**Europa-Parlamentet**
2024-2029

*Udenrigsudvalget*

**2025/2252(INI)**

6.3.2026

# UDKAST TIL BETÆNKNING

om Kommissionens 2025-rapport om Kosovo
(2025/2252(INI))

Udenrigsudvalget

Ordfører: Riho Terras

PR_INI

## INDHOLD

**Side**

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING ..... 3

BEGRUNDELSE ..... 10

# FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

**om Kommissionens 2025-rapport om Kosovo**
**(2025/2252(INI))**

*Europa-Parlamentet,*

– der henviser til den stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Kosovo på den anden side[1], som har været i kraft siden den 1. april 2016,

– der henviser til Kosovos ansøgning af 15. december 2022 om medlemskab af Den Europæiske Union,

– der henviser til Kosovos ansøgning af 12. maj 2022 om medlemskab af Europarådet,

– der henviser til den rammeaftale mellem Den Europæiske Union og Kosovo om de generelle principper for Kosovos deltagelse i EU-programmer[2], som har været i kraft siden den 1. august 2017,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1529 af 15. september 2021 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA III)[3],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/850 af 19. april 2023 om ændring af forordning (EU) 2018/1806 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav[4], for så vidt angår Kosovo, som tillader visumfri indrejse for indehavere af kosovoske biometriske pas fra den 1. januar 2024,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1449 af 14. maj 2024 om oprettelse af reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan[5],

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

– der henviser til topmøderne mellem EU og Vestbalkan i Sofia, Zagreb og Brdo pri Kranju i hhv. 2018, 2020 og 2021 samt erklæringerne fra disse møder,

– 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

[1] EUT L 71 af 16.3.2016, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[2] EUT L 195 af 27.7.2017, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2017/1388/oj.
[3] EUT L 330 af 20.9.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[4] EUT L 110 af 25.4.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.
[5] EUT L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

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 topmødet i 2025 om Berlinprocessen, der blev afholdt den 22. oktober 2025,

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 6. oktober 2020 med titlen "En 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 20. marts 2024 om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker (COM(2024)0146),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 4. november 2025 med titlen "Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2025" (COM(2025)0690), som blev ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "Kosovo 2025 Report" (SWD(2025)0752),

– der henviser til traktaten om oprettelse af energifællesskabet, der blev undertegnet i Athen den 25. oktober 2005, og som har til formål at udvide reglerne for EU's indre energimarked til at omfatte Sydøsteuropa,

– der henviser til FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 af 10. juni 1999, til den rådgivende udtalelse fra Den Internationale Domstol af 22. juli 2010 om Kosovos ensidige uafhængighedserklærings overensstemmelse med folkeretten samt til FN's Generalforsamlings resolution 64/298 af 9. september 2010, hvori Den Internationale Domstols udtalelse blev anerkendt, og der blev udtrykt tilfredshed med EU's vilje til at fremme dialogen mellem Serbien og Kosovo,

– der henviser til Kosovos løbende tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik,

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

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

– der henviser til den NATO-ledede Kosovo-styrkes (KFOR's) fortsatte tilstedeværelse og mandat, som fortsat bidrager til at opretholde et trygt og sikkert miljø samt fri bevægelighed i Kosovo,

– der henviser til Rådets afgørelse (FUSP) 2025/1161 af 5. juni 2025 om ændring af fælles aktion 2008/124/FUSP om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo,

EULEX KOSOVO[6], som forlængede missionens mandat indtil den 14. juni 2027,

– der henviser til den endelige rapport fra EU's valgobservationsmission til parlamentsvalget i Kosovo i 2025,

– der henviser til sine tidligere beslutninger om Kosovo,

– der henviser til de fælles henstillinger fra det 12. møde i Det Parlamentariske Stabiliserings- og Associeringsudvalg EU-Kosovo, som blev afholdt den 9. december 2024,

– der henviser til Transparency Internationals korruptionsindeks for 2025,

– der henviser til det internationale pressefrihedsindeks for 2025 fra Journalister uden Grænser,

– der henviser til forretningsordenens artikel 55,

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

A. der henviser til, at udvidelsespolitik er et af EU's mest effektive udenrigspolitiske instrumenter og en strategisk geopolitisk investering i langsigtet fred, stabilitet og sikkerhed på hele kontinentet;

B. der henviser til, at demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet er de grundlæggende værdier, som EU bygger på;

C. der henviser til, at hvert enkelt udvidelsesland bedømmes på grundlag af dets egne resultater; der henviser til, at det er gennemførelsen af de nødvendige reformer og overholdelsen af sættet af kriterier og fælles europæiske værdier, der er afgørende for tidsplanen og fremskridtene hen imod tiltrædelse;

D. der henviser til, at Kosovos vej mod EU-medlemskab også afhænger af normaliseringen af forbindelserne med Serbien;

***Vilje til EU-tiltrædelse***

1. roser Kosovos fortsatte engagement i EU-medlemskab, som afspejler et klart strategisk geopolitisk valg, og den store opbakning i offentligheden til Kosovos vej mod EU;

2. gentager sin faste overbevisning om, at Kosovos fremtid ligger i EU, navnlig i betragtning af den nuværende geopolitiske dynamik i regionen, de hurtige og store geopolitiske omvæltninger og den stigende konkurrence med autoritære regimer;

3. glæder sig over dannelsen af Kosovos nye forsamling og regering den 12. februar 2026 efter det tidlige parlamentsvalg i december 2025 og efter mere end et års politisk dødvande; beklager imidlertid lammelsen af den politiske proces i 2025, som resulterede i et "spildt år" for Kosovo; beklager endvidere, at forsamlingen ikke har valgt en ny præsident inden for den forfatningsmæssige frist, hvilket skubber landet i

[6] EUT L, 2025/1161, 6.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/1161/oj.

retning af et nyt valg; noterer sig opløsningen af forsamlingen ved præsidentielt dekret den 6. marts 2026;

4. glæder sig endvidere over, at Kosovos forsamling den 13. februar 2026 ratificerede de aftaler, der er indgået inden for rammerne af reform- og vækstfaciliteten;

5. understreger, at en troværdig udvidelse kræver, at reformtempoet opretholdes, og opfordrer Kosovo til at intensivere sine bestræbelser på at gennemføre EU-relaterede reformer, navnlig når det gælder retsstatsprincippet og de grundlæggende frihedsrettigheder; understreger, at det er nødvendigt at omprioritere disse reformer, så Kosovo kan komme tilbage på sporet mod tiltrædelse af EU;

6. støtter Kosovos ansøgning om EU-medlemskab, der blev indgivet i december 2022; opfordrer de fem medlemsstater, der endnu ikke har anerkendt Kosovos uafhængighed, til at flytte sig på det punkt, så Kosovo kan bevæge sig fremad på lige fod med andre kandidater;

7. gentager sin fulde opbakning til Kosovos ansøgning om medlemskab af Europarådet og landets plan for strategisk orientering om at tilslutte sig NATO's program "Partnerskab for fred";

8. roser Kosovos fortsatte fulde tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder dets fortsatte gennemførelse af EU's restriktive foranstaltninger over for Rusland og Belarus, og dets klare fordømmelse af Ruslands angrebskrig mod Ukraine;

9. glæder sig over den gradvise ophævelse af EU's foranstaltninger over for Kosovo siden maj 2025 og opfordrer til øjeblikkeligt at ophæve de resterende foranstaltninger, som ikke længere er berettigede og fortsat har negative konsekvenser for Kosovos samfund; bemærker, at konsekvenserne kan ses i hele samfundet og især har påvirket lokalsamfund, civilsamfundsorganisationer og små og mellemstore virksomheder (SMV'er);

***Demokrati og retsstatsprincip***

10. glæder sig over den generelt positive vurdering af afholdelsen af parlaments- og lokalvalgene i 2025 og bemærker, at valgene blev gennemført på fredelig, konkurrencebaseret og inklusiv vis;

11. glæder sig over kosovoserbernes deltagelse i parlaments- og lokalvalgene i 2025 og over de fire nyudnævnte serbiske borgmestre, der overtager fra deres albanske forgængere i de kommuner, hvor der er serbisk flertal;

12. beklager de fortsatte forsøg på at politisere uafhængige institutioner, herunder lægge pres på den centrale valgkommission, samt forvaltningsmæssige mangler i den uafhængige mediekommission;

13. er fortsat bekymret over den begrænsede gennemførelse af retsstatsstrategien og den utilstrækkelige opfølgning på reformer, det ufuldstændige medlemskab af Kosovos domstolsråd og Kosovos anklageråd samt forsinkelserne i gennemførelsen af reformer af retsvæsenet;

14. udtrykker bekymring over de begrænsede fremskridt med at bekæmpe korruption generelt; bemærker med bekymring Kosovos fald i det globale korruptionsindeks for 2025, hvor landet rangerer som nr. 76 ud af 182 lande og territorier, tre pladser lavere end i 2024, i modsætning til den tidligere tendens med gradvis forbedring;

15. glæder sig over, at der er sket visse fremskridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet; efterlyser hurtig vedtagelse af en national strategi og handlingsplan mod organiseret kriminalitet;

16. roser EULEX' fortsatte rolle med hensyn til at bistå de kosovoske myndigheder med at etablere bæredygtige og uafhængige retsstatsinstitutioner;

***Grundlæggende friheds- og menneskerettigheder***

17. bemærker, at selv om de retlige og institutionelle rammer for menneskerettigheder stort set er på plads, er gennemførelsen fortsat utilstrækkelig;

18. understreger behovet for at styrke gennemførelsen af lovgivning, der beskytter rettighederne for personer, som tilhører et mindretalssamfund;

19. noterer sig Kosovos pluralistiske medielandskab, men beklager de manglende fremskridt, når det gælder om at sikre ytringsfriheden; beklager, at Kosovo, når man ser på mediefrihed, er faldet 24 pladser til en 99. plads i det internationale pressefrihedsindeks for 2025;

20. gentager sin bekymring over angreb på og trusler mod journalister og mediefolk; efterlyser en forbedret indsats hvad angår retsforfølgning og tilpasning af medierelateret lovgivning til gældende EU-ret og andre relevante internationale standarder;

21. understreger behovet for at sikre holdbar finansiering og uafhængighed af det offentlige radio- og TV-selskab; opfordrer til et afbalanceret og repræsentativt tilsyn med Kosovos offentlige radio- og TV-selskab, Radio Television of Kosovo;

22. udtrykker bekymring over den stigende desinformation om spændinger mellem etniske grupper, der spredes af udenlandske aktører, navnlig i perioder forud for valg; efterspørger en stærkere institutionel reaktion samt bedre mediekendskab;

***Forsoning og gode naboskabsforbindelser***

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

24. 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;

25. gentager betydningen af et konstruktivt engagement fra Kosovos og Serbiens myndigheders side med henblik på at opnå en omfattende juridisk bindende normaliseringsaftale, der er baseret på gensidig anerkendelse og 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, og til at ophæve Serbiens modstand mod Kosovos medlemskab af regionale og internationale organisationer og til at undgå ensidige handlinger, der kan underminere dialogprocessen;

26. forventer, at Kosovo og Serbien samarbejder fuldt ud 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;

27. bemærker den uvisse skæbne for op til 1 590 forsvundne personer, idet kun 26 sager blev opklaret mellem april 2024 og september 2025;

28. påpeger endnu en gang KFOR's betydning og roser styrkens vedholdende bestræbelser på at sikre et trygt og sikkert miljø i Kosovo og i den vestlige Balkanregion generelt;

***Socioøkonomiske reformer***

29. noterer sig, at Kosovo er moderat forberedt på områderne økonomisk og monetær politik samt konkurrenceevne; understreger, at det er nødt til at tilpasse sin budgetramme til gældende EU-ret og afhjælpe strukturelle svagheder, herunder et begrænset produktionsgrundlag samt vanskelig adgang til finansiering for SMV'er;

30. bemærker, at Kosovo har gjort visse fremskridt med hensyn til at forberede sin digitale omstilling, herunder med at udvide onlinetjenester og 5G-dækning; beklager, at kun 10 % af de offentlige tjenester i øjeblikket kan tilgås online, og at digitaliseringen fortsat er fragmenteret;

***Energi, miljø, bæredygtig udvikling og konnektivitet***

31. bemærker, at Kosovo fortsat er stærkt afhængigt af forældede kulfyrede kraftværker og er nødt til at fremskynde investeringerne i energieffektivitet;

32. opfordrer Kosovo til at styrke sin institutionelle og administrative kapacitet til at gennemføre strategiske infrastrukturprojekter og fortsætte gennemførelsen af udestående projekter vedrørende transport- og energikonnektivitet;

33. opfordrer indtrængende Kosovo til at sørge for, at der træffes passende foranstaltninger med henblik på at forvalte beskyttede områder, ændre loven om affaldshåndtering og gennemføre loven om klimaændringer;

°

° °

34. 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 Kosovos præsident, regering og nationalforsamling.

## BEGRUNDELSE

Europa-Parlamentet følger den politiske og socioøkonomiske udvikling i Kosovo nøje. Med denne betænkning ønsker vi at give Parlamentets vurdering af situationen i Kosovo samt – som supplement til Europa-Kommissionens statusrapport for 2025 – Parlamentets politiske vurdering af referenceperioden i Kosovo. Sammenfattende må 2025 betragtes som et spildt år for Kosovo, da de ordinære valg til nationalforsamlingen i februar hverken resulterede i et arbejdsdygtigt lovgivende organ eller en arbejdsdygtig regering. Selv om alle tre valg, der fandt sted i Kosovo i 2025 – to parlamentsvalg og et lokalvalg – alle blev afholdt fredeligt og i god ro og orden, blev den normale politiske proces alvorligt forstyrret. Som følge heraf blev flere politiske og økonomiske reformer berørt, og vækstplanen for Vestbalkan kunne ikke gennemføres.

Som fremhævet i tidligere betænkninger fra Europa-Parlamentet har Kosovo gjort bemærkelsesværdige fremskridt med hensyn til valgreformer, økonomisk modstandsdygtighed og beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Der er dog stadig udfordringer med hensyn til reform af retsvæsenet, mediefrihed, effektivitet i den offentlige forvaltning og digitalisering af offentlige tjenester. En fortsat vilje til omfattende reformer og inklusiv forvaltning er afgørende for Kosovos fremskridt på vejen mod europæisk integration.

Flere af Kosovos udfordringer er nedarvede problemer, som kun kan løses ved at inddrage hele regionen i den bredere EU-integrationsproces. Dialogen mellem Pristina og Beograd, som blev indledt for at finde et kompromis, der var acceptabelt for begge parter, har desværre ikke givet de forventede resultater. Dialogen var grundlæggende sat i bero i 2025. Dette skyldtes også, at Kosovo har manglet en regering med et mandat og med autoritet, og at forhandlinger under de omstændigheder er udsigtsløse. Der er ingen tvivl om, at Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og medlemsstaterne er nødt til at gøre alt for at sikre, at dialogen mellem Pristina og Beograd fortsætter med fornyet energi. Forlængelsen af den særlige repræsentant Peter Sørensens mandat indtil februar 2028 hilses derfor yderst velkommen.

Udvidelsen af Den Europæiske Union har været en af EU's største succeshistorier og må ikke stoppe nu. Det bredere geopolitiske mål med udvidelsen er at fjerne de såkaldte grå områder fra Europakortet. De betydelige ændringer, der har fundet sted som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, skal styrke Den Europæiske Unions beredskab til at konfrontere konkurrerende autoritære globale aktører. Både Rusland og Kina har vist, at de har en meget tydelig interesse i Vestbalkan.

Kosovos europæiske integration er en tovejsproces. For at Kosovo kan foretage de nødvendige reformer, har landet brug for bistand fra Den Europæiske Union. Visumliberaliseringen har styrket de mellemfolkelige kontakter og det europæiske perspektiv for Kosovos borgere yderligere. De straffeforanstaltninger, der blev indført i 2023, har imidlertid påvirket Kosovos fremskridt i retning af Europa yderst negativt. Selv om EU-foranstaltningerne gradvist er ved at blive lempet, er deres virkninger for samfundet fortsat meget bekymrende. De forskellige civilsamfundsorganisationer, nationale mindretal samt små og mellemstore virksomheder, som har modtaget betydelig driftsstøtte via EU-programmer, er særligt hårdt ramt af foranstaltningerne. Foranstaltningerne risikerer også potentielt at skade Den Europæiske Unions troværdighed blandt befolkningen i Kosovo. Selv om støtten til Den Europæiske Union fortsat er meget høj, er der stadig risiko for, at den vil dale som følge af foranstaltningerne.

Med denne betænkning ønsker ordføreren at give et overblik over og Europa-Parlamentets vurdering af de vigtigste resultater og udfordringer, som Kosovo står over for i dag og i den nærmeste fremtid. Det er ikke muligt at tage alle de problematiske områder og udfordringer op til behandling i denne betænkning. En af de vigtige forudsætninger for udarbejdelsen af denne betænkning var muligheden for at besøge Kosovo i forbindelse med en informationsrejse og mødes med bl.a. civilsamfundsorganisationer, repræsentanter for nationale mindretal og repræsentanter for erhvervslivet.