**Europees Parlement**
2024-2029

*Commissie buitenlandse zaken*

**2025/2019(INI)**

10.2.2025

# ONTWERPVERSLAG

over de Commissieverslagen van 2023 en 2024 over Kosovo
(2025/2019(INI))

Commissie buitenlandse zaken

Rapporteur: Riho Terras

## INHOUD

**Blz.**

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT ..... 3

TOELICHTING ..... 10

ANNEX: ENTITIES OR PERSONS FROM WHOM THE RAPPORTEUR HAS RECEIVED INPUT ..... 11

# ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**over de Commissieverslagen van 2023 en 2024 over Kosovo**
**(2025/2019(INI))**

*Het Europees Parlement*,

– gezien de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en Kosovo, anderzijds[1], die op 1 april 2016 van kracht is geworden,

– gezien het verzoek van Kosovo om toetreding tot de Europese Unie van 15 december 2022,

– gezien het verzoek van Kosovo om toetreding tot de Raad van Europa van 12 mei 2022,

– gezien de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en Kosovo inzake de algemene beginselen voor de deelname van Kosovo aan EU-programma's[2], die van kracht is sinds 1 augustus 2017,

– gezien Verordening (EU) 2021/1529 van het Europees Parlement en de Raad van 15 september 2021 tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)[3],

– gezien Verordening (EU) 2024/1449 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan[4],

– gezien de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Thessaloniki (19 en 20 juni 2003),

– gezien de verklaringen van de top EU-Westelijke Balkan van 13 december 2023 en de top EU-Westelijke Balkan van 18 december 2024, beide gehouden in Brussel,

– gezien het proces van Berlijn, gestart op 28 augustus 2014,

– gezien de mededeling van de Commissie van 5 februari 2020 getiteld "Bevordering van het toetredingsproces – Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan" (COM(2020)0057),

– gezien de mededeling van de Commissie van 6 oktober 2020 getiteld "Een economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan" (COM(2020)0641),

– gezien de mededeling van de Commissie van 8 november 2023 getiteld "Mededeling

[1] PB L 71 van 16.3.2016, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[2] PB L 195 van 27.7.2017, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2017/1388/oj.
[3] PB L 330 van 20.9.2021, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[4] PB L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2023" (COM(2023)0690) en het bijbehorend werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld "Kosovo 2023 Report" (SWD(2023)0692),

– gezien de mededeling van de Commissie van 8 november 2023 getiteld "Nieuw groeiplan voor de Westelijke Balkan" (COM(2023)0691),

– gezien de mededeling van de Commissie van 20 maart 2024 betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties (COM(2024)0146),

– gezien de mededeling van de Commissie van 30 oktober 2024 getiteld "Mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2024" (COM(2024)0690) en het bijbehorend werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld "Kosovo 2024 Report" (SWD(2024)0692),

– gezien de institutionele documenten "The Commission's overview & country assessments" van 31 mei 2023 en 13 juni 2024, waarin ingegaan wordt op het programma voor economische hervorming van Kosovo,

– gezien de gezamenlijke conclusies van de economische en financiële dialoog tussen de EU en de Westelijke Balkan en Turkije, aangenomen door de Raad op 16 mei 2023, en de gezamenlijke conclusies van de economische en financiële dialoog tussen de EU en de partners van de Westelijke Balkan, Turkije, Georgië, de Republiek Moldavië en Oekraïne, aangenomen door de Raad op 14 mei 2024,

– gezien Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad van 10 juni 1999, het advies van het Internationaal Gerechtshof van 22 juli 2010 over de vraag of de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in overeenstemming is met het internationaal recht, en Resolutie 64/298 van de Algemene Vergadering van de VN van 9 september 2010, waarin nota werd genomen van het advies van het Internationaal Gerechtshof en waarin de Algemene Vergadering aangaf ingenomen te zijn met de bereidheid van de EU om een dialoog tussen Servië en Kosovo te faciliteren,

– gezien het eerste akkoord inzake beginselen betreffende de normalisering van de betrekkingen tussen de regeringen van Servië en Kosovo van 19 april 2013, de akkoorden van 25 augustus 2015 en de lopende, door de EU gefaciliteerde dialoog over de normalisering van de betrekkingen,

– gezien de Overeenkomst van Brussel van 27 februari 2023 en de Overeenkomst van Ohrid van 18 maart 2023 en de bijbehorende uitvoeringsbijlage,

