Europa-Parlamentet
2024-2029

Udenrigsudvalget

2025/2110(INI)

11.11.2025

UDKAST TIL BETÆNKNING

om EU's udvidelsesstrategi
(2025/2110(INI))

Udenrigsudvalget

Ordfører: Petras Auštrevičius

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE 10

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om EU's udvidelsesstrategi
(2025/2110(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 49,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF),

– der henviser til Det Europæiske Råds konklusioner af 23.-24. juni 2022, 29.-30. juni 2023, 26.-27. oktober 2023, 14.-15. december 2023, 27. juni 2024 og 17. december 2024 og til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i København den 21.-22. juni 1993, også kendt som Københavnskriterierne,

– der henviser til sin beslutning af 13. december 2023 om 30 år med Københavnskriterierne – yderligere fremdrift til EU's udvidelsespolitik[1],

– der henviser til EU's associeringsaftaler med Albanien[2], Bosnien-Hercegovina[3], Georgien[4], Kosovo[5], Republikken Moldova[6] (i det følgende benævnt "Moldova"), Montenegro[7], Nordmakedonien[8], Serbien[9], Tyrkiet[10] og Ukraine[11],

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 4. november 2025 om EU's udvidelsespolitik 2025 (COM(2025)0690) og tidligere årlige meddelelser herom,

– der henviser til sine beslutninger om Kommissionens rapporter for 2023 og 2024 om Kosovo[12], Serbien[13], Albanien[14], Bosnien-Hercegovina[15], Nordmakedonien[16], Montenegro[17], Ukraine[18], Moldova[19], Georgien[20] og Tyrkiet[21],

---

[1] EUT C, C/2024/4173, 2.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4173/oj.
[2] EUT L 107 af 28.4.2009, s. 166, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2009/332/oj.
[3] EUT L 164 af 30.6.2015, s. 2, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2015/997/oj.
[4] EUT L 261 af 30.8.2014, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/494/oj.
[5] EUT L 71 af 16.3.2016, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[6] EUT L 260 af 30.8.2014, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/492/oj.
[7] EUT L 108 af 29.4.2010, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj.
[8] EUT L 84, s. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2004/239(2)/oj.
[9] EUT L 278 af 18.10.2013, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2013/490/oj.
[10] EFT L 361 af 31.12.1977, s. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/1964/732/oj.
[11] EUT L 161 af 29.5.2014, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/295/oj.
[12] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0094.
[13] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0093.
[14] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0155.
[15] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0156.
[16] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0157.
[17] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0130.
[18] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0175.
[19] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0131.
[20] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0158.
[21] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0092.

– der henviser til sin beslutning af 29. februar 2024 om uddybning af EU-integrationen med henblik på fremtidige udvidelser[22],

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 20. marts 2024 med titlen "Førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker" (COM(2024)0146),

– der henviser til sin henstilling af 23. november 2022 til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om EU's nye udvidelsesstrategi[23],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1529 af 15. september 2021 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA III)[24],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1449 af 14. maj 2024 om oprettelse af reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan[25],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten[26],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/535 af 18. marts 2025 om oprettelse af reform- og vækstfaciliteten for Republikken Moldova[27],

– der henviser til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki den 19. og 20. juni 2003,

– der henviser til erklæringerne fra topmøderne mellem EU og Vestbalkan af 17. maj 2018 i Sofia, af 6. maj 2020 i Zagreb, af 6. oktober 2021 i Brdo pri Kranju, af 6. december 2022 i Tirana, af 13. december 2023 i Bruxelles og af 18. december 2024 i Bruxelles,

– der henviser til Berlinprocessen, som blev igangsat den 28. august 2014,

– der henviser til fælles erklæring fra topmødet i Det Østlige Partnerskab den 7. maj 2009 i Prag, den 29-30. september 2011 i Warszawa, den 28-29. november 2013 i Vilnius, den 21.-22. maj 2015 i Riga, den 24. november 2017 i Bruxelles og den 15. december 2021 i Bruxelles,

– der henviser til sin henstilling af 19. juni 2020 til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om Det Østlige Partnerskab forud for topmødet i juni 2020[28],

– der henviser til sin beslutning af 22. oktober 2025 om polarisering og øget

---

[22] EUT C, C/2024/6746, 26.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6746/oj.
[23] EUT C 167 af 11.5.2023, s. 105.
[24] EUT L 330 af 20.9.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[25] EUT L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.
[26] EUT L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj.
[27] EUT L, 2025/535, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/535/oj.
[28] EUT C 362 af 8.9.2021, s. 114.

