Europees Parlement
2024-2029

Commissie buitenlandse zaken

2025/2252(INI)

6.3.2026

ONTWERPVERSLAG

over het Commissieverslag 2025 over Kosovo
(2025/2252(INI))

Commissie buitenlandse zaken

Rapporteur: Riho Terras

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 10

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het Commissieverslag 2025 over Kosovo
(2025/2252(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 sinds 1 april 2016 van kracht is,

– 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) 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 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[4], met betrekking tot Kosovo, waardoor visumvrij reizen voor houders van biometrische paspoorten van Kosovo met ingang van 1 januari 2024 mogelijk wordt,

– 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[5],

– gezien de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad naar aanleiding van de bijeenkomst in Thessaloniki op 19 en 20 juni 2003,

– gezien de topbijeenkomsten EU-Westelijke Balkan van respectievelijk 2018, 2020 en 2021 in Sofia, Zagreb en Brdo pri Kranju en de verklaringen daarvan,

[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 110 van 25.4.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.
[5] PB L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– gezien de bijeenkomst van leiders van de Westelijke Balkan van 1 juli 2025 in Skopje, Noord-Macedonië, over het groeiplan voor de Westelijke Balkan,

– gezien de verklaring van de top EU-Westelijke Balkan van 17 december 2025,

– gezien de conclusies van het voorzitterschap van 16 december 2025 over uitbreiding,

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

– gezien de conclusies van de voorzitter van de op 22 oktober 2025 gehouden top van 2025 over het proces van Berlijn,

– 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 “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 4 november 2025 getiteld “Mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2025” (COM(2025)0690) en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld “Kosovo 2025 Report” (Verslag 2025 over Kosovo) (SWD(2024)0752),

– gezien het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap, ondertekend te Athene op 25 oktober 2005, dat tot doel heeft de regels van de interne energiemarkt van de EU uit te breiden tot Zuidoost-Europa,

– 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 de voortdurende afstemming van Kosovo op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU,

– gezien het eerste akkoord over beginselen betreffende de normalisering van de betrekkingen tussen 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 de voortdurende aanwezigheid en het mandaat van de door de NAVO geleide Kosovo Force (KFOR), die een veilige omgeving en vrij verkeer in Kosovo blijft helpen waarborgen,

– gezien Besluit (GBVB) 2025/1161 van de Raad van 5 juni 2025 tot wijziging van Gemeenschappelijk Optreden 2008/124/GBVB inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX Kosovo[6], waarin het mandaat van de missie werd verlengd tot 14 juni 2027,

– gezien het eindverslag van de verkiezingswaarnemingsmissie van de Europese Unie in verband met de parlementsverkiezingen in Kosovo in 2025,

– 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 2025 van Transparency International,

– gezien de wereldindex voor persvrijheid 2025 van Verslaggevers zonder Grenzen,

– gezien artikel 55 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie buitenlandse zaken (A10-0000/2026),

A. overwegende dat uitbreidingsbeleid een van de meest doeltreffende instrumenten van het buitenlands beleid van de EU is en een strategische geopolitieke investering in vrede, stabiliteit en veiligheid op lange termijn op het Europees continent;

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

C. overwegende dat ieder uitbreidingsland op zijn eigen verdiensten wordt beoordeeld; overwegende dat het de uitvoering van de noodzakelijke hervormingen en de naleving van de criteria en de gemeenschappelijke Europese waarden zijn die bepalend zijn voor het tijdschema en de voortgang van de toetreding;

D. overwegende dat de weg van Kosovo naar het EU-lidmaatschap eveneens afhankelijk is van de normalisering van de betrekkingen met Servië;

Inzet voor toetreding tot de EU

1. is verheugd over het voortdurende streven van Kosovo naar toetreding tot de EU, waarmee het land laat zien dat het een duidelijke strategische geopolitieke keuze heeft gemaakt en dat er veel steun is onder de Kosovaarse burgers voor het Europese traject van het land;

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

2. herhaalt zijn vaste overtuiging dat de toekomst van Kosovo in de EU ligt, met name gezien de huidige geopolitieke ontwikkelingen in de regio, de snelle ingrijpende verschuivingen in de wereldpolitiek en de toenemende concurrentie met autoritaire regimes;

3. is ingenomen met de vorming van het nieuwe parlement en de nieuwe regering van Kosovo op 12 februari 2026, na de vervroegde parlementsverkiezingen van december 2025 en na meer dan een jaar van politieke impasse; betreurt echter dat het politieke proces in 2025 volledig vastliep, hetgeen voor Kosovo een “verloren jaar” betekende; betreurt verder dat het parlement er niet in is geslaagd om binnen de grondwettelijke termijn een nieuwe president te kiezen, waardoor het land afstevent op nieuwe verkiezingen; neemt nota van de ontbinding van het parlement bij presidentieel decreet op 6 maart 2026;

4. is voorts ingenomen met de ratificatie door het parlement van Kosovo van de overeenkomsten in het kader van de hervormings- en groeifaciliteit op 13 februari 2026;

5. benadrukt dat een geloofwaardige uitbreiding een aanhoudende hervormingsdynamiek vereist en roept Kosovo op meer vooruitgang te boeken bij de uitvoering van EU-gerelateerde hervormingen, met name op het gebied van de rechtsstaat en de fundamentele vrijheden; benadrukt dat het opnieuw prioriteren van deze hervormingen noodzakelijk is om Kosovo weer op weg te helpen naar toetreding tot de EU;

6. steunt het verzoek van Kosovo om toetreding tot de EU, ingediend in december 2022; verzoekt de vijf lidstaten die Kosovo nog niet erkennen, stappen te zetten in de richting van erkenning, zodat Kosovo op gelijke voet met andere kandidaat-lidstaten verder kan gaan;

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

8. is verheugd over het feit dat Kosovo zich nog steeds volledig aansluit bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, onder meer door de beperkende maatregelen van de EU tegen Rusland en Belarus te blijven toepassen en door de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne ondubbelzinnig te veroordelen;

9. is ingenomen met de geleidelijke opheffing van de EU-maatregelen tegen Kosovo sinds mei 2025, en dringt aan op de onmiddellijke opheffing van de resterende maatregelen, die niet langer gerechtvaardigd zijn en nog steeds een negatieve invloed hebben op de Kosovaarse samenleving; merkt op dat deze gevolgen in de hele samenleving merkbaar zijn en met name lokale gemeenschappen, maatschappelijke organisaties en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo’s) hebben getroffen;

Democratie en de rechtsstaat

10. is ingenomen met de over het algemeen positieve beoordeling van het verloop van de parlements- en lokale verkiezingen in 2025, en merkt op dat deze op vreedzame, competitieve en inclusieve wijze zijn verlopen;

11. is ingenomen met de deelname van de Servische bevolkingsgroep in Kosovo aan de parlements- en gemeenteraadsverkiezingen van 2025 en met het feit dat vier nieuw benoemde Servische burgemeesters het stokje hebben overgenomen van hun Albanese voorgangers in de gemeenten met een Servische meerderheid;

12. betreurt de aanhoudende pogingen om onafhankelijke instellingen te politiseren, waaronder de druk op de centrale verkiezingscommissie, en de tekortkomingen in het bestuur van de commissie voor onafhankelijke media;

13. blijft bezorgd over de beperkte uitvoering van de strategie inzake de rechtsstaat en de ontoereikende follow-up van hervormingen, de onvolledige samenstelling van de Kosovaarse Raad voor Justitie en de Kosovaarse Raad voor Openbaar Ministerie, en de vertragingen bij de uitvoering van justitiële hervormingen;

14. spreekt zijn bezorgdheid uit over de beperkte vooruitgang die in het algemeen is geboekt bij de bestrijding van corruptie; merkt met bezorgdheid op dat Kosovo op de wereldwijde corruptie-index voor 2025 is gedaald naar de 76e plaats van de 182 landen en gebieden, drie plaatsen lager dan in 2024, waarmee de eerdere trend van geleidelijke verbetering is omgebogen;

15. is ingenomen met het feit dat er enige vooruitgang is geboekt in de strijd tegen de georganiseerde misdaad; dringt aan op een snelle goedkeuring van een nationale strategie en een actieplan tegen de georganiseerde misdaad;

16. is verheugd over de aanhoudende rol van EULEX om de Kosovaarse autoriteiten bij te staan bij de oprichting van duurzame en onafhankelijke instellingen voor de rechtsstaat;

Fundamentele vrijheden en mensenrechten

17. merkt op dat het juridische en institutionele kader voor de mensenrechten weliswaar grotendeels aanwezig is, maar dat de uitvoering ervan nog steeds tekortschiet;

18. benadrukt dat de uitvoering van wetgeving ter bescherming van de rechten van personen die tot minderheidsgroepen behoren, moet worden versterkt;

19. neemt nota van het pluralistische medialandschap in Kosovo, maar betreurt het gebrek aan vooruitgang bij het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting; betreurt dat Kosovo in de wereldindex voor persvrijheid van 2025 24 plaatsen is gedaald naar de 99e plaats;

20. herhaalt zijn bezorgdheid over aanvallen op en bedreigingen van journalisten en medewerkers van de media; dringt aan op een betere aanpak door het openbaar ministerie en op aanpassing van de wetgeving inzake de media aan het EU-acquis en andere relevante internationale normen;

21. benadrukt dat de duurzame financiering en onafhankelijkheid van de publieke omroep moeten worden gewaarborgd; dringt aan op een evenwichtig en representatief toezicht op Radio Television of Kosovo, de publieke omroep van Kosovo;

22. spreekt zijn bezorgdheid uit over de toenemende desinformatie over spanningen tussen etnische groepen die door buitenlandse actoren wordt verspreid, met name tijdens verkiezingsperiodes; dringt aan op een krachtiger institutioneel optreden en een betere mediageletterdheid;

Verzoening en goede nabuurschapsbetrekkingen

23. herinnert eraan dat de normalisering van de betrekkingen met Servië en de uitvoering van de toezeggingen in het kader van de dialoog tussen Belgrado en Pristina een integraal onderdeel blijven van het Europese perspectief van Kosovo;

24. geeft nogmaals aan de door de EU gefaciliteerde dialoog volledig te steunen en is ingenomen met de verlenging van het mandaat van Peter Sørensen als speciaal vertegenwoordiger van de EU voor de dialoog tussen Belgrado en Pristina tot 29 februari 2028;

25. wijst er nogmaals op dat een constructieve houding bij de Kosovaarse en Servische autoriteiten belangrijk is om tot een omvattende en juridisch bindende normaliseringsovereenkomst te komen, gebaseerd op wederzijdse erkenning en in overeenstemming met het internationaal recht; dringt er zowel bij Kosovo als Servië op aan om de Overeenkomst van Brussel en de Overeenkomst van Ohrid uit te voeren, onder meer door de vereniging/gemeenschap van gemeenten met een Servische meerderheid op te richten en een einde te maken aan de Servische tegenstand met betrekking tot de toetreding van Kosovo aan regionale en internationale organisaties, alsook om unilaterale acties te vermijden die het dialoogproces zouden kunnen belemmeren;

26. 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 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;

27. neemt nota van het onopgeloste lot van maar liefst 1 590 vermiste personen, waarbij tussen april 2024 en september 2025 slechts 26 gevallen zijn opgehelderd;

28. wijst nogmaals op het belang van KFOR en spreekt zijn waardering uit voor de voortdurende inspanningen van deze missie om een veilige en stabiele omgeving te waarborgen in Kosovo en in de Westelijke Balkan in het algemeen;

Sociaal-economische hervormingen

29. merkt op dat Kosovo redelijk goed voorbereid is op het gebied van economisch en monetair beleid en concurrentievermogen; benadrukt dat het land zijn begrotingskader in overeenstemming moet brengen met het EU-acquis en structurele tekortkomingen moet aanpakken, waaronder een beperkte industriële basis en moeilijke toegang tot financiering voor kmo’s;

30. merkt op dat Kosovo enige vooruitgang heeft geboekt bij de voorbereiding op de digitale transformatie, onder meer door de uitbreiding van onlinediensten en

5G-dekking; betreurt dat momenteel slechts 10 % van de overheidsdiensten online wordt aangeboden en dat de digitalisering nog steeds versnipperd is;

Energie, milieu, duurzame ontwikkeling en connectiviteit

31. merkt op dat Kosovo nog steeds sterk afhankelijk is van verouderde kolencentrales en dat het de investeringen in energie-efficiëntie moet versnellen;

32. moedigt Kosovo aan om zijn institutionele en bestuurlijke capaciteit te versterken om strategische infrastructuurprojecten uit te voeren en door te gaan met de uitvoering van lopende projecten op het gebied van vervoers- en energieconnectiviteit;

33. dringt er bij Kosovo op aan ervoor te zorgen dat passende maatregelen worden genomen voor het beheer van beschermde gebieden, de wet inzake afvalbeheer wordt gewijzigd en de wet inzake klimaatverandering wordt uitgevoerd;

°

° °

34. 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, de regeringen en parlementen van de lidstaten, en de president, de regering en de Nationale Vergadering van Kosovo.

TOELICHTING

Het Europees Parlement volgt de politieke en sociaal-economische ontwikkelingen in Kosovo op de voet. Met dit verslag willen we de beoordeling van het Parlement van de situatie in Kosovo en, in aanvulling op het voortgangsverslag 2025 van de Europese Commissie, ook de politieke beoordeling van het Parlement van de verslagperiode in Kosovo weergeven. Kort samengevat moet 2025 als een verloren jaar voor Kosovo worden beschouwd, aangezien er na de reguliere verkiezingen voor de Nationale Vergadering in februari noch een wetgevend orgaan, noch een regering van start kon gaan. Hoewel alle drie de verkiezingen die in 2025 in Kosovo plaatsvonden — twee parlementsverkiezingen en één lokale verkiezing — vreedzaam en ordelijk verliepen, werd het normale politieke proces ernstig verstoord. Hierdoor kwamen verschillende politieke en economische hervormingen in het gedrang en kon het groeiplan voor de Westelijke Balkan niet worden uitgevoerd.

Zoals in eerdere verslagen van het Europees Parlement is benadrukt, heeft Kosovo aanzienlijke vooruitgang 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. De dialoog lag in 2025 vrijwel stil. Dit kwam ook doordat Kosovo geen regering had met een mandaat en gezag, en onderhandelingen in deze vorm geen toekomst hebben. Het is belangrijk dat de Europese Commissie en het Europees Parlement en de lidstaten er alles aan doen om ervoor te zorgen dat de dialoog tussen Pristina en Belgrado met hernieuwde inzet wordt voortgezet. De verlenging van het mandaat van de speciale vertegenwoordiger, Peter Sørensen, tot februari 2028, wordt dan ook zeer toegejuicht.

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 Europese integratie van Kosovo is een wederzijds proces. Om de nodige hervormingen door te voeren, heeft Kosovo de steun van de Europese Unie nodig. De visumliberalisering heeft de contacten tussen de mensen onderling en het Europese perspectief van de burgers van Kosovo verder versterkt. De in 2023 ingevoerde sanctiemaatregelen hebben echter een zeer negatieve invloed gehad op de vooruitgang van Kosovo op weg naar Europa. Hoewel de EU-maatregelen geleidelijk aan worden versoepeld, blijft de impact ervan op de samenleving zeer zorgwekkend.

Verschillende maatschappelijke organisaties, nationale minderheden en kleine en middelgrote ondernemingen, die aanzienlijke operationele steun hebben ontvangen uit EU-programma's, worden bijzonder hard getroffen door de maatregelen. De maatregelen kunnen ook een negatief effect hebben op de geloofwaardigheid van de Europese Unie bij de bevolking van Kosovo. Hoewel de steun voor de Europese Unie zeer groot is gebleven, bestaat er nog steeds een risico dat deze als gevolg van de maatregelen afneemt.

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 onder meer gesproken met maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van nationale minderheden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.