommere i flere lande, navnlig i følsomme sager, var fortsat en bekymrende praksis. En række institutionelle ordninger havde fortsat en negativ indvirkning på dommeres og anklageres uafhængighed, og det påvirkede i sidste ende balancen og magtadskillelsen. Som følge heraf forblev retsvæsenets troværdighed generelt ret lav, og i offentligheden fandt man generelt, at der var straffrihed for lovovertrædere. I flere lande afslørede reformer af retsvæsenet, at gennemførelseskapaciteten er begrænset, selv om der er politisk vilje. Efterforskningsmyndighedernes og de retslige myndigheders effektivitet med hensyn til at skabe troværdige dokumenterede resultater er afgørende for yderligere fremskridt i EU-tiltrædelsesprocessen.

Bekæmpelse af korruption er fortsat en prioritet for regeringerne i udvidelseslandene. **Korruption**, herunder korruption på højt plan, er fortsat udbredt i udvidelseslandene, og sammenblanding af offentlige og private interesser giver fortsat anledning til bekymring. Der blev gjort en vis indsats for at styrke bekæmpelsen af korruption. Mainstreaming af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption i de mest sårbare sektorer er fortsat en vigtig prioritet, mens de retshåndhavende og retslige organer skal sikres større indflydelse og uafhængighed. Der forekommer fortsat elementer af "state capture", og der observeres trusler mod den demokratiske stabilitet, korruption på højt niveau og utilbørlig indflydelse fra **oligarkers** side, samtidig med at organiserede kriminelle netværk forsøger at infiltrere de økonomiske og politiske systemer, forvaltningerne og mediernes. Disse udfordringer skal hurtigst muligt tackles gennem systemiske og omfattende tilgange. En nøgleindikator for, at dette lykkes, er konkrete resultater af proaktiv efterforskning, retsforfølgelse og endelig domfældelse i forbindelse med korruption, organiseret kriminalitet og hvidvask af penge. For at være troværdige bør alle aktører i retsstatskæden skabe solide resultater og dokumenterede resultater med hensyn til proaktiv efterforskning, retsforfølgelse og endelig domfældelse i forbindelse med korruption, organiseret kriminalitet og hvidvask af penge.

Stabile og konsoliderede **demokratiske institutioner** og processer er en central søjle i EU-tiltrædelsesprocessen. Kommissionen er begyndt at gennemføre et styrket og strømlinet samarbejde med udvidelseslandene om den generelle ramme for demokrati, hvad enten det drejer sig om valgprocessen, parlamentets funktionsmåde (herunder dets tilsynsrolle i regeringens resultater og politikudformning og den stadig alt for store afhængighed af fremskyndede procedurer i mange tilfælde) eller civilsamfundets rolle.

De fleste lande var fortsat berørt af markant politisk **polarisering**, mangel på samarbejde på tværs af partierne og indskrænkning af civilsamfundets råderum. Manglen på en effektiv dialog på tværs af partierne resulterede i et længerevarende politisk dødvande og stagnation i reformerne. I nogle tilfælde var de parlamentariske debatter præget af spændinger, krænkende sprogbrug og lejligedsvise voldelige hændelser.

I en række udvidelseslande er der sket visse fremskridt med hensyn til **grundlæggende rettigheder** i retning af en bedre forståelse af betydningen af, at disse rettigheder og frihedsrettigheder garanteres. Samtidig gjorde en række negative tendenser sig fortsat gældende, herunder fortsat udbredt kønsbaseret vold, samtidig med at mediefriheden fortsat hindres af politiske og økonomiske interesser. Det svækker kontrollen med de offentlige myndigheder, åbner mulighed for udenlandsk indblanding og underminerer kommunikationen om EU. I nogle lande er der ved at blive iværksat positive initiativer vedrørende børns rettigheder og rettigheder for personer med handicap. I praksis påvirkes beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder imidlertid negativt af utilstrækkelig gennemførelse af love og politikker og klagemekanismernes generelle ineffektivitet. Der er fortsat udfordringer med hensyn til at sikre effektiv beskyttelse mod alle former for had og forskelsbehandling, herunder de former, der rettes mod mindretal.

Med hensyn til **retfærdighed, frihed og sikkerhed** udviklede samarbejdet om retshåndhævelse og det retlige samarbejde mellem EU og udvidelseslandene sig fortsat positivt, men der stadig er udfordringer. Landene på Vestbalkan fungerer fortsat som et knudepunkt for kriminelle aktiviteter og grupper, der er aktive i EU, og er et vigtigt transitpunkt for ofre for menneskehandel, smugling af migranter og ulovlige varer, navnlig for narkotika, der kommer ind i EU. Kriminelle og kriminelle netværk med oprindelse på Vestbalkan har også en betydelig indvirkning på grov og organiseret kriminalitet i andre dele af verden. Tyrkiet er fortsat det vigtigste transitland for heroin, der smugles til EU. Organiserede kriminelle grupper fra Moldova og Georgien er aktive inden for smugling af migranter, organiseret formuekriminalitet, menneskehandel, cyberafhængig kriminalitet, svig med andre betalingsmidler end kontanter, afgiftssvig og andre former for kriminalitet som f.eks. dokumentfalsk. Geografisk har Ukraine en central placering for smugling af ulovlige varer til EU og er også et oprindelses- og bestemmelsesland for menneskehandel. På trods af de krigsrelaterede udfordringer, herunder belastet institutionel kapacitet som følge af betydelige tab af ressourcer til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, udviste de relevante ukrainske institutioner bemærkelsesværdig modstandsdygtighed og operationelle kapaciteter.

Ratificering og korrekt gennemførelse af internationale konventioner inden for civilretligt samarbejde, navnlig de konventioner, der er udviklet af Haagerkonferencen om International Privatret, er af allerstørste betydning med henblik på disse landes fremtidige tiltrædelse af EU.

Samarbejde om **terrorbekæmpelse og forebyggelse af radikaliserings** er relevant for alle udvidelseslande. Terrorisme og voldelig ekstremisme udgjorde fortsat en udfordring og en sikkerhedstrussel. **Hybride trusler**, herunder desinformation, udenlandsk informationsmanipulation og indblanding og cyberangreb, navnlig mod kritisk infrastruktur, er fortsat en politisk og sikkerhedsmæssig udfordring for udvidelseslandene. Efter en kraftig stigning sidste år efter Ruslands angrebskrig mod Ukraine udgør disse trusler fortsat en betydelig risiko for både EU og udvidelseslandene. Den fælles handlingsplan om terrorbekæmpelse for Vestbalkan har været den vigtigste ramme for samarbejdet på dette område siden 2018.

Sideløbende med en generel stigning i de irregulære **migrationsstrømme** kræver ændrede mønstre på Vestbalkanruterne konstant årvågenhed, navnlig med hensyn til den ulovlige aktivitet i netværk, der er involveret i smugling af migranter og menneskehandel. Der er sket fremskridt med hensyn til kapaciteten til migrationsstyring i Vestbalkanregionen. Kommissionen fremlagde i december 2022 en EU-handlingsplan for Vestbalkan for at imødegå de stigende strømme af irregulære migranter til EU via Vestbalkanruten. Gennemførelsen af denne handlingsplan har givet de første resultater, idet migrationspresset på Vestbalkanruten

er faldet i 2023, navnlig takket være et øget politisk, finansielt og operationelt engagement mellem EU og partnerne på Vestbalkan om migration og en bedre tilpasning til EU's visumpolitik. Tilpasning af visumpolitikken til EU er stadig afgørende for, at disse partners visumfri ordning med EU kan fungere godt. Der bør fortsat gøres en yderligere indsats for at gøre fremskridt på alle handlingsplanens områder.

For at bidrage til at tackle de aktuelle udfordringer langs den østlige Middelhavsroute fremlagde Kommissionen i oktober 2023 en EU-handlingsplan for den østlige Middelhavsroute. Den omfatter operationelle foranstaltninger til forebyggelse af irregulære udrejser, bekæmpelse af smugling, tilvejebringelse af lovlige adgangsveje, forbedring af grænseforvaltningen, støtte til samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse og tilstrækkelig modtagelseskapacitet.

Ruslands krig mod Ukraine har ført til en stigning i antallet af ukrainske flygtninge. Moldova, som huser det største antal ukrainske flygtninge pr. indbygger blandt udvidelseslandene, men også lande som Montenegro, Serbien, Albanien og Nordmakedonien har spillet en afgørende rolle med hensyn til at huse disse flygtninge.

Kvaliteten af den **offentlige forvaltning** og de lovgivningsmæssige rammer er afgørende for EU's **langsigtede konkurrenceevne**¹⁷. Generelt er udvidelseslandene i bedste fald **moderat forberedt** med hensyn til kvaliteten af deres offentlige forvaltning. I rapporteringsperioden var reformfremskridtene generelt meget begrænsede. De fleste henstillinger fra tidligere år finder stadig anvendelse. Et typisk mønster er, at et formelt retligt og institutionelt grundlag for en professionel forvaltning i det mindste delvis er på plads, men ikke anvendes systematisk.

Siden Rusland indledte sin angrebskrig mod Ukraine i februar 2022, har de fleste af de ti **udvidelsesøkonomier** stået over for store økonomiske og sociale udfordringer. I Ukraine faldt BNP med 29,1 % i 2022, da landet som helhed blev alvorligt ramt af Ruslands angrebskrig, som lagde et betydeligt pres på den makroøkonomiske stabilitet. Væksten i BNP i Vestbalkanregionen aftog til 3,2 % i 2022 fra et opsving på 7,7 % i kølvandet på virkningen af covid-19 i 2021. Omfanget af afmatningen varierede imidlertid på tværs af økonomierne, idet realvæksten i BNP faldt til 6,1 % i Montenegro, 5,6 % i Tyrkiet, 4,8 % i Albanien, 4 % i Bosnien-Hercegovina, 3,5 % i Kosovo, 2,3 % i Serbien og 2,1 % i Nordmakedonien. I Tyrkiet faldt BNP-væksten til 5,6 %. I Moldova faldt BNP kraftigt med 5,9 %, og i Georgien fortsatte væksten i BNP på tocifret niveau (10,1 %). Forskellene mellem landene med hensyn til den økonomiske vækst skyldtes hovedsagelig de direkte og indirekte konsekvenser af Ruslands krig i Ukraine, herunder dens indvirkning på handelsforbindelser, energi, fødevarerpriser og flygtningestrømme. De økonomiske udsigter for de ti økonomier er fortsat præget af stor usikkerhed om krigens potentielle yderligere indvirkning på vækst, beskæftigelse og social samhørighed.

Det er i stigende grad vigtigt, at alle ti udvidelsesøkonomier fremskynder deres **strukturelle reformer for at muliggøre en holdbar genopretning** på mellemlang sigt og gøre fremskridt med hensyn til at opfylde de økonomiske kriterier for EU-medlemskab. Dette kræver, at de sikrer fungerende markedsøkonomier og viser, at de kan håndtere konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU.

En mere detaljeret oversigt over situationen med hensyn til de grundlæggende elementer i EU-tiltrædelsesprocessen i alle udvidelseslandene findes i bilag 1.

V. DEN ØKONOMISKE KONVERGENS PÅ VESTBALKAN SKAL FREMSKYNDES

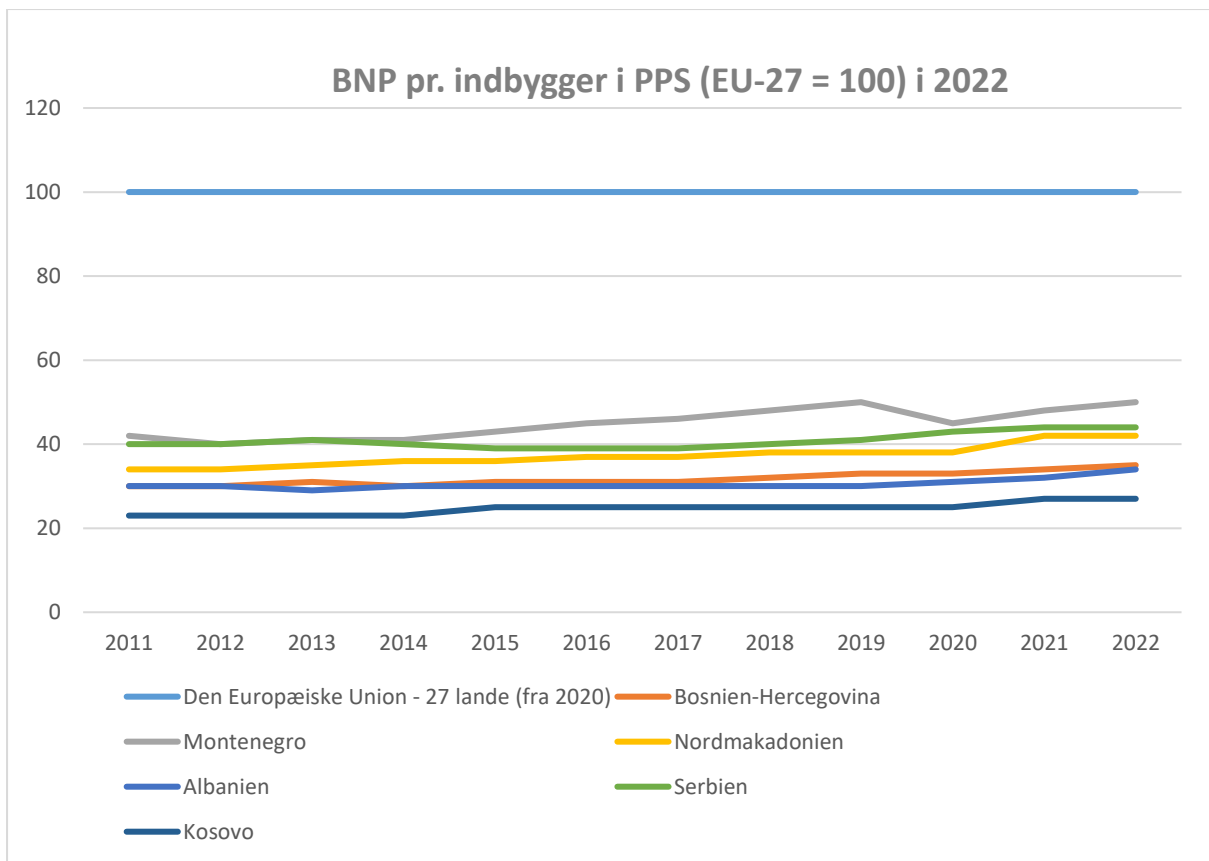
¹⁷ [COM\(2023\) 168 final](#).

I 2023 steg den økonomiske produktion i Vestbalkanregionen efter seks kvartaler med aftagende vækst hurtigere i første kvartal 2023 end i de foregående tre måneder. Væksten i regionens BNP steg marginalt til 1,7 % fra år til år fra 1,6 % i det foregående kvartal, idet de fleste lande undtagen Albanien og Bosnien-Hercegovina registrerede en stigning i produktionsvæksten. Væksten var generelt drevet af nettoeksporten og stigende investeringer. Med hensyn til det private forbrug var resultaterne blandet. Det aftog i de fleste lande og blev endda negativt i nogle tilfælde, men fortsatte med at stige støt i Montenegro.

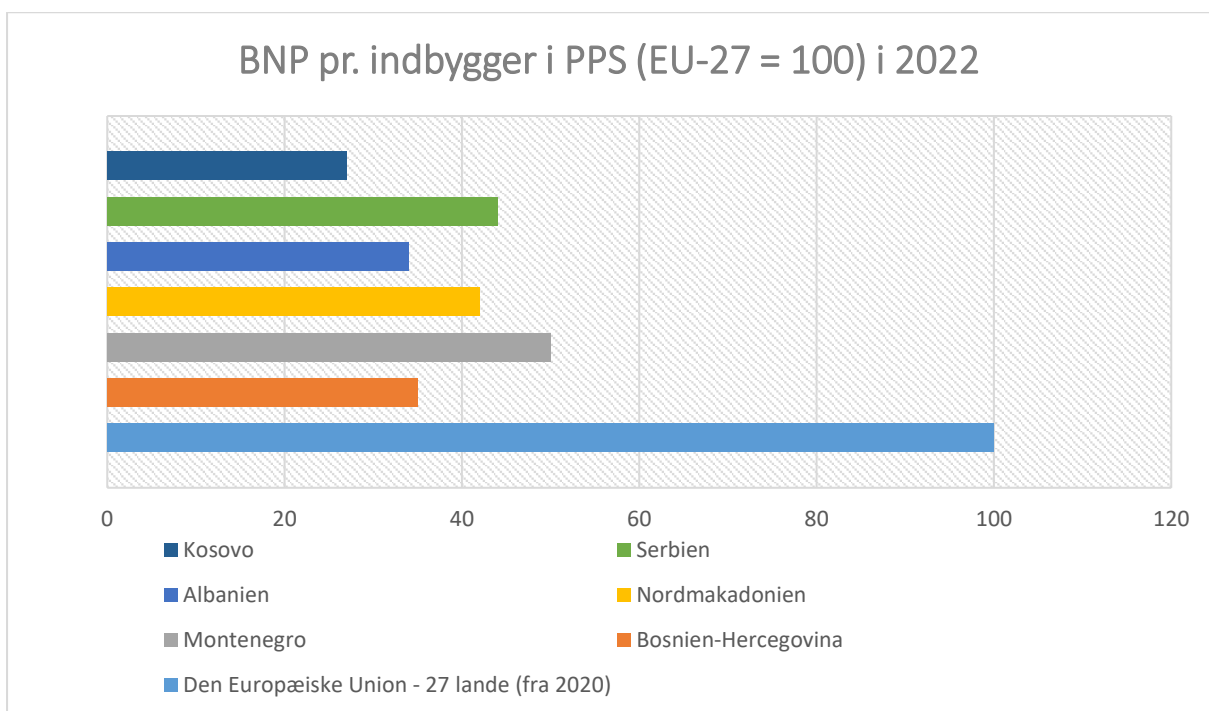
Selv før covid-19-pandemien stod økonomierne på Vestbalkan over for **alvorlige udfordringer**, som forhindrede dem i at udnytte deres økonomiske potentiale fuldt ud. Landene haltede bagefter med hensyn til at reformere deres økonomiske strukturer og forbedre konkurrenceevnen, og de havde høj arbejdsløshed (især blandt unge), et stort misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer, en vedvarende uformel økonomi, uvenlige erhvervsmiljøer og et lavt innovationsniveau.

Investeringsklimaet i landene på Vestbalkan er kendetegnet ved svage retsstatsforhold, utilstrækkelig håndhævelse af statsstøtteregele, en rodfæstet grå økonomi, ringe adgang til finansiering og lav grad af regional integration og konnektivitet. Den statslige indblanding i økonomien fortsætter, og det øger risikoen for korrupsion gennem svag forvaltning af de offentlige finanser og hyppige ændringer i de forskriftsmæssige rammer og skatterne. Der er et stort behov for at opgradere infrastrukturen. Investeringerne bør kanaliseres gennem projektpipelines og være i overensstemmelse med de prioriteter, der er aftalt med EU.

Økonomisk konvergens er kernen i fordelene ved EU-medlemskab. For landene på Vestbalkan er konvergens lav, nemlig mellem 30 og 50 % af EU-gennemsnittet (med hensyn til købekraftsparitet), og den forbedres ikke hurtigt nok. Erfaringerne fra femte runde af EU's udvidelse viser den positive indvirkning, som medlemskabet af EU's indre marked kombineret med strukturfondene har på den økonomiske konvergens.



Kilde: Eurostat, Verdensbanken



Kilde: Eurostat, Verdensbanken

For yderligere at fremskynde reformerne og skabe bedre resultater med hensyn til den **socioøkonomiske konvergens** mellem Vestbalkan og Den Europæiske Union og for at hjælpe landene med at opfylde kravene til EU-medlemskab foreslår Europa-Kommissionen en ny

vækstplan for Vestbalkan¹⁸, som vil sikre nogle af fordelene og skabe yderligere incitamenters til reform med henblik på EU-medlemskab inden tiltrædelsen.

VI. REGIONALT SAMARBEJDE OG GODE NABOSKABSFORBINDELSER

Gode naboskabsforbindelser og regionalt samarbejde på Vestbalkan er væsentlige elementer i stabiliserings- og associeringsprocessen og i udvidelsesprocessen.

Efter den vellykkede indførelse af **roaming til hjemmetakst** i de seks økonomier på Vestbalkan pr. 1. juli 2021 blev der taget yderligere forberedende skridt til at **sænke roamingtaksterne mellem Vestbalkan og EU**. I tilknytning til topmødet mellem EU og Vestbalkan i Tirana i december 2022 blev der vedtaget en køreplan for at sænke roamingomkostningerne mellem EU og Vestbalkan. Den første gradvise nedsættelse af taksterne begyndte i oktober 2023. Den endelige ambition med processen er at sænke roamingpriserne i forhold til EU til et niveau tæt på de indenlandske priser senest i 2027. Den 31. maj 2023 blev teleoperatørerne i EU og Moldova enige om frivilligt at sænke roamingtaksterne fra januar 2024 og dermed bringe Moldova tættere på det europæiske område for roaming til hjemmetakst.

Der er gennemført et betydeligt teknisk arbejde på alle de områder, som er omfattet af initiativet vedrørende det **fælles regionale marked**. Dette arbejde, som er gennemført under **Det Regionale Samarbejdsråd**, den **centraleuropæiske frihandelsaftale (CEFTA)** og **WB6 Chambers Investment Forum**, har til formål at muliggøre fri bevægelighed for personer og erhvervsudøvere og levering af elektroniske tjenesteydelser, at lette handelen og at lempe toldprocedurerne i regionen. I november 2022 godkendte lederne af WB6 på topmødet i Berlinprocessen en række "mobilitetsaftaler", der omfatter rejser inden for regionen på grundlag af ID-kort, anerkendelse af kvalifikationer fra videregående uddannelser og anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Når disse aftaler er implementeret, vil de give ret til at "rejse, studere og arbejde" i hele regionen. Der er etableret yderligere grønne og blå baner mellem Italien og henholdsvis Montenegro og Albanien og mellem Kroatien og henholdsvis Montenegro og Bosnien-Hercegovina med aktiv støtte fra transportfællesskabet og CEFTA. Mere generelt har transportfællesskabet spillet en vigtig rolle ved at støtte Vestbalkan i udvidelsesprocessen med gennemførelsen af den relevante gældende EU-ret på transportområdet og vil gøre det samme for Ukraine, Moldova og Georgien efter deres tættere associering med transportfællesskabet. Uenigheder om statusspørgsmål mellem Serbien og Kosovo forhindrede imidlertid igen den formelle vedtagelse af et voksende antal økonomisk vigtige udkast til afgørelser, som der er opnået teknisk enighed om inden for CEFTA-rammen. Regionen skal udvise politisk lederskab for at få afsluttet dette arbejde og vedtage juridisk bindende aftaler eller afgørelser med alle partnerne på tværs af Vestbalkan til gavn for deres befolkninger og virksomheder. Dette kræver, at der i fællesskab fokuseres på oprettelsen af det fælles regionale marked på grundlag af EU-regler og -standarder, og at man undgår ensidige skridt, der hindrer dette arbejde.

Den omfattende **normalisering af forbindelserne mellem Kosovo og Serbien** gennem den EU-støttede dialog er fortsat af central betydning for deres europæiske fremtid og for stabiliteten i hele regionen.

Eksisterende bilaterale aftaler, herunder Prespaaftalen mellem Grækenland og Nordmakedonien og traktaten om venskab, godt naboskab og samarbejde mellem Bulgarien og Nordmakedonien, skal gennemføres i god tro af alle parter.

¹⁸ COM(2023) 691.

På Vestbalkan er det fortsat afgørende at **løse historisk betingede problemer** og tvister forbundet med konflikterne i 1990'erne. Vigtige udestående bilaterale spørgsmål er endnu ikke løst, herunder grænsespørgsmål og sikring af domstolsadgang for ofrene for krigsforbrydelser, identifikation af de resterende savnede personer og udarbejdelse af en nøjagtig fortegnelse over tidligere grusomheder på regionalt plan. I EU er der ikke plads til opflammende retorik eller forherligelse af krigsforbrydere fra nogen side.

Forbindelserne mellem Tyrkiet og Grækenland forværredes indtil begyndelsen af 2023, hvor den solidaritet, som det græske folk og den græske regering udviste efter jordskælvene i februar 2023, førte til en markant forbedring af forbindelserne. Derefter fulgte udvekslinger på højt plan, herunder møder på statschefniveau.

I rapporteringsperioden deltog Tyrkiet ikke i uautoriserede boreaktiviteter i det østlige Middelhav.

At fortsætte dialogen i god tro og afholde sig fra ensidige handlinger, der er i strid med EU's interesser og krænker folkeretten og EU-medlemsstaternes suveræne rettigheder, er et væsentligt krav for at sikre et stabilt og sikkert miljø i det østlige Middelhavsområde og udviklingen af et samarbejdsbaseret og gensidigt fordelagtigt forhold mellem EU og Tyrkiet. Tyrkiet forventes entydigt at forpligte sig til at opretholde gode forbindelser til sine nabolande, overholde internationale aftaler og finde en fredelig løsning på tvister i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, herunder om nødvendigt ved hjælp af Den Internationale Domstol.

EU er fortsat fast besluttet på at forsvare sine og medlemsstaternes interesser og opretholde regional stabilitet.

Det er af afgørende betydning, at Tyrkiet forpligter sig til og aktivt bidrager til forhandlingerne om en retfærdig, samlet og holdbar **løsning på Cypren-spørgsmålet** inden for rammerne af FN, som bygger på en føderation bestående af to samfund og to zoner med politisk lighed, og som er i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd samt i overensstemmelse med gældende EU-ret og de principper, som EU bygger på. Der bør ikke træffes ensidige foranstaltninger, som kan skabe spændinger på øen og underminere en tilbagevenden til forhandlingsbordet. Tyrkiet skal straks ophæve alle foranstaltninger og skridt, der er taget med hensyn til Varosha siden oktober 2020, som er i strid med relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd. Tyrkiet skal hurtigst muligt opfylde sin forpligtelse til at gennemføre tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet fuldt ud og gøre fremskridt med normaliseringen af forbindelserne med Republikken Cypern. Tyrkiet fortsatte med at slå til lyd for en tostatsløsning i strid med FN's Sikkerhedsråds resolutioner.

Ruslands angrebskrig mod **Ukraine** har haft indvirkning på forbindelserne med landets bilaterale partnere og nabolande. De ukrainske myndigheder har forsøgt at opretholde og yderligere styrke samarbejdet og de diplomatiske forbindelser med europæiske lande.

Ukraines forbindelser med landene på Vestbalkan er generelt blevet bedre, dog med divergerende synspunkter med Serbien og Bosnien-Hercegovinas Republika Srpska-enhed om deres forbindelser med Rusland. Forbindelserne med Georgien har været under et vist pres, navnlig på grund af Georgiens manglende tilpasning til sanktionerne mod Rusland. Tyrkiet er fortsat en strategisk partner for Ukraine gennem vigtige bilaterale økonomiske og mellemfolkelige bånd, hvilket fremgår af en bilateral visumfri ordning og en frihandelsaftale, der blev undertegnet i februar 2022. Tyrkiet har også været en fremtrædende deltager i Ukraines Internationale Krimplatform.

Efter Ruslands angrebskrig mod Ukraine intensiverede **Moldova** samarbejdet med Ukraine og Rumænien om humanitær støtte til ukrainske flygtninge, energisikkerhed, transport og konnektivitet. Siden begyndelsen af Ruslands angrebskrig mod Ukraine har Europa-Kommissionen ydet mere end 48 mio. EUR i humanitær bistand til Moldova for at støtte både de ukrainske flygtninge, der bor i landet, og de moldoviske familier, der huser dem.

Styrkelsen af det bilaterale samarbejde med Ukraine fortsatte gennem i rapporteringsperioden. Moldova har udvist solidaritet med Ukraine siden begyndelsen af Ruslands krig, stemt for relevante resolutioner fra FN's Generalforsamling og tilsluttet sig en række politiske erklæringer i internationale organisationer, der fordømmer den militære aggression. Landet husede og støttede et stort antal flygtninge, der i høj grad var afhængige af internationale humanitære donorer, og støttede aktivt udviklingen af nye handelsruter under initiativet "solidaritetsbaner". I kølvandet på ødelæggelsen af Kakhovka-dæmningen tilbød Moldova bilateral bistand til Ukraine for at håndtere de humanitære konsekvenser af katastrofen.

Georgien har haft diplomatiske forbindelser med alle sine naboer undtagen Den Russiske Føderation siden krigen i 2008. Begge parter deltager i den internationale debat i Genève under fælles forsæde af EU, FN og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa. Georgien har indgået et strategisk partnerskab med Tyrkiet. Georgien støtter fortsat Ukraines territoriale integritet og suverænitet, herunder gennem medsponsorering af FN-resolutioner til støtte for Ukraine, men landet har ikke tilpasset sig EU's restriktive foranstaltninger over for Rusland. Genoptagelsen af flyvninger mellem Rusland og Georgien og sundhedsforholdene i fængslet for den tidligere georgiske præsident Saakashvili, en ukrainsk statsborger, har ført til yderligere diplomatiske spændinger.

Ukraine, Moldova og Georgien deltager også fortsat aktivt i **Det Østlige Partnerskab**.

Territorialt samarbejde gør det muligt for udvidelseslandene at samarbejde indbyrdes og med EU's nabomedlemsstater inden for centrale sociale og økonomiske sektorer. **Grænseoverskridende samarbejdsprogrammer** skaber mere specifikt muligheder for dialog og samarbejde på lokalt forvaltningsniveau med inddragelse af lokalsamfund, den private sektor og civilsamsfundsorganisationer. EU-strategien for området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav og EU-strategien for Donauområdet fortsatte med at bidrage til samarbejdet mellem medlemsstaterne og kandidatlandene ved at fremme administrativ kapacitet inden for forskellige EU-politikker, herunder samhørighedspolitikken, og ved at tilbyde en platform for samarbejde.

VII. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

I.

1. I et **geopolitisk miljø** i hastig forandring har EU vist, at det parat til at vokse med opgaven ved at styrke sin position på den internationale scene. I overensstemmelse med Unionens mål om at fremme fred, sine værdier og befolkningernes velfærd er EU's udvidelse fortsat et effektivt redskab til at fremme demokrati, retsstatsprincippet og respekten for de grundlæggende rettigheder. Et troværdigt, meritbaseret tiltrædelseperspektiv er den vigtigste drivkraft bag omstillingen og styrker dermed vores kollektive sikkerhed og socioøkonomiske velstand. Det er afgørende for at fremme forsoning og stabilitet på det europæiske kontinent. **Historien** pålægger EU at arbejde på at **fremskynde EU's udvidelse og fuldføre Unionen**.
2. Der er allerede opnået **ny fremdrift i EU's udvidelsespolitik**. En klar udsigt til EU-medlemskab for landene på Vestbalkan, Ukraine, Moldova og Georgien er i EU's egen

politiske, sikkerhedsmæssige og økonomiske interesse og er afgørende i den nuværende geopolitiske kontekst.

I Granadaerklæringen¹⁹ mindede EU's ledere om, at udvidelse "*er en drivkraft for at forbedre de europæiske borgeres økonomiske og sociale forhold og mindske forskellene mellem landene og skal fremme Unionens værdigrundlag*". De bemærker også, at **både EU og de kommende medlemsstater** skal være klar til en yderligere udvidet Union. Med henblik herpå er Unionen nødt til at skabe det nødvendige interne grundlag og forberede reformer. Samtidig er det afgørende, at kommende medlemmer intensiverer deres reformbestrebelse, navnlig på retsstatsområdet, i overensstemmelse med tiltrædelsesprocessens meritbaserede karakter og med EU's bistand.

3. Der er sket en **betydelig udvikling** på EU's udvidelsesdagsorden i det seneste år.

Det Europæiske Råd anerkendte **Ukraines, Moldovas og Georgiens** europæiske perspektiv. EU's ledere besluttede i juli at give Ukraine og Republikken Moldova status af kandidatland og at give Georgien samme status, når prioriteterne i Kommissionens udtalelse om Georgiens ansøgning om medlemskab er blevet behandlet.

På **Vestbalkan** fandt den første regeringskonference med Albanien og Nordmakedonien om **tiltrædelsesforhandlinger** sted i juli 2022 efterfulgt af den analytiske gennemgang af processen vedrørende gældende EU-ret (screening). I december 2022 gav Det Europæiske Råd Bosnien-Hercegovina status som **EU-kandidatland** under forudsætning af, at landet gennemfører de skridt, der er beskrevet i Kommissionens meddelelse om udvidelsespolitikken fra oktober 2022. I december 2022 ansøgte **Kosovo** om EU-medlemskab. EU nåede i foråret 2023 til enighed om visumliberalisering for Kosovo, som træder i kraft 1. januar 2024.

4. Alle udvidelseslandene har nu en **historisk mulighed** for at knytte deres fremtid fast til Den Europæiske Union. Kommissionen er parat til at fremskynde deres respektive tiltrædelsesprocesser og sikre, at den **næste udvidelse bliver en katalysator for fremskridt**. Tiltrædelse er og vil fortsat være en **meritbaseret proces**, der fuldt ud afhænger af de konkrete fremskridt, der gøres af de enkelte lande. Retsstatsprincippet, økonomien, de demokratiske institutioners funktionsmåde og reformen af den offentlige forvaltning er fortsat hjørnestenene i udvidelsespolitikken. Landene skal handle med større beslutsomhed for at gennemføre de nødvendige reformer og gøre håndgribelige og uigenkaldelige fremskridt med hensyn til de grundlæggende elementer for at kunne udnytte det nye momentum fuldt ud.
5. Den økonomiske vækst i mange af landene er desuden for langsom, og konvergenen med EU sker derfor ikke hurtigt nok. Der er behov for målrettede strukturreformer, navnlig for at frigøre vækstpotentialet i Vestbalkanregionen. Retsstatsprincippet skal styrkes, og erhvervs klimaet skal forbedres, hvis landene skal kunne tiltrække det investeringsniveau og opnå den handelsintegration, der er nødvendig for at sætte skub i væksten og bringe regionen tættere på EU. Kommissionen foreslår derfor parallelt hermed en ny **vækstplan for Vestbalkan**²⁰. Planen består af fire søjler, der gensidigt styrker hinanden: i) øget integration med EU's indre marked, som skal gå hånd i hånd med ii) åbning af markederne for alle naboer på Vestbalkan og opbygning af et fælles regionalt marked. iii) For at uddybe de nuværende reformer vil investeringsprioriteter og reformer blive formuleret i

¹⁹ [Granadaerklæringen](#).

²⁰ COM(2023) 691 og COM(2023) 692.

reformdagsordener for hvert land på grundlag af de økonomiske reformprogrammer. iv) Gennemførelsen af disse reformer vil frigøre øget finansiel bistand.

Bilaterale spørgsmål, navnlig på Vestbalkan, bremser ikke blot den regionale økonomiske integration, men forsinker også landenes respektive vej mod EU. Uløste problemer skaber en risiko for ustabilitet og endda eskalering, som det sås under det voldelige angreb på Kosovos politi den 24. september i Banjska i det nordlige Kosovo. Det er derfor afgørende, at der tages fat på udestående spørgsmål, og at de berørte parter finder frem til gensidigt acceptable løsninger. I den forbindelse opfordres både Kosovo og Serbien indtrængende til at engagere sig mere konstruktivt i den EU-støttede dialog om gennemførelsen af aftalen om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil samt andre aftaler, der er indgået under den EU-støttede dialog, uden yderligere forsinkelse eller forhåndsbetingelser. Dette omfatter oprettelsen af sammenslutningen/fællesskabet af kommuner med et serbisk flertal. Normalisering af forbindelserne er en væsentlig forudsætning for begge parter vej mod EU. De risikerer begge at miste vigtige muligheder, hvis der ikke sker fremskridt.

6. Tyrkiet er fortsat en vigtig partner for Den Europæiske Union på vigtige områder af fælles interesse. EU har en strategisk interesse i stabile og sikre forhold i det østlige Middelhavsområde og i udviklingen af et samarbejdsbaseret og gensidigt berigende partnerskab med Tyrkiet.

I december 2022 gentog Rådet, at Tyrkiet fortsætter med at bevæge sig længere væk fra Den Europæiske Union, og at Tyrkiets tiltrædelsesforhandlinger reelt er gået i stå, og at det ikke kan overvejes at åbne eller lukke yderligere kapitler på nuværende tidspunkt. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne vurdering, har ikke ændret sig. Det Europæiske Råd opfordrede i juni 2023 den højtstående repræsentant og Kommissionen til at forelægge Det Europæiske Råd en rapport om status for forholdet mellem EU og Tyrkiet på grundlag af de instrumenter og muligheder, som Det Europæiske Råd har udpeget, og med henblik på at kunne komme videre på en strategisk og fremsynet måde. Dette rapport vil blive forelagt i november 2023. Kommissionen og den højtstående repræsentant vil orientere Rådet om status for ovennævnte skridt inden udgangen af 2024.

II.

7. For **Montenegro** anføres myndighedernes politiske engagement i landets EU-tiltrædelsesproces som en nøgleprioritet for landet og afspejles generelt i relevante politiske beslutninger. Dette omfatter en fortsat tilpasningsgrad på 100 % i forhold til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder sanktioner. Montenegro har bidraget til håndteringen af de blandede migrationsstrømme til EU ved at samarbejde om at gennemføre EU's handlingsplan for Vestbalkan. I de seneste to år har politisk ustabilitet, spændinger, de demokratiske og retslige institutioners svage funktion og fraværet af en egentlig regering imidlertid sat beslutningsprocesserne og gennemførelsen af reformer i stå, og det har ført til en markant opbremsning i forhandlingerne. Kommissionens vurdering er, at der i overensstemmelse med forhandlingsrammen for øjeblikket er sikret en overordnet balance mellem på den ene side fremskridt inden for kapitlerne om retsstaten og på den anden side fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne på tværs af kapitler.

Prioriteten for yderligere generelle fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne — og inden man bevæger sig i retning af foreløbig afslutning af andre kapitler eller klynger — er fortsat **opfyldelsen af de foreløbige benchmarks for retsstatsprincippet**, der er fastsat i kapitel 23 og 24. For at nå denne milepæl skal Montenegro intensivere sin indsats for at løse de

udestående spørgsmål, herunder på de kritiske områder ytringsfrihed og mediefrihed samt bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, og det skal fremskynde og uddybe reformerne af retsvæsenets uafhængighed, professionalisme og afhængighed, herunder udnævnelse af dommere. Konstitueringen af det nye parlament og den nye regering fandt sted i slutningen af oktober 2023. Den nye regering skal fokusere på at gennemføre vigtige udestående EU-relaterede reformer, og et velfungerende parlament er afgørende. Arbejdet skal fokusere på at opbygge bred politisk konsensus om centrale reformer og på at styrke fokus på centrale resultater for at fremme EU's integrationsdagsorden i praksis.

8. I **Serbien** steg reformtempoet op efter dannelsen af den nye regering i slutningen af oktober 2022, selv om den politiske udvikling efter de to tragiske masseskyderier i maj 2023 førte til en midlertidig nedgang i tempoet. På retsstatsområdet tog Serbien skridt til at styrke retsvæsenets uafhængighed og ansvarlighed med rettidig vedtagelse af den lovgivning, der gennemfører forfatningsændringerne fra 2022 i praksis. Serbien udarbejdede og vedtog også ny medielovgivning, hvis gennemførelse kan forbedre de lovgivningsmæssige rammer betydeligt. Det forbedrede sin tilpasning til EU's visumpolitik og ophævede loven om særlige procedurer for offentlige indkøb af lineære infrastrukturprojekter. Der er behov for yderligere arbejde og et langvarigt politisk engagement for at vedtage og gennemføre de nødvendige reformer på retsstatsområdet. Den retlige ramme, der vil gøre det muligt at adskille gassektoren, blev indført, men forsinkelserne er nu betydelige. Serbien har indgået en frihandelsaftale med Kina, hvilket rejser alvorlige spørgsmål. Serbien skal som en prioritet forbedre sin tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder restriktive foranstaltninger og erklæringer over for Rusland, og skal afstå fra handlinger og erklæringer, der strider mod EU's holdninger til udenrigspolitik og andre strategiske spørgsmål. Efter Kommissionens opfattelse kunne der være opnået langt større fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne i overensstemmelse med forhandlingsrammen. Der er behov for konstant opmærksomhed for at bevare den overordnede balance mellem på den ene side fremskridt inden for kapitlerne om retsstatsforhold og normalisering af forbindelserne med Kosovo og på den anden side fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne på tværs af kapitler. Normalisering af forbindelserne er en væsentlig forudsætning på den europæiske vej for både Serbien og Kosovo, og begge risikerer at miste vigtige muligheder, hvis der ikke sker fremskridt.

Kommissionen vurderer fortsat, at Serbien har opfyldt benchmarkene for åbning af klynge 3 (konkurrenceevne og inklusiv vækst) på teknisk plan.

Serbiens fremskridt med hensyn til retsstatsprincippet og normaliseringen af forbindelserne med Kosovo vil fortsat være afgørende for, hvor hurtigt tiltrædelsesforhandlingerne overordnet set skrider fremad. I det kommende år forventes Serbien utvetydigt at vise, at det er fast besluttet på at fremme tiltrædelsesprocessen ved at fremskynde sit arbejde med gennemførelsen af EU-tiltrædelsesrelaterede reformer over hele linjen. Med hensyn til retsstatsprincippet forventes Serbien at afhjælpe mangler, navnlig på centrale områder som retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, mediefrihed, forsamlingsfrihed og den nationale håndtering af krigsforbrydelser. Serbien skal også gøre en troværdig indsats for at standse desinformation og udenlandsk indblanding og informationsmanipulation, mindske energisektorens afhængighed af Rusland, styrke samarbejdet med EU på migrationsområdet og tage ansvar for proaktiv og objektiv kommunikation om EU. Serbien har bidraget til forvaltningen af de blandede

migrationsstrømme til EU ved at samarbejde om at gennemføre EU's handlingsplan for Vestbalkan.

Serbien er stadig engageret sig i den EU-støttede dialog om normalisering af forbindelserne med Kosovo, men det er nødt til at udvise et mere seriøst engagement, gøre en større indsats og indgå kompromiser for at komme videre med normaliseringsprocessen for forbindelserne med Kosovo. Serbien skal overholde sine dialogforpligtelser og forpligte sig til fuld gennemførelse af alle tidligere dialogaftaler samt aftalen om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil. Landet forventes at engagere sig mere konstruktivt for at muliggøre forhandlinger om den omfattende juridisk bindende normaliseringsaftale. Serbien forventes også at samarbejde fuldt ud om efterforskningen af det voldelige angreb på Kosovos politi den 24. september 2023 og angrebene på KFOR den 29. maj. Gerningsmændene bag angrebet skal pågribes og hurtigt retsforfølges, og Serbien skal samarbejde fuldt ud og tage alle nødvendige skridt i denne henseende.

9. I **Nordmakedonien** har myndighederne konsekvent erklæret, at EU-tiltrædelse fortsat er deres strategiske mål. Som forhandlingsland skal Nordmakedonien levere resultater med hensyn til gennemførelsen af EU-relaterede reformer, herunder inden for klyngen for de grundlæggende elementer, navnlig retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, reform af den offentlige forvaltning, herunder forvaltning af offentlige finanser, og offentlige indkøb. En række ændringer af straffeloven, der berører et stort antal korruptionssager på højt niveau, har givet anledning til alvorlig bekymring. Det er afgørende, at tilliden til retssystemet styrkes, og at korruption bekæmpes målrettet, herunder gennem solide dokumenterede resultater i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og endelig domfældelse i korruptionssager på højt niveau. Landet har fortsat fuldt ud tilpasset sig alle EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger efter Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Nordmakedonien har bidraget til forvaltningen af de blandede migrationsstrømme til EU ved at samarbejde om at gennemføre EU's handlingsplan for Vestbalkan.

Nordmakedonien har forpligtet sig til at prioritere iværksættelsen og gennemførelsen af de relevante forfatningsmæssige ændringer med henblik på at inkludere borgere, der bor inden for statens grænser, i forfatningen. Landet er et godt eksempel på et multietnisk samfund. Efter den første regeringskonference om EU-tiltrædelsesforhandlingerne med Nordmakedonien i juli 2022 er den analytiske gennemgang af gældende EU-ret (screeningen) forløbet gnidningsløst. Nordmakedonien har engageret sig aktivt og udvist et stort engagement under screeningsprocessen. Rapporten om screening vedrørende klyngen for de grundlæggende elementer blev forelagt Rådet i juli 2023.

I lyset af Rådets konklusioner fra juli 2022 ser Kommissionen frem til en hurtig og beslutsom opfølgning på rapporten om screening vedrørende klyngen for de grundlæggende elementer, herunder med hensyn til landets køreplaner baseret på forhandlingsrammen, med henblik på at åbne den første klynge inden årets udgang.

10. I **Albanien** har myndighederne konsekvent erklæret, at det strategiske mål med EU-tiltrædelse er landets vigtigste prioritet. Albanien har fortsat gjort fremskridt med reformerne under klyngen for grundlæggende elementer, herunder med den fortsatte gennemførelse af den omfattende reform af retsvæsenet. Den specialiserede struktur for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (SPAK) har opnået yderligere

konkrete resultater. Det gode samarbejde med EU-medlemsstaterne og EU-agenturerne om bekæmpelse af organiseret kriminalitet fortsatte. Albanien har bidraget til forvaltningen af de blandede migrationsstrømme til EU ved at samarbejde om at gennemføre EU's handlingsplan for Vestbalkan.

Som ikkepermanent medlem har Albanien været aktivt engageret i FN's Sikkerhedsråd, herunder som medunderskriver af resolutioner, der fordømmer Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Med sin fulde tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik har Albanien udsendt et stærkt signal om det strategiske valg vedrørende EU-tiltrædelse og om landets rolle som en pålidelig partner.

Efter den første regeringskonference om EU-tiltrædelsesforhandlingerne med Albanien i juli 2022 er den analytiske gennemgang af gældende EU-ret (screeningen) forløbet gnidningsløst. Albanien har engageret sig aktivt og udvist et stort engagement under screeningsprocessen. Rapporten om screening vedrørende klyngen for de grundlæggende elementer blev forelagt Rådet i juli 2023.

I lyset af Rådets konklusioner fra juli 2022 ser Kommissionen frem til en hurtig og beslutsom opfølgning på rapporten om screening vedrørende klyngen for de grundlæggende elementer, herunder med hensyn til landets køreplaner baseret på forhandlingsrammen, med henblik på at åbne den første klynge inden årets udgang.

11. Kommissionen glæder sig over **Bosnien-Hercegovinas** reformbestrebelse siden Det Europæiske Råds møde i december 2022, hvor landet fik kandidatstatus. Kommissionen glæder sig også over det nye ministerråds hurtige tiltrædelse i januar 2023. De politiske partiers offentlige engagement i det strategiske mål om europæisk integration har givet positive resultater.

Der er truffet foranstaltninger hen imod opfyldelsen af nøgleprioriteterne og iværksættelse af de skridt, der er angivet i Kommissionens henstilling vedrørende kandidatstatus. Ministerrådet vedtog strategier til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, udarbejdede en ajourført risikovurdering og en ledsagende handlingsplan for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, vedtog strategier for migration og terrorisme og udpegede et tilsynsorgan til gennemførelse af den nationale strategi for behandling af krigsforbrydelser. Bosnien-Hercegovina har bidraget til forvaltningen af de blandede migrationsstrømme til EU ved at samarbejde om at gennemføre EU's handlingsplan for Vestbalkan. Kontaktpunktet med Europol påbegyndte sit arbejde i juni 2023. Landet har vedtaget love, navnlig om retsvæsenets integritet gennem ændringer af det høje domstols- og anklageråd, forebyggelse af tortur (udpegelse af ombudsmanden som en national forebyggende mekanisme), udlændinge og fri adgang til oplysninger, og har vedtaget kønshandlingsplanen. Tilpasningen til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er blevet væsentligt forbedret i rapporteringsperioden, men der skal stadig gøres mere med hensyn til gennemførelsen af restriktive foranstaltninger.

De politiske koalitionspartiers offentlige engagement i det strategiske mål om europæisk integration har givet positive resultater, siden landet fik kandidatstatus. Samtidig har der været en negativ udvikling i Republika Srpska-enheden. Enheden opfordrede forfatningsdommere til at træde tilbage og vedtog i strid med landets forfatning og retsorden et lovdekret om, at forfatningsdomstolens afgørelser ikke ville blive gennemført. Enheden genindførte også strafferetlige sanktioner for ærekrænkelser, der begrænser ytringsfriheden og mediefriheden. Et lovforslag, der er rettet mod civilsamfundsgrupper

som "udenlandske agenter", er også under vedtagelse i enheden. Hvis det vedtages, vil det være endnu et stort tilbageskridt med hensyn til grundlæggende rettigheder. Separatistiske handlinger, der underminerer landets enhed, suverænitet, territoriale integritet, forfatningsmæssige orden og folkeretlige retssubjektivitet, underminerer fremskridtene i EU-tiltrædelsesprocessen.

En række afgørelser fra forfatningsdomstolen er endnu ikke fuldført fuldt ud, herunder om statslig ejendom. Begge enheders forsamlinger bør hurtigt udnævne dommere for at sikre en fuldt sammensat forfatningsdomstol. Landet skal hurtigst muligt afslutte de igangværende forfatnings- og valgreformer. Der er stadig behov for reformer for at bringe forfatningen i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention i overensstemmelse med Sejdić-Finci-dommen.

Overordnet set skal Bosnien-Hercegovina gøre en yderligere indsats for at opfylde de 14 nøgleprioriteter, der er fastsat i Kommissionens udtalelse om landets ansøgning om EU-medlemskab, og de skridt, der er angivet i Kommissionens henstilling om kandidatstatus. Status for gennemførelsen af de 14 nøgleprioriteter er beskrevet i landerapporten. Kommissionen anbefaler, at der indledes EU-tiltrædelsesforhandlinger med Bosnien-Hercegovina, når medlemskabskriterierne er opfyldt i tilstrækkelig grad.

Kommissionen vil aflægge rapport til Rådet om fremskridtene senest i marts 2024.

12. Efter **Kosovos** ansøgning om EU-medlemskab i december 2022 fortsatte regeringen med at gå videre med sin EU-reformdagsorden. Kosovo gjorde fremskridt med hensyn til at imødekomme EU's mangeårige henstillinger om valgreform, hvilket førte til vedtagelsen af to vigtige valglove. Kosovo skal intensivere sine bestræbelser på at styrke retsstatsprincippet og den offentlige forvaltning og opbygge energimodstandsdygtighed. Kosovo har bidraget til forvaltningen af de blandede migrationsstrømme til EU ved at samarbejde om at gennemføre EU's handlingsplan for Vestbalkan. Visumliberaliseringen for kosovoske statsborgere forventes at træde i kraft den 1. januar 2024. Situationen i det nordlige Kosovo er blevet påvirket af flere kriser af varierende intensitet. Kosovoserbere trådte kollektivt tilbage fra Kosovos institutioner i november 2022. Efter deres udtrædelse blev der afholdt lokale suppleringsvalg i de fire kommuner i det nordlige Kosovo i april 2023. Den meget lave valgdeltagelse, navnlig blandt kosovoserbere, viste, at disse valg ikke giver en langsigtet politisk løsning. Det er fortsat bydende nødvendigt at genoprette en situation, hvor kosovoserbere deltager aktivt i den lokale regeringsførelse, politiarbejdet og retsvæsenet i det nordlige Kosovo. Der skal afholdes tidlige lokalvalg så hurtigt som muligt i alle fire kommuner. Disse valg skal organiseres på en fuldstændig inklusiv måde og med betingelsesløs deltagelse af kosovoserbere. Kosovo skal foretage en nedtrapning i det nordlige Kosovo ved at reducere Kosovos særlige politistyrkers permanente tilstedeværelse, og det skal lette eksproprieringen af jord og udsættelse i den nordlige del af landet.

Kosovo er stadig engageret sig i den EU-støttede dialog om normalisering af forbindelserne med Serbien, men det er nødt til at udvise et mere seriøst engagement, gøre en større indsats og indgå kompromiser for at komme videre med normaliseringsprocessen for forbindelserne med Serbien. Kosovo skal overholde sine dialogforpligtelser og forpligte sig til fuld gennemførelse af alle tidligere dialogaftaler samt aftalen om vejen til normalisering og gennemførelsesbilaget hertil. Kosovo forventes at engagere sig mere konstruktivt for at muliggøre forhandlinger om den omfattende juridisk bindende

normaliseringsaftale. Normalisering af forbindelserne er en væsentlig forudsætning på den europæiske vej for både Serbien og Kosovo, og begge risikerer at miste vigtige muligheder, hvis der ikke sker fremskridt.

13. **Tyrkiet** er et kandidatland og en vigtig partner for EU. Landets tiltrædelsesforhandlinger har været gået i stå siden juni 2018 i overensstemmelse med Det Europæiske Råds afgørelser, da Tyrkiet fortsat bevægede sig væk fra EU. Dialogen om retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder er fortsat en integreret del af forbindelserne mellem EU og Tyrkiet. Afvisningen af at gennemføre visse afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol giver fortsat anledning til bekymring. Tyrkiet er en vigtig regional aktør på det udenrigspolitiske område, som er et vigtigt element i forbindelserne mellem EU og Tyrkiet, selv om der fortsat er forskellige holdninger til visse udenrigspolitiske spørgsmål. Tyrkiet opretholdt en meget lav tilpasningsgrad på 10 % i forhold til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Tyrkiet fordømte Ruslands angrebskrig mod Ukraine og engagerede sig politisk og diplomatisk, bl.a. ved at fremme direkte forhandlinger, arbejde med nedtrapning og våbenhvile, lette eksporten af ukrainsk korn, bistå ved udvekslingen af fanger og yde afgørende og stærk militær bistand til Ukraine. Tyrkiet afholdt sig imidlertid fortsat fra at tilpasse sig EU's restriktive foranstaltninger over for Rusland. Tyrkiets retorik til støtte for terrorgruppen Hamas efter dens angreb på Israel den 7. oktober 2023 er fuldstændig i strid med EU's tilgang.

Landet forventes aktivt at støtte forhandlingerne om en retfærdig, samlet og holdbar løsning på Cypren-spørgsmålet inden for rammerne af FN i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd og i overensstemmelse med de principper, som EU bygger på. Det er vigtigt, at Tyrkiet bekræfter sit tilsagn om at deltage i de FN-ledede forhandlinger om en løsning vedrørende Cypren i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd, herunder de eksterne aspekter heraf. Tyrkiet skal også omgående opfylde sin forpligtelse til at sikre fuld og ikkediskriminerende gennemførelse af tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet.

Samarbejdet med Tyrkiet på områder af fælles interesse er fortsat på vigtige områder som f.eks. terrorbekæmpelse, økonomi, energi, fødevarerikkerhed, migration og transport. EU har en strategisk interesse i stabile og sikre forhold i det østlige Middelhavsområde og i udviklingen af samarbejdsbaserede og gensidigt berigende forbindelser med Tyrkiet. Kommissionen og den højtstående repræsentant vil forelægge en rapport for Det Europæiske Råd i november 2023, hvori de vil redegøre for yderligere muligheder for at udvikle disse forbindelser.

14. Kommissionen glæder sig over den betydelige reformindsats, som **Ukraine** har gjort siden Det Europæiske Råds møde i juni 2022 på trods af Ruslands angrebskrig. Kommissionen finder, at Ukraine har gjort store fremskridt med de syv skridt, der er anført i dens udtalelse fra juni 2022, og har truffet yderligere foranstaltninger for at supplere og opretholde disse resultater.

Ukraine har indført et gennemsigtigt og meritbaseret forhåndsudvælgelsessystem for dommerne ved forfatningsdomstolen og har gennemført en menneskerettighedsfokuseret reform af de retlige forvaltningsorganer. Ukraine bør fortsætte med at gennemføre de vedtagne love om udvælgelse og udnævnelse af dommere ved de almindelige domstole og ved forfatningsdomstolen. Ukraine har styrket bekæmpelsen af korruption ved løbende at

forbedre sine dokumenterede resultater med hensyn til korruptionsefterforskning og -domfældelser på en troværdig måde og ved at sikre gennemsigtige udnævnelser af lederne af de vigtigste antikorrupsionsagenturer. Landet har truffet yderligere systemiske foranstaltninger for at sikre bæredygtigheden af sine bestræbelser på at bekæmpe korruption, herunder ved at genoprette det elektroniske system til indberetning af aktiver, om end med visse mangler, og ved at gennemføre det statslige program for bekæmpelse af korruption.

Ukraine har styrket sin ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge, herunder tilpasningen af sin lovgivning, navnlig definitionen af politisk udsatte personer, til FATF's standarder, og har vedtaget en omfattende strategisk plan og handlingsplan for reformen af retshåndhævelsessektoren. Ukraine har også intensiveret de systemiske foranstaltninger over for oligarker på områder som f.eks. konkurrence og finansiering af politiske partier, samtidig med at anvendelsen af antioligarkloven er blevet udsat. Ukraine har tilpasset sin medielovgivning til EU-retten. Landet har fortsat med at styrke beskyttelsen af nationale mindretal, navnlig ved at ændre lovgivningen om mindretal og om uddannelse. Der er dog endnu ikke gennemført yderligere reformer, som Venedigkommissionen har anbefalet. Disse reformprocesser skal være inklusive ved fuldt ud at inddrage repræsentanterne for de nationale mindretal i alle de nødvendige skridt.

Selv om indførelsen af militær undtagelsestilstand har ført til en undtagelse fra visse grundlæggende rettigheder, er de iværksatte foranstaltninger midlertidige og står i et rimeligt forhold til situationen i landet.

I lyset af de resultater, der er opnået siden juni 2022 under de politiske kriterier — bl.a. inden for rammerne af de syv trin — opfylder Ukraine efter Kommissionens opfattelse de kriterier vedrørende institutionel stabilitet, der garanterer demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, som blev fastsat af Det Europæiske Råd i København i 1993, forudsat at landet fortsætter sine reformbestræbelser og opfylder de resterende krav under de syv trin. På dette grundlag anbefaler Kommissionen, at Rådet indleder tiltrædelsesforhandlinger med Ukraine. Kommissionen anbefaler endvidere, at Rådet vedtager forhandlingsrammen, når Ukraine har:

- vedtaget den lov om at øge personaleloftet for Ukraines nationale kontor for bekæmpelse af korruption, som regeringen har foreslået
- fjernet de bestemmelser i loven om forebyggelse af korruption, der begrænser NACP's beføjelser til fortsat at kontrollere aktiver, der allerede har gennemgået kontrolprocessen, og som begrænser NACP's beføjelser til at kontrollere ejendom, som personer har erhvervet, inden de tiltræder den offentlige tjeneste, uden at dette berører de regler, der gælder for den nationale sikkerhed under krigen
- vedtaget en lov, der regulerer lobbyvirksomhed i overensstemmelse med europæiske standarder som led i handlingsplanen for bekæmpelse af oligarker
- vedtaget en lov om imødekommelse af Venedigkommissionens resterende henstillinger fra juni 2023 og oktober 2023 i forbindelse med loven om nationale mindretal og om imødekommelse af Venedigkommissionens henstillinger i forbindelse med lovgivningen om nationalsprog, medier og uddannelse.

Ukraine skal fortsætte bekæmpelsen af korruption ved at skabe yderligere dokumenterede resultater med hensyn til korruptionsefterforskning og -domfældelser.

Kommissionen vil løbende følge fremskridtene og opfyldelsen på alle de områder, der vedrører indledningen af forhandlinger, og den vil aflægge rapport til Rådet inden marts

2024. Kommissionen er parat til at indlede det forberedende arbejde, navnlig den analytiske gennemgang af gældende EU-ret (screening) og forberedelsen af forhandlingsrammen.

15. Kommissionen glæder sig over den betydelige reformindsats, som **Moldova** har gjort siden Det Europæiske Råds møde i juni 2022 på trods af konsekvenserne i Moldova af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Kommissionen finder, at Moldova har gjort store fremskridt med de ni skridt, der er anført i dens udtalelse fra juni 2022, og har truffet yderligere foranstaltninger for at supplere og opretholde disse resultater.

Moldova har indført en ambitiøs screeningsproces for domstole og anklagemyndigheder, som er grundlaget for landets omfattende reform af retsvæsenet. Landet har reformeret sin højesteret og sikret, at det øverste retsråd fungerer med godkendte medlemmer. De institutionelle og lovgivningsmæssige rammer for bekæmpelse af korruption er blevet reformeret. Landet vedtog ny lovgivning om inddrivelse af aktiver, bekæmpelse af økonomisk kriminalitet og hvidvask af penge. Efterforskningen af oligarker skred godt frem, og domme afsagt in absentia gav mulighed for at retsforfølge oligarker, der var involveret i svig — med betydelige beslaglæggelser af aktiver — som drænedes Moldovas offentlige ressourcer.

Antallet af efterforskede sager vedrørende korruption og organiseret kriminalitet er steget. Antallet af tilfælde af beslaglagte aktiver tilhørende politisk udsatte personer er også steget. Moldova har indført en systemisk tilgang til afskaffelse af oligarki med en ambitiøs handlingsplan. Den nye valglov, straffelov og lov om medier og konkurrence styrker landets kapacitet til at bekæmpe uretmæssige særinteresser. Moldova har aktivt øget det internationale samarbejde med EU's medlemsstater og EU-agenturer gennem EU's støttecenter for indre sikkerhed og grænseforvaltning.

