Europa-Parlamentet
2024-2029

Udenrigsudvalget

2025/2255(INI)

6.3.2026

UDKAST TIL BETÆNKNING

om Kommissionens 2025-rapport om Serbien
(2025/2255(INI))

Udenrigsudvalget

Ordfører: Tonino Picula

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE 9

BILAG: ERKLÆRING OM INPUT 10

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om Kommissionens 2025-rapport om Serbien
(2025/2255(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til stabiliserings- og associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Serbien på den anden side[1], som trådte i kraft den 1. september 2013,

– der henviser til Serbiens ansøgning af 19. december 2009 om medlemskab af EU,

– der henviser til Kommissionens udtalelse af 12. oktober 2011 om Serbiens ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union (COM(2011)0668), Det Europæiske Råds afgørelse af 1. marts 2012 om at give Serbien status som kandidatland og Det Europæiske Råds afgørelse af 28. juni 2013 om at indlede forhandlinger med Serbien om tiltrædelse af EU,

– der henviser til Bruxellesaftalen af 27. februar 2023 og Ohridaftalen af 18. marts 2023 og gennemførelsesbilaget hertil,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1529 af 15. september 2021 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA III)[2],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1449 af 14. maj 2024 om oprettelse af reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan[3],

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

– der henviser til mødet mellem Vestbalkans ledere den 1. juli 2025 i Skopje, Nordmakedonien, om vækstplanen for Vestbalkan,

– der henviser til erklæringen af 17. december 2025 fra topmødet mellem EU og Vestbalkan,

– der henviser til formandskabets konklusioner af 16. december 2025 om udvidelse,

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

– der henviser til formandens konklusioner fra 2025-topmødet inden for rammerne af Berlinprocessen den 22. oktober 2025,

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 6. oktober 2020 med titlen "En

[1] EUT L 278 af 18.10.2013, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2013/490/oj.
[2] EUT L 330 af 20.9.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[3] EUT L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

økonomisk plan og investeringsplan for Vestbalkan" (COM(2020)0641),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 8. november 2023 med titlen "Ny vækstplan for landene på Vestbalkan" (COM(2023)0691),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 8. juli 2025 med titlen "Rapport om retsstatssituationen 2025 – Retsstatssituationen i Den Europæiske Union" (COM(2025)0900), ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "2025 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Serbia" (SWD(2025)0931),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 4. november 2025 med titlen "Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2025" (COM(2025)0690), ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "Serbia 2025 Report" (SWD(2025)0755),

— der henviser til den første aftale af 19. april 2013 om principperne for en normalisering af forbindelserne mellem regeringerne i Serbien og Kosovo, til aftalerne af 25. august 2015 og til den igangværende EU-støttede dialog med henblik på en normalisering af forbindelserne,

– der henviser til den endelige rapport, som blev offentliggjort den 19. august 2022, fra valgobservationsmissionen under Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa/Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (OSCE/ODIHR) om det tidlige parlaments- og præsidentvalg den 3. april 2022 i Serbien,

– der henviser til den endelige rapport, som blev offentliggjort den 28. februar 2024, fra valgobservationsmissionen under OSCE/ODIHR om det tidlige parlamentsvalg den 17. december 2023 i Serbien,

– der henviser til Det Europæiske Råds konklusioner fra december 2006, til Rådets konklusioner fra marts 2020 og til rådsformandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i København den 21. og 22. juni 1993, også kendt som Københavnskriterierne,

– der henviser til sine tidligere beslutninger om Serbien, navnlig beslutningen af 22. oktober 2025 om polarisering og øget undertrykkelse i Serbien et år efter tragedien i Novi Sad[4],

– der henviser til Udenrigsudvalgets besøg i Serbien den 22.-24. januar 2026,

– der henviser til forretningsordenens artikel 55,

– der henviser til betænkning fra Udenrigsudvalget (A10-0000/2026),

A. der henviser til, at udvidelse er et centralt udenrigspolitisk redskab for EU og en strategisk geopolitisk investering i langvarig fred, sikkerhed og velstand;

B. der henviser til, at hvert kandidatland i udvidelsesprocessen vurderes på grundlag af

[4] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0248.

sine egne resultater med hensyn til at opfylde Københavnskriterierne;

C. der henviser til, at det går væsentligt langsommere eller endda er gået tilbage med EU-relaterede reformer i Serbien på flere centrale områder, navnlig med hensyn til grundlæggende elementer i tiltrædelsesprocessen såsom retsstatsprincip og mediefrihed;

D. der henviser til, at politiske rettigheder og borgerlige frihedsrettigheder i de senere år er blevet støt udhulet i Serbien, hvilket har sat uafhængige medier, den akademiske verden, den politiske opposition og civilsamfundsorganisationerne under pres;

E. der henviser til, at EU fortsat er Serbiens vigtigste handelspartner, væsentligste investeringskilde og største donor;

Vilje til EU-tiltrædelse

1. understreger, at fremskridt på vejen mod tiltrædelse af EU – en proces, som er reelt meritbaseret – er betinget af fuld respekt for EU's værdier og tilslutning til demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder, som alle er nedfældet i Københavnskriterierne; understreger, at dette ikke kun indebærer at vedtage reformer, men også at gennemføre dem omhyggeligt og fuldstændigt;

2. minder om Serbiens erklærede tilsagn om, at det har EU-medlemskab som et strategisk mål, men bemærker, at erklærede tilsagn ofte ikke omsættes i praksis, hvilket blev tydeligt, da Serbiens højeste repræsentanter ikke deltog i topmødet mellem EU og Vestbalkan i december 2025;

3. gentager, at Serbien er nødt til klart og konsekvent at vise, at landet er geopolitisk orienteret mod EU, herunder ved fuldt ud at tilpasse sig EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, navnlig de restriktive foranstaltninger, som EU har truffet som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine;

4. beklager, at Serbien i mange andre forhandlingskapitler kun har gjort begrænsede eller slet ingen fremskridt med hensyn til at opfylde benchmarkene for EU-medlemskab; gentager, at EU-tiltrædelsesforhandlingerne med Serbien kun bør fortsætte, hvis der sker målbare og holdbare fremskridt med hensyn til grundprincipperne, navnlig med hensyn til retsstatsprincippet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, retsvæsenets uafhængighed, mediefrihed og reform af den offentlige forvaltning;

5. gentager sin opfordring til Serbien om at gøre troværdige fremskridt og øge indsatsen for at bekæmpe udenlandsk informationsmanipulation og indblanding, herunder desinformation og EU-fjendtlig retorik;

6. afviser på det kraftigste alle påstande fra serbiske embedsmænd om, at EU og nogle af dets medlemsstater siden november 2024 skulle have deltaget i tilrettelæggelsen af studenterprotesterne med henblik på at udløse en "farverevolution"; gentager sin stærke fordømmelse af den ulovlige anholdelse og udvisning af EU-borgere, der har fremsat erklæringer til støtte for de protesterende studerende;

7. fordømmer den uacceptable adfærd, de fornærmelser og den negative retorik, som er blevet rettet mod medlemmer af Europa-Parlamentet samt andre politiske aktører,

herunder også medlemmer af Udenrigsudvalget, der besøgte Serbien i januar 2026;

Demokrati og retsstatsprincip

8. udtrykker bekymring over den forværrede politiske krise i Serbien på baggrund af de masseprotester, der har fundet sted i hele Serbien siden november 2024, og som afspejler det serbiske folks reaktion på systemisk korruption og opfattelsen af mangel på ansvarlighed og gennemsigtighed i landet;

9. bemærker, at undersøgelserne i forbindelse med sammenstyrtningen af taget på banegården i Novi Sad stadig er i gang og endnu ikke er afsluttet; opfordrer endnu en gang til at sikre fuld gennemsigtighed og ansvarlighed og til at værne om retsvæsenets uafhængighed i sagsbehandlingen;

10. mener, at den bedste måde at løse den politiske krise i Serbien på er ved at afholde frie og retfærdige valg; tilskynder landet til at gennemføre alle ODIHR's henstillinger fuldt ud, på gennemsigtig og inklusiv vis;

11. gentager sin opfordring til, at loven om det forenede vælgerregister gennemføres grundigt, herunder når det gælder overholdelsen af lovbestemte frister og samarbejdet mellem statslige institutioner ved revisionen af registret;

12. udtrykker alvorlig bekymring over de ændringer, som nationalforsamlingen vedtog den 28. januar 2026 med sigte på at ændre centrale retsplejelove; understreger, at dette er et alvorligt tilbageskridt på Serbiens vej mod EU-tiltrædelse, da det svækker retsvæsenets uafhængighed og anklagemyndighedens autonomi yderligere; opfordrer indtrængende de serbiske myndigheder til at stoppe med at gennemføre ændringerne og efterlyser en øjeblikkelig revision af dem;

Grundlæggende friheds- og menneskerettigheder

13. gentager sin støtte til, at hele det serbiske folk, herunder studerende, har ret til at protestere fredeligt for at kræve ansvarlighed og demokratiske reformer, som er direkte knyttet til retsstatsprincippet;

14. fordømmer, at fredelige demonstranter, studerende, aktivister og journalister i løbet af det seneste år har været udsat for en lang række undertrykkende foranstaltninger, herunder overdreven magtanvendelse og politivold, vilkårlige tilbageholdelser og anholdelser, politisk eksil og andre former for intimidering; efterlyser målrettede sanktioner mod de personer, der er ansvarlige for grove krænkelser af lovene og menneskerettighederne i Serbien;

15. efterlyser øjeblikkelig, upartisk og gennemsigtig efterforskning af alle påstande om unødvendig og uforholdsmæssig magtanvendelse og ulovlig overvågning af demonstranter;

16. udtrykker dyb bekymring over, at civilsamfundsorganisationer, der slår til lyd for retsstatsprincippet, i stigende grad udsættes for verbale angreb, smædekampagner og pres; fordømmer forringelsen af journalisters og mediers arbejdsvilkår; opfordrer indtrængende Serbien til at få vendt tendensen med indskrænkning af ytringsfriheden;

17. bemærker med bekymring, at Serbiens reguleringsmyndighed for elektroniske medier (REM) fortsat ikke er funktionsdygtig, fordi den mangler et legitimt og operationelt råd;

18. understreger betydningen af at værne om den akademiske frihed og institutionelle autonomi i overensstemmelse med principperne for det europæiske område for videregående uddannelse; udtrykker sin dybe bekymring over rapporter om økonomisk, administrativt og fysisk pres på akademiske medarbejdere og om indblanding i universiteternes institutionelle autonomi via statslige foranstaltninger;

Forsoning og gode naboskabsforbindelser

19. forventer, at Kosovo og Serbien samarbejder fuldt ud om og træffer alle nødvendige foranstaltninger til, at gerningsmændene bag terrorangrebene i Banjska i 2023 hurtigt stilles for en domstol; beklager, at Serbien endnu ikke har retsforfulgt de skyldige, navnlig Milan Radoičić, næstformand for Srpska Lista;

20. minder om, at en normalisering af forbindelserne med Kosovo samt gennemførelsen af forpligtelserne i dialogen mellem Beograd og Pristina fortsat er en integreret del af Serbiens vej til EU-medlemskab;

21. giver endnu engang udtryk for sin fulde støtte til den EU-støttede dialog og glæder sig over Peter Sørensens udvidede mandat som EU's særlige repræsentant for dialogen mellem Beograd og Pristina indtil den 29. februar 2028;

22. påpeger igen betydningen af et konstruktivt engagement fra både Kosovos og Serbiens myndigheders side med henblik på at opnå en omfattende juridisk bindende normaliseringsaftale, der er baseret på gensidig anerkendelse og er i overensstemmelse med folkeretten; opfordrer både Kosovo og Serbien til at gennemføre Bruxelles- og Ohridaftalerne, herunder oprettelsen af sammenslutningen/fællesskabet af kommuner med serbisk flertal, til at ophæve Serbiens modstand mod Kosovos medlemskab af regionale og internationale organisationer og til at undgå ensidige handlinger, der kan underminere dialogprocessen;

23. opfordrer Serbien til at anlægge en mere aktiv tilgang, når det drejer sig om at håndtere benægtelse af krigsforbrydelser og historisk revisionisme, navnlig i forbindelse med krigene i Kroatien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo;

24. bemærker, at uløste sager om "forsvundne personer" fortsat er et alvorligt problem; opfordrer indtrængende Serbien til at gøre et større forsoningsarbejde og anlægge en mere aktiv tilgang, navnlig når det drejer sig om forsvundne personer;

Socioøkonomiske reformer

25. minder om, at støtte fra reform- og vækstplanen er betinget af respekt for effektive demokratiske mekanismer, herunder et parlamentarisk flerpartisystem, frie og retfærdige valg, pluralistiske medier, et uafhængigt retsvæsen, retsstatsprincippet og efterlevelse af alle menneskerettighedsforpligtelser; bemærker med bekymring, at Kommissionen i januar 2026 ikke desto mindre godkendte den første frigivelse af midler til Serbien inden for rammerne af reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan; beder Kommissionen om at forklare, hvordan Serbien opfyldte forudsætningerne for

dette;

Energi, miljø, bæredygtig udvikling og konnektivitet

26. bemærker den politisk følsomme udvikling med hensyn til olie- og gasselskabet Naftna Industrija Srbije (NIS) og omdannelsen af dets ejerskabsstruktur i betragtning af de sanktioner, som USA har indført, og den ejermajoritet i NIS, som de russiske virksomheder Gazprom og Gazprom Neft besidder;

27. gentager, at det er vigtigt at beskytte miljømæssige standarder i Serbien, navnlig for så vidt angår mineprojekter, men samtidig overholde lokalsamfundenes rettigheder fuldt ud;

°

° °

28. pålægger sin formand at sende denne beslutning til formanden for Det Europæiske Råd, Kommissionen, næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for Udenrigs- og Sikkerhedsanliggender, medlemsstaternes regeringer og parlamenter samt Serbiens præsident, regering og nationalforsamling.

BEGRUNDELSE

Dette udkast til betænkning indeholder Parlamentets holdning til Kommissionens 2025-rapport om Serbien. Det tager både det seneste års begivenheder og nyere begivenheder i betragtning, herunder Udenrigsudvalgets besøg i Serbien den 22.-24. januar 2026.

Serbien har været EU-kandidatland siden 2012. Siden tiltrædelsesforhandlingerne med Serbien blev indledt i januar 2014, er 22 ud af 35 kapitler blevet åbnet. Serbien accepterede den reviderede udvidelsesmetode i juni 2021, men er ikke kommet videre med at åbne nye klynger siden december 2021.

I de seneste år har Serbien ikke bevæget sig videre i retning af EU-tiltrædelse. Især situationen vedrørende demokrati og retsstatsprincip giver anledning til bekymring. Der er mange presserende spørgsmål, der skal løses, navnlig stigningen inden for politisk polarisering og politiske spændinger, behovet for strukturreformer vedrørende retsstatsprincippet, bekæmpelse af korruption og andre EU-relaterede spørgsmål samt nødvendigheden af at indgå en omfattende normaliseringsaftale med Kosovo samtidig med at sikre fuld tilpasning til EU's udenrigspolitik.

Udkastet til betænkning behandler også vigtige spørgsmål vedrørende centrale institutioners uafhængighed og understreger behovet for at gennemføre alle udestående forpligtelser, herunder henstillinger om væsentlige aspekter af valgprocessen, på inklusiv og gennemsigtig vis.

BILAG: ERKLÆRING OM INPUT

Ordføreren erklærer på eget ansvar, at han ikke i sin betænkning har medtaget input fra interesserepræsentanter, der er omfattet af anvendelsesområdet for den interinstitutionelle aftale om et obligatorisk åbenhedsregister[1], eller fra repræsentanter for offentlige myndigheder i tredjelande, herunder deres diplomatiske missioner og ambassader, som i henhold til artikel 8 i bilag I til forretningsordenen skal angives i dette bilag.

[1] Interinstitutionel aftale af 20. maj 2021 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen om et obligatorisk åbenhedsregister (EUT L 207 af 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).