undertrykkelse i Serbien et år efter Novi Sad-tragedien[29],

– der henviser til sin beslutning af 13. februar 2025 om den yderligere forværring af den politiske situation i Georgien[30],

– der henviser til fælles meddelelse af 29. november 2023 fra Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik med titlen "Status vedrørende de politiske, økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem EU og Tyrkiet" (JOIN(2023)0050),

– der henviser til Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse af 2. april 2025 om Kommissionens udvidelsespakke 2024 – Vestbalkan og Tyrkiet,

– der henviser til Den Europæiske Revisionsrets særberetning 01/2022 af 10. januar 2022 med titlen "EU's støtte til retsstatsprincippet i Vestbalkan: Trods indsatsen er der stadig grundlæggende problemer",

– der henviser til Kommissionens rapporter om retsstatssituationen fra 2024 og 2025,

– der henviser til forretningsordenens artikel 55,

– der henviser til betænkning fra Udenrigsudvalget (A10-0000/2025),

A. der henviser til, at der er gjort betydelige fremskridt med EU's udvidelsesproces i de seneste år i visse kandidatlande; der henviser til, at ni ud af de ti lande, der i øjeblikket ønsker at tiltræde EU, har kandidatstatus, hvoraf nogle har haft denne status i mange år;

B. der henviser til, at udvidelse er et af EU's stærkeste udenrigspolitiske og geopolitiske værktøjer og fortsat er en vigtig drivkraft for langsigtet sikkerhed, fred, stabilitet og velstand i Europa på grundlag af fælles demokratiske værdier; der henviser til, at udvidelse udgør en historisk mulighed for betydelige socioøkonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige fordele for både EU og udvidelseslandene;

C. der henviser til, at Ruslands omfattende angrebskrig mod Ukraine udgør en alvorlig trussel mod sikkerheden på og uden for det europæiske kontinent;

D. der henviser til, at udvidelse er en meritbaseret proces, hvor uigenkaldelige fremskridt med hensyn til retsstatsprincippet, demokrati og grundlæggende værdier fortsat er hjørnestenen;

Den geostrategiske dimension af udvidelsen

1. gentager, at udvidelse er af allerstørste strategiske betydning for EU i lyset af Ruslands omfattende angrebskrig mod Ukraine og andre fælles geopolitiske udfordringer, der kræver en langsigtet politisk demokratisk vision og modige beslutninger;

2. gentager, at udvidelse er en win-win-situation for både nuværende og fremtidige medlemsstater; understreger, at det er af politisk hastende karakter at vise EU's

[29] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0248.
[30] EUT C, C/2025/2251, 29.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2251/oj.

engagement i udvidelsesprocessen; insisterer på, at udvidelsen af EU vil styrke den europæiske sikkerhed; understreger endnu en gang, at fremtiden for Vestbalkan, Ukraine og Moldova ligger i EU;

3. understreger, at tiltrædelse er et vigtigt redskab til at fremme demokratiet, retsstaten og respekten for de grundlæggende rettigheder og er et afgørende anker for at fremme regional forsoning og stabilitet, øge modstandsdygtigheden og beskytte kandidatlandene mod ondsindet udenlandsk indblanding; mener, at det er absolut nødvendigt for EU's indflydelse i og uden for regionen at opretholde og styrke udvidelsespolitikken, især i tider med øget geopolitisk ustabilitet;

Strategiske prioriteter for EU's udvidelse: meritbaseret proces og konditionalitet

4. gentager sin holdning om, at tiltrædelse af EU altid skal være en meritbaseret proces, og at hver ansøger skal vurderes ud fra egne meritter med hensyn til at opfylde Københavnskriterierne, sikre tilpasning til gældende EU-ret og opfylde alle yderligere betingelser, der er fastsat i udvidelsesrammen;

5. fremhæver, at retsstatsprincippet, demokratiske reformer, mediefrihed og respekt for de grundlæggende rettigheder, herunder mindretals rettigheder, fortsat skal stå i spidsen for udvidelsesprocessen, idet retsvæsenets uafhængighed, bekæmpelse af korruption og inddragelse af og støtte til civilsamfundet er afgørende forudsætninger for fremskridt på vejen mod EU-medlemskab, navnlig i en tid med stigende autoritære tendenser;

6. tilskynder udvidelseslandene til at fortsætte med beslutsomt at gennemføre de nødvendige reformer på rettidig vis og til at gøre håndgribelige og uigenkaldelige fremskridt, begyndende med de grundlæggende elementer i EU-tiltrædelsesprocessen; insisterer på behovet for en kontinuerlig indsats for at fremme mediepluralisme, forsvare journalisters rettigheder og sikre ytringsfrihed i alle udvidelseslande;

7. gentager sin holdning om, at tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) er en afgørende indikator for et kandidatlands engagement i EU's grundlæggende værdier og principper og dets parathed til fremtidigt medlemskab; opfordrer indtrængende alle kandidatlande og potentielle kandidatlande til at prioritere hurtig og fuldstændig tilpasning til FUSP og gentager, at et givet lands tiltrædelse først kan fortsætte, når det fuldt ud har tilpasset sig FUSP, herunder EU's restriktive foranstaltninger; understreger, at systematiske afvigelser fra tilpasningen til FUSP udgør en grundlæggende hindring for EU-tiltrædelse; forventer, at kandidatlande og potentielle kandidatlande også fuldt ud tilpasser sig den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), herunder dens principper, mål og missioner, som et centralt element i tiltrædelsesprocessen;

8. understreger, at regionalt samarbejde er en forudsætning for tiltrædelse af EU; understreger, at forsoning, der fører til gode naboskabsforbindelser, er afgørende for en vellykket tiltrædelse af EU; understreger endvidere, at udestående bilaterale spørgsmål mellem EU og lande uden for EU bør løses bilateralt og ikke må bruges som middel til at blokere kandidatlandenes tiltrædelsesproces;

9. understreger, at den meritbaserede tilgang kan indebære en fastfrysning af tiltrædelsesforhandlingerne i tilfælde af tilbageskridt med hensyn til grundlæggende

værdier, idet forhandlingerne først genoptages, når der er gjort betydelige fremskridt med reformer; understreger, at lande, der klarer sig dårligt med hensyn til demokratisk regeringsførelse, skal konfronteres med konsekvenser for at sikre, at tiltrædelsesprocessen reelt forbliver meritbaseret; gentager, at EU proaktivt skal støtte de demokratiske søjler i kandidatlandene for at styrke stabiliteten og reformtempoet; opfordrer Kommissionen til at nedsætte en overvågningsgruppe til nøje at følge situationen i kandidatlande, der gør tilbageskridt med hensyn til grundlæggende værdier;

Sikring af en velfungerende udvidet Union

10. mener, at processen med at forberede udvidelsen bør fortsætte parallelt inden for både EU og udvidelseslandene for at sikre en velfungerende udvidet Union;

11. gentager sin opfordring til EU-institutionerne og medlemsstaterne om at gennemføre de nødvendige reformer for at sikre, at manglen på sådanne reformer ikke forsinker nye medlemsstaters tiltrædelse;

12. gentager sin opfordring til at styrke EU's handleevne gennem indførelse af afstemning med kvalificeret flertal på områder, der er relevante for tiltrædelsesprocessen, ved især at afskaffe kravet om enstemmighed i de mellemliggende trin i udvidelsesprocessen, når der træffes afgørelse om at indlede tiltrædelsesforhandlingsprocessen, og når individuelle forhandlingsklynger og -kapitler åbnes og lukkes; beklager, at den overdrevne brug af enstemmighed i de mellemliggende trin i udvidelsesprocessen gentagne gange har bremset EU's udvidelse; minder om, at artikel 49 i TEU gør det muligt at gå over til afstemning med kvalificeret flertal, uden at traktatændringer er påkrævet;

13. mener, at en revision af EU's sektorpolitikker er nødvendig for at vurdere, hvordan der kan tages hensyn til nye medlemsstater, og for at sikre en velfungerende udvidet Union;

14. anerkender vigtigheden af en bred anvendelse af gradvis integration i EU's fælles politikker, såsom det indre marked, for kandidatlande, der gør væsentlige fremskridt med EU-relaterede reformer; understreger, at en gradvis integration af kandidatlandene kan hjælpe dem med at gennemføre gældende EU-ret og dermed gøre overgangen til et EU-medlemskab mere gnidningsløs, men at den ikke kan erstatte et fuldt medlemskab af EU;

15. gentager sit forslag om, at udvidelsesprocessen bør understøttes af en tidlig inddragelse af kandidatlandene i EU-institutionernes funktionsmåde, f.eks. gennem observatørstatus i relevante organer og institutioner, bl.a. Parlamentet;

Støtte til udvidelseslandene på deres vej mod EU-medlemskab

16. understreger, at EU ud over at fastsætte individuelle reformmål, køreplaner og mellemliggende tidsplaner for hvert tiltrædelsesland også bør fastsætte klare og forudsigelige tidsplaner for tiltrædelsen for de kandidatlande, der er længst fremme på deres vej mod tiltrædelse, for at undgå at miste momentum og troværdighed; mener, at udvidelsen af EU bør finde sted, så snart alle tiltrædelsesbetingelserne er opfyldt i de pågældende kandidatlande;

17. mener, at finansiel førtiltrædelsesbistand, bl.a. faciliteten for Vestbalkan, Ukrainefaciliteten og faciliteten for Moldova, er afgørende for at sikre, at udvidelseslandene modtager struktureret finansiel støtte til institutionel og økonomisk omstilling; understreger, at al finansiel bistand fra EU skal overholde og opretholde betingelserne for førtiltrædelsesbistand, bl.a. vedrørende retsstatsprincippet, for at beskytte de finansielle interesser, som EU og begge parters borgere har;

18. fremhæver vigtigheden af at inddrage kandidatlandene i igangværende og fremtidige EU-projekter om EU-konnektivitet, transport, energiinfrastruktur og militær mobilitet med henblik på at styrke Europas sikkerhed i et udfordrende geopolitisk miljø;

19. gentager sin opfordring til Rådet, Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil om at styrke den proaktive og strategiske kommunikationsindsats om de håndgribelige fordele ved et EU-medlemskab i udvidelseslandene og i medlemsstaterne ved at udvikle skræddersyede og faktabaserede kommunikationsstrategier i stedet for at anvende generiske kommunikationskampagner; fremhæver i den forbindelse den afgørende rolle, som unge spiller, eftersom ungdomsbevægelser gentagne gange har vist sig at være afgørende for at bidrage til prodemokratisk aktivisme i kandidatlandene; gentager endvidere sin opfordring til Kommissionen om at sikre fuld synlighed af og offentlig bevidsthed om EU's støtte og investeringer i kandidatlandene, bl.a. når disse kanaliseres via internationale organisationer;

20. opfordrer EU-institutionerne og medlemsstaterne til at engagere sig fuldt ud i en yderligere styrkelse af reformprocesserne i kandidatlandene, navnlig ved at styrke deres administrative kapacitet gennem målrettede kapacitetsopbygningsprogrammer; fremhæver de vellykkede resultater, som twinningprojekter har haft med hensyn til at overføre sektorspecifik ekspertise, og understreger, at det er nødvendigt at bygge videre på denne positive erfaring;

21. gentager, at det er rede til at styrke en regelmæssig og gennemsigtig dialog og et regelmæssigt og gennemsigtigt samarbejde med de nationale parlamenter i kandidatlande og potentielle kandidatlande ved at gøre fuld brug af Parlamentets eksisterende demokratistøtteværktøjer og -initiativer og ved at fremme øget parlamentarisk kontrol med EU-tiltrædelsesprocessen og relaterede reformer;

22. er bekymret over de omfattende og ondsindede desinformationskampagner, som Rusland kontinuerligt har gennemført i mange år, og som er intensiveret siden begyndelsen af landets angrebskrig mod Ukraine; fremhæver, at det er nødvendigt fortsat at støtte og arbejde tæt sammen med alle udvidelseslande, der står over for en stærk ekstern indblanding i deres proces for konvergens med EU; understreger vigtigheden af at vurdere og forbedre effektiviteten af de EU-instrumenter, der har til formål at bistå kandidatlandene med at bekæmpe udenlandsk informationsmanipulation og indblanding (FIMI); glæder sig over Kommissionens hensigt om at udvide det foreslåede europæiske demokratiskjold til tiltrædelseslandene og dermed styrke deres kapacitet til at reagere på trusler såsom FIMI og desinformationskampagner;

°

° °

23. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen, næstformanden i Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, medlemsstaternes regeringer og parlamenter og udvidelseslandenes regeringer og parlamenter.

BEGRUNDELSE

Den russiske angrebskrig mod Ukraine og de igangværende betydelige geopolitiske forandringer har ført til en ny dynamik i udvidelsesprocessen. Idet Ukraine, Georgien og Moldova er blevet tildelt kandidatstatus, er der nu ti lande, som er på vej mod et EU-medlemskab. Fra et EU-perspektiv er udvidelsesprocessen en geostrategisk investering i fred, sikkerhed, stabilitet og velstand. Selv om de enkelte kandidatlandes forventninger og fremskridt er forskellige, evalueres de alle på grundlag af retfærdig og streng konditionalitet, princippet om egen fortjeneste og reversibilitetsprincippet.

I denne betænkning evalueres egnetheden og relevansen af EU's nuværende politiske holdning til udvidelsen og den metode, som Kommissionen anvender, og de samlede fremskridt i tiltrædelsesforberedelserne og -forhandlingerne for at fremme uigenkaldelige reformer vurderes. Den bygger på AFET's tidligere arbejde med emnet, bl.a. årlige landeudvidelsesrapporter og -henstillinger.