– gezien Besluit (GBVB) 2023/1095 van de Raad van 5 juni 2023 tot wijziging van Gemeenschappelijk Optreden 2008/124/GBVB inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo (EULEX Kosovo)[5], waarin het mandaat van de missie werd verlengd tot 14 juni 2025,

– gezien Verordening (EU) 2023/850 van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1806 tot vaststelling van de lijst van

[5] PB L 146/22 van 6.6.2023, blz. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1095/oj.

derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (Kosovo)[6],

– gezien het eindverslag van de verkiezingswaarnemingsmissie van de Europese Unie in verband met de gemeenteraadsverkiezingen in Kosovo in 2021,

– gezien de conclusies van de vierde zitting van de Stabilisatie- en Associatieraad EU-Kosovo, die op 7 december 2021 in Brussel plaatsvond,

– gezien zijn eerdere resoluties over Kosovo,

– gezien de gezamenlijke aanbevelingen van de twaalfde bijeenkomst van het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité EU-Kosovo, die op 9 december 2024 werd gehouden,

– gezien de corruptieperceptie-index 2023 van Transparancy International,

– gezien artikel 55 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie buitenlandse zaken (A10-0000/2025),

A. overwegende dat het uitbreidingsbeleid een van de doeltreffendste instrumenten van het buitenlands beleid van de EU is en een van de succesvolste vormen van beleid om fundamentele hervormingen te stimuleren en te bevorderen;

B. overwegende dat democratie en de rechtsstaat de fundamentele waarden zijn waarop de EU berust;

C. overwegende dat elk uitbreidingsland op zijn eigen verdiensten wordt beoordeeld en dat het tijdschema en de voortgang van de toetreding afhangen van de uitvoering van de noodzakelijke hervormingen;

D. overwegende dat de EU de grootste verstrekker van financiële steun aan Kosovo is;

***Streven naar toetreding tot de EU***

1. is verheugd over het streven van Kosovo naar toetreding tot de EU, waarmee het land laat zien dat het een duidelijke strategische geopolitieke keuze heeft gemaakt, en is tevens verheugd over het feit dat de Kosovaarse burgers volledig achter het Europese traject van het land staan;

2. geeft nogmaals aan van oordeel te zijn dat de toekomst van Kosovo in de EU ligt en dat alle inspanningen die erop gericht zijn het land uit de “grijze zone” te halen in het belang zijn van zowel de Kosovaarse bevolking als de bevolking van de EU, met name in het licht van de toenemende wedijver met autoritaire regimes;

3. steunt het verzoek van Kosovo om toetreding tot de EU; verzoekt de lidstaten die de

[6] PB L 110 van 25.4.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.

onafhankelijkheid van Kosovo nog niet hebben erkend, dit zo snel mogelijk te doen;

4. is ingenomen met de visumliberalisering die in december 2022 werd overeengekomen en die sinds 1 januari 2024 van kracht is, als concreet resultaat van de steeds nauwere betrekkingen tussen Kosovo en de EU;

5. stelt vast dat er concrete vooruitgang is geboekt op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid, de bestrijding van georganiseerde misdaad en een functionerende markteconomie; betreurt dat er op het gebied van de rechtsstaat nog slechts weinig vooruitgang wordt geboekt;

6. spreekt zijn waardering uit voor het feit dat Kosovo steeds meer aansluiting zoekt bij het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU en waardeert met name dat het land de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne krachtig veroordeelt en uitvoering geeft aan de beperkende maatregelen van de EU tegen Rusland en Belarus;

7. dringt erop aan dat de EU-maatregelen tegen Kosovo per direct worden ingetrokken, omdat deze niet langer gerechtvaardigd zijn en niet in overeenstemming zijn met de inzet die Kosovo aan de dag legt ten aanzien van de Europese waarden en met het feit dat het land aansluiting zoekt bij het EU-beleid;

8. geeft nogmaals aan het verzoek van Kosovo om lidmaatschap van de Raad van Europa en het plan van het land om deel te nemen aan het programma “Partnerschap voor Vrede” van de NAVO, te steunen;

***Democratie en de rechtsstaat***

9. is verheugd dat het land flinke vooruitgang heeft geboekt wat betreft de follow-up van de reeds lang geleden voor het eerst gedane aanbevelingen van de EU-verkiezingswaarnemingsmissie (EU EOM) en wat betreft de presentatie van de consensuswet inzake algemene verkiezingen; merkt op dat hiermee een goede basis wordt gelegd voor het houden van democratische verkiezingen, in overeenstemming met internationale en regionale normen; merkt op dat de Europese Unie op uitnodiging van de president van Kosovo een EU-EOM heeft ingezet met het oog op de waarneming van de parlementsverkiezingen in Kosovo die werden gehouden op 9 februari 2025, en dat hieraan ook werd deelgenomen door een waarnemingsdelegatie van leden van het Europees Parlement;

10. is ingenomen met de goedkeuring van de wet inzake het speciaal openbaar ministerie en met de vooruitgang die is geboekt bij de berechting van corruptiezaken, maar wijst er daarbij op dat de resultaten nog steeds niet optimaal zijn vanwege ontoereikende middelen en een gebrek aan onpartijdigheid;

11. stelt met bezorgdheid vast dat de positie van Kosovo op de corruptieperceptie-index nog steeds onbevredigend is; wijst erop dat om het vertrouwen van mensen te winnen niet alleen wetgevingshervormingen moeten worden doorgevoerd, maar dat er ook zichtbare resultaten moeten worden geboekt op het gebied van het onderzoek naar gevallen van corruptie en het vervolgen en veroordelen van de personen die zich daaraan schuldig maken;

12. spreekt zijn ernstige bezorgdheid uit over de systemische kwetsbaarheden in de context van de Kosovaarse rechterlijke macht, met name als het gaat om de onafhankelijkheid binnen het rechtsstelsel en de eerbiediging van de scheiding der machten; spreekt nogmaals zijn bezorgdheid uit over de achterstanden bij de afhandeling van rechtszaken en over de kritiek die door regeringsambtenaren wordt geuit op rechterlijke beslissingen in individuele gevallen;

13. is ingenomen met de deelname van Kosovaarse Serviërs aan de parlementsverkiezingen en spoort hun gekozen vertegenwoordigers aan om binnen het Kosovaarse wetgevingskader een actieve rol te spelen om op die manier een bijdrage te leveren aan het realiseren van een welvarende toekomst voor Kosovo;

14. constateert dat er sprake is van een gestage stijging van het aantal zaken dat wordt ingeleid en het aantal veroordelingen dat wordt uitgesproken wegens georganiseerde misdaad, maar vindt dat het openbaar ministerie en de politie hun gezamenlijke inspanningen gericht op de aanpak van criminele groepen en netwerken nog verder zouden moeten opvoeren; is bezorgd over de onzekere veiligheidssituatie in het noorden van Kosovo, met name sinds de aanval bij het dorp Banjska/Banjskë in september 2023, waarna de politiemacht flink moest worden opgeschaald;

15. geeft nogmaals aan met het parlement van Kosovo en met de parlementsleden te willen blijven samenwerken en deze samenwerking zelfs verder te willen intensiveren om de democratische processen die verband houden met het Europese traject van Kosovo te ondersteunen door gebruik te maken van de bestaande instrumenten en initiatieven van het Parlement op het gebied van democratie-ondersteuning; verwacht dat dit partnerschap na de verkiezingen van 9 februari 2025 nieuw leven kan worden ingeblazen en verder kan worden versterkt;

16. spreekt zijn afschuw uit over de ernstige veiligheidsincidenten die eind november 2024 hebben plaatsgevonden in het noorden van Kosovo, waarbij het ernstigste incident plaatsvond in de buurt van het dorp Vragë dat deel uitmaakt van de gemeente Zubin Potok, waar een belangrijk aquaduct dat deel uitmaakt van het Ibar-Lepenac-systeem door explosieven beschadigd werd; staat achter de Kosovaarse instanties bij hun inspanningen om een volledig onderzoek te doen naar deze strafbare feiten met als doel de daders van deze aanslag voor de rechter te brengen;

***Fundamentele vrijheden en mensenrechten***

17. stelt vast dat Kosovo over de institutionele structuur beschikt die nodig is voor het bevorderen en beschermen van de mensenrechten; wijst er echter op dat de bescherming van de mensenrechten onvoldoende gewaarborgd is omdat het ontbreekt aan voldoende personele en financiële middelen;

18. neemt kennis van het feit dat het medialandschap in Kosovo een pluralistisch karakter heeft en wijst erop dat de onafhankelijke mediacommissie hierin een belangrijke rol speelt en dat haar beslissingsautonomie strikt moet worden geëerbiedigd; pleit voor meer transparantie met betrekking tot de eigendom en financiering van de media, om de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de media te versterken;

19. spreekt zijn ernstige bezorgdheid uit over de grote toename van de aantallen aanvallen

op journalisten en strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP-zaken);

***Verzoening en goede nabuurschapsbetrekkingen***

20. spreekt zijn waardering uit voor het feit dat Kosovo deelneemt aan diverse regionale samenwerkingsinitiatieven en spoort het land aan nog meer te doen op het gebied van verzoening en te werken aan oplossingen voor oude geschillen;

21. geeft nogmaals aan de door de EU gefaciliteerde dialoog volledig te steunen en is ingenomen met de benoeming van Peter Sørensen als speciale vertegenwoordiger van de EU voor de dialoog tussen Belgrado en Pristina;

22. wijst er nogmaals op dat een constructieve houding bij zowel de Kosovaarse als de Servische autoriteiten belangrijk is om tot een omvattende en juridisch bindende normaliseringsovereenkomst te komen; dringt er bij zowel Kosovo als Servië op aan zich te onthouden van unilateraal optreden dat de spanningen verder kan doen toenemen; dringt erop aan dat alle eerdere overeenkomsten worden geëerbiedigd en volledig worden uitgevoerd, waaronder de overeenkomst inzake de oprichting van de vereniging/gemeenschap van gemeenten met een Servische meerderheid; verzoekt de onderhandelende partijen om de volledige werking van alle Kosovaarse instellingen te herstellen;

23. verwacht van Kosovo en Servië dat ze hun volledige medewerking verlenen en alle nodige maatregelen nemen om de daders van de terroristische aanslag van 2023 in Banjska aan te houden en snel voor de rechter te brengen; betreurt dat Servië nog steeds geen vervolging heeft ingesteld tegen de schuldigen, met name Milan Radoičić, de vicevoorzitter van Srpska Lista; benadrukt nogmaals dat ook de daders van de terroristische aanslag in Zubin Potok ter verantwoording moeten worden geroepen en onverwijld voor de rechter moeten worden gebracht;

24. verzoekt de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie om zich nog proactiever op te stellen bij het aansturen van de dialoog; pleit voor een grotere rol voor het Europees Parlement bij het faciliteren van de dialoog;

25. veroordeelt alle acties die de stabiliteit ondergraven en het verzoeningsproces in gevaar brengen, waaronder de gespannen situatie in het noorden van Kosovo; wijst erop dat beide partijen gehouden zijn alle bereikte overeenkomsten volledig uit te voeren en dringt erop aan dat zij zich onthouden van unilaterale acties die de spanningen kunnen doen toenemen; dringt er bij de Kosovaarse politie op aan dat zij zich volledig houdt aan alle eisen inzake de rechtsstaat en de mensenrechten en dat zij ervoor zorgt dat er in het noorden van Kosovo een politiemacht wordt ingezet die etnisch representatief is, volledig in overeenstemming met de wettelijke vereisten; wijst erop dat alle mensen in Kosovo een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor het handhaven van de vrede en de rechtsstaat;

***Sociaal-economische hervormingen***

26. is ingenomen met de inspanningen die door Kosovo worden verricht om uitvoering te geven aan het nieuwe groeiplan voor de Westelijke Balkan, dat tot doel heeft verder te

bouwen aan EU-gerelateerde hervormingen en de sociaal-economische kloof tussen de EU-lidstaten en de landen van de Westelijke Balkan te verkleinen;

27. is tevreden over de vooruitgang die Kosovo heeft geboekt bij de ontwikkeling van een functionerende markteconomie en spoort Kosovo aan om de structurele hervormingen door te voeren die noodzakelijk zijn om budgettaire uitdagingen aan te pakken;

28. stelt vast dat Kosovo nog slechts beperkte vooruitgang heeft geboekt wat betreft digitalisering van overheidsdiensten; wijst erop dat het belangrijk is dat Kosovo aansluit bij de EU-wetgeving inzake digitalisering;

29. dringt er bij de regering van Kosovo op aan de toegang tot gezondheidszorg te verbeteren; merkt op dat het niveau van de uitgaven voor gezondheidszorg het op een na laagste in de regio is;

***Energie, milieu, duurzame ontwikkeling en connectiviteit***

30. merkt op dat Kosovo de energievoorzieningszekerheid enigszins heeft verbeterd, maar nog altijd sterk afhankelijk is van verouderde, zeer vervuilende energiecentrales, wat ernstige gezondheids- en milieurisico's met zich meebrengt; merkt op dat Kosovo in verband met de uitvoering van het energieprogramma van het land voor de periode 2022-2025 moet zorgen voor een goede planning, om de ambitieuze doelstellingen die daarin zijn opgenomen te halen;

31. dringt er bij Kosovo op aan om meer te doen om de emissieplafonds na te leven, om de integratie van milieuaspecten in sectoraal beleid te verbeteren en om de nodige maatregelen te nemen op het gebied van de bestrijding van vervuiling en op het gebied van afvalbeheer, in overeenstemming met de internationale normen;

°

° °

32. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de voorzitter van de Europese Raad, de Commissie, de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, en de regeringen en parlementen van de lidstaten, alsmede aan de president, de regering en de Nationale Vergadering van Kosovo.

## TOELICHTING

Het Europees Parlement volgt de sociale en politieke ontwikkelingen in Kosovo op de voet en dient dit verslag in naar aanleiding van het voortgangsverslag van de Europese Commissie over Kosovo. In 2023 diende het Parlement voor het laatst een verslag in over Kosovo. In 2024 werd er geen verslag opgesteld vanwege de Europese verkiezingen en de vorming van een nieuwe Commissie. Met het onderhavige verslag blaast het Parlement haar traditie om jaarlijks een verslag op te stellen nieuw leven in.

Samenvattend kan gezegd worden dat Kosovo in 2023 en 2024 aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt op het gebied van electorale hervormingen, economische veerkracht en de bescherming van de grondrechten. Op het gebied van justitiële hervorming, mediavrijheid, efficiëntie van het openbaar bestuur en digitalisering van overheidsdiensten is er echter nog ruimte voor aanzienlijke verbeteringen. Als Kosovo vooruitgang wil boeken op het traject van Europese integratie moet het blijven werken aan de verwezenlijking van omvattende hervormingen en inclusieve governance.

Verschillende uitdagingen die in Kosovo spelen, hebben hun wortels in het verleden. Het is alleen maar mogelijk om daar oplossingen voor te vinden in het kader van proces van Europese integratie in bredere zin en als de hele regio daaraan meewerkt. De dialoog tussen Pristina en Belgrado, die bedoeld was om een voor beide partijen aanvaardbaar compromis te bereiken, heeft helaas niet tot het verhoopte resultaat geleid. Het is belangrijk dat de nieuwe Europese Commissie en het Europees Parlement en de lidstaten alles doen wat in hun macht ligt om ervoor te zorgen dat de dialoog tussen Pristina en Belgrado met hernieuwde inzet wordt voortgezet. De benoeming van de nieuwe speciale vertegenwoordiger, Peter Sørensen, is in dit kader een zeer positieve ontwikkeling.

De uitbreiding van de Europese Unie is een van de belangrijkste succesverhalen van de EU. Dit proces moet dan ook worden voortgezet. Het bredere geopolitieke doel van uitbreiding is het verwijderen van de zogenaamde grijze gebieden van de kaart van Europa. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft grote veranderingen in gang gezet. De Europese Unie moet er in deze context voor zorgen dat zij beter in staat is om het hoofd te bieden aan concurrerende autoritaire mondiale actoren. Zowel Rusland als China heeft laten zien zeer geïnteresseerd te zijn in de Westelijke Balkan.

De rapporteur wil in dit verslag een overzicht geven van de belangrijkste ontwikkelingen in Kosovo en van de belangrijkste uitdagingen voor het land op dit moment en in de nabije toekomst, en wil tevens ingaan op het standpunt van het Europees Parlement ter zake. Het is zeker niet mogelijk om in dit verslag alle probleemgebieden en uitdagingen te behandelen. In het kader van de voorbereiding van dit verslag werd een werkbezoek afgelegd aan Kosovo, wat belangrijke informatie heeft opgeleverd. Tijdens het werkbezoek werd gesproken met regeringsfunctionarissen, oppositieleiders en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast werd in het kader van de voorbereiding van dit verslag gesproken met vertegenwoordigers van diverse instellingen van de Europese Unie en internationale organisaties. De rapporteur is zeer dankbaar voor de nuttige input die hij daarbij heeft ontvangen.

## ANNEX: ENTITIES OR PERSONS
## FROM WHOM THE RAPPORTEUR HAS RECEIVED INPUT

Pursuant to Article 8 of Annex I to the Rules of Procedure, the rapporteur declares that he received input from the following entities or persons in the preparation of the draft report, prior to the adoption thereof in committee:

| Entity and/or person |
| --- |
| European External Action Service (EEAS) |

The list above is drawn up under the exclusive responsibility of the rapporteur**(**s**)**.