Landet har vedtaget strategier for reform af den offentlige forvaltning, styrket forvaltningen af de offentlige finanser og indført interinstitutionelle processer, der er nødvendige for at gennemføre reformerne. På trods af de vanskelige økonomiske forhold hævdede det lønningerne for at fastholde og tiltrække offentligt ansatte. Moldova regulerede sin ramme for offentlige investeringer, digitaliserede sine offentlige tjenester yderligere og gjorde fremskridt med den frivillige sammenlægning af lokale myndigheder.

Moldova har efterkommet ODIHR's og Venedigkommissionens henstillinger og inddraget civilsamfundet i beslutningsprocesserne, herunder gennem en platform for dialog og aktivt medborgerskab i parlamentet. Det har også styrket beskyttelsen af menneskerettighederne, herunder ved fuldt ud at gennemføre Istanbulkonventionen i national lovgivning.

I lyset af de resultater, der er opnået siden juni 2022 under de politiske kriterier — bl.a. inden for rammerne af de ni trin — opfylder Moldova efter Kommissionens opfattelse de kriterier vedrørende institutionel stabilitet, der garanterer demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, som blev fastsat af Det Europæiske Råd i København i 1993, forudsat at landet fortsætter sine reformbestræbelser og opfylder de resterende krav under de ni trin. På dette grundlag anbefaler Kommissionen, at Rådet indleder tiltrædelsesforhandlinger med Moldova. Kommissionen anbefaler endvidere, at Rådet vedtager forhandlingsrammen, når Moldova har:

- gjort fortsat betydeligt fremskridt med hensyn til at udnævne godkendte højesteretsdommere og medlemmer af selvstyrende domstols- og anklageorganer og

med hensyn til at udpege en ny offentlig anklager i en meritbaseret og gennemsigtig proces

- tildelt tilstrækkelige ressourcer og strukturer til Moldovas anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse
- taget yderligere skridt til afskaffelse af oligarki, herunder gennem relevante bestemmelser om f.eks. kontantbetalinger og finansielle strømme.

Moldova skal fortsætte bekæmpelsen af korruption ved at skabe yderligere dokumenterede resultater med hensyn til korruptionsefterforskning og -domfældelser.

Kommissionen vil løbende følge fremskridtene og opfyldelsen på alle de områder, der vedrører indledningen af forhandlinger, og den vil aflægge rapport til Rådet inden marts 2024. Kommissionen er parat til at indlede det forberedende arbejde, navnlig den analytiske gennemgang af gældende EU-ret (screening) og forberedelsen af forhandlingsrammen.

16. Kommissionen glæder sig over **Georgiens** reformbestræbelser i overensstemmelse med landets forfatning, ifølge hvilken landets integration i EU skal være en prioritet for landet. Et overvældende flertal af georgiske borgere støtter landets EU-tiltrædelsesproces. Der er behov for politisk depolarisering og for, at det regerende parti indgår i en mere positiv dialog med oppositionspartierne og civilsamfundet for at skabe konsensus om spørgsmål af national interesse.

Georgien skal intensivere sin indsats for at bekæmpe desinformation og udenlandsk informationsmanipulation og indblanding i strid med EU's værdier og for at forbedre sin tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

I forbindelse med de tolv prioriteter, der er anført i Kommissionens udtalelse fra juni 2022, har Georgien vedtaget lovgivningsmæssige retsakter og politiske tiltag vedrørende ligestilling mellem kønnene og bekæmpelse af vold mod kvinder, om hensyntagen til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme i forbindelse med retsforhandlinger og om organiseret kriminalitet. Georgien har udpeget en ny offentlig forsvarer.

Parlamentet har taget visse proceduremæssige skridt for at øge oppositionens kontrol. Opbygning af stærk konsensus på tværs af de politiske partier vil bidrage til at bekæmpe polariseringen og fremskynde Georgiens vej mod EU. Der blev vedtaget ændringer af lovgivningen og parlamentets forretningsorden med hensyn til de statslige institutioners funktion og ansvarlighed og ændringer af valgsystemet. Reformen af retsvæsenet har omfattet skridt vedrørende adgang til retsafgørelser, begrundelse for udnævnelse af dommere, disciplinære foranstaltninger for dommere og udvælgelse af kandidater til højesteretsdommere, men der er stadig behov for en holistisk reform af det øverste domstolsråd. Georgien har forelagt denne lovgivning og flere andre centrale retsakter om valgloven, kontoret for bekæmpelse af korruption, særlige efterforskningstjenester, persondatabeskyttelsestjenesten samt sin handlingsplan for afskaffelse af oligarki for Venedigkommissionen med henblik på udtalelse. Der skal desuden indføres et system med ekstraordinær integritetskontrol med inddragelse af internationale eksperter for alle ledende stillinger inden for retsvæsenet, og der skal indføres et system med effektiv indberetning af aktiver.

Der blev vedtaget en handlingsplan for afskaffelse af oligarki efter en systemisk tilgang, og den individualiserede tilgang blev trukket tilbage. Der er oprettet et kontor for bekæmpelse af korruption. Georgien har udvidet det internationale samarbejde om bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Med hensyn til mediepluralisme blev en mediedirektør tilhørende oppositionen løsladt fra fængslet efter en præsidentiel benådning, og parlamentet vedtog ændringer af loven om radio- og TV-virksomhed for at bringe den i overensstemmelse med EU-retten. Der er vedtaget en strategi for beskyttelse af menneskerettighederne, og en handlingsplan er blevet udarbejdet. Der blev indgået et samarbejdsmemorandum mellem parlamentet og visse repræsentanter for civilsamfundet som grundlag for civilsamfundsorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces.

I lyset af de resultater, der er opnået siden juni 2022 bl.a. inden for rammerne af de tolv prioriteter, anbefaler Kommissionen, at Rådet giver Georgien status som kandidatland, forudsat at der tages følgende skridt:

- bekæmpe desinformation og udenlandsk informationsmanipulation og indblanding i strid med EU's værdier
- forbedre Georgiens tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
- yderligere behandle spørgsmålet om politisk polarisering, herunder gennem mere inklusiv lovgivningsarbejde med oppositionspartier i parlamentet, navnlig om lovgivning vedrørende Georgiens europæiske integration
- sikre en fri, retfærdig og konkurrencepræget valgproces, navnlig i 2024, imødekomme OSCE/ODIHR's henstillinger fuldt ud og færdiggøre valgreformer, herunder sikre en passende repræsentation af vælgerne, i god tid inden valgdagen
- yderligere forbedre gennemførelsen af parlamentarisk kontrol, navnlig af sikkerhedstjenesterne, og sikre institutionel uafhængighed og upartiskhed for centrale institutioner, navnlig valgadministrationen, nationalbanken og kommunikationskommissionen
- fuldføre og gennemføre en holistisk og effektiv reform af retsvæsenet, herunder en omfattende reform af det øverste retsråd og anklagemyndigheden, gennemføre Venedigkommissionens henstillinger fuldt ud og følge en gennemsigtig og inklusiv proces
- forbedre effektiviteten og sikre, at kontoret for bekæmpelse af korruption, den særlige efterforskningstjeneste og tjenesten for beskyttelse af personoplysninger er uafhængige og upartiske institutioner, imødekomme Venedigkommissionens henstillinger vedrørende disse organer i en inklusiv proces og skabe gode dokumenterede resultater med hensyn til efterforskning af sager om korruption og organiseret kriminalitet.
- Forbedre den nuværende handlingsplan for gennemførelse af en tværsektoriel, systemisk tilgang til afskaffelse af oligarki i overensstemmelse med Venedigkommissionens henstillinger og efter en gennemsigtig og inklusiv proces, der inddrager oppositionspartier og civilsamfundet
- forbedre beskyttelsen af menneskerettighederne, herunder ved at gennemføre en ambitiøs menneskerettighedsstrategi og sikre forsamlings- og ytringsfrihed, iværksætte upartiske, effektive og rettidige undersøgelser i tilfælde af trusler mod sikkerheden for sårbare grupper, mediefolk og civilsamfundsaktivister, retsforfølge bagmænd og voldsmænd, høre og samarbejde med civilsamfundet med henblik på at inddrage det i

lovgivnings- og politikudformningsprocesser på en meningsfuld måde og sikre, at de kan fungere frit.

VIII. BILAG

- 1. De grundlæggende elementer i tiltrædelsesprocessen.**
- 2. De vigtigste resultater af den økonomiske plan og investeringsplanen for Vestbalkan.**
- 3. De vigtigste resultater af den økonomiske plan og investeringsplanen for Ukraine, Moldova og Georgia.**
- 4. Indikatorer for tredjeparter vedrørende status for demokrati, god regeringsførelse og retsstatsprincippet i kandidatlande og potentielle kandidatlande.**
- 5. Statistiske data.**