



Utvidgningsstrategi och översynsrapporter för Turkiet och västra Balkan

Utrikesdepartementet

2007-01-19

Dokumentbeteckning

COM (2006) 649

2006 Enlargement Strategy and main Challenges 2006-2007

SEC(2006)1383

Albania 2006 Progress Report

SEC(2006)1384

Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report

SEC(2006)1385

Croatia 2006 Progress Report

SEC(2006)1386

Kosovo 2006 Progress Report

SEC(2006)1387

The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report

SEC(2006)1388

Montenegro 2006 Progress Report

SEC(2006)1389

Serbia 2006 Progress Report

SEC (2006) 1390

Turkey 2006 Progress Report

Sammanfattning

Den 8 november 2006 presenterades kommissionens årliga utvidgningspaket. Paketet består dels av en strategi för utvidgningsområdet, dels av översynsrapporter för Turkiet och länderna på västra Balkan.

I likhet med förra årets utvidgningsstrategi fastslås att utvidgningsprocessen vilar på principerna om konsolidering, konditionalitet och kommunikation. Strategin innehåller en särskild rapport om unionens integrationskapacitet. Begreppet utgår från huruvida EU kan ansluta nya medlemmar och samtidigt fungera effektivt. Kommissionen utvärderar också unionens förmåga att integrera nya medlemmar utifrån allmänna institutionella, finansiella och policybaserade förutsättningar.

I översynsrapporten för Turkiet görs bedömningen att landet fortsätter att uppfylla det politiska Köpenhamnskriteriet, att reformprocessen har fortsatt under rapporteringsperioden, om än i långsammare tempo än tidigare, samt att landet alltjämt är en fungerande marknadsekonomi. Kroatien fortsätter att uppfylla det politiska Köpenhamnskriteriet och anses vara en fungerande

marknadsekonomi. Medlemskapsförhandlingarna anses ha startat väl och landet fortsätter att göra framsteg. Kroatien uppmanas dock att öka tempot i reformarbetet.

Makedonien tilldelades kandidatlandstatus i december 2005, dock utan ett angivet datum för inledande av medlemskapsförhandlingar. I översynsrapporten framkommer att landet gör fortsatta framsteg, men uppmanas samtidigt att öka takten i sitt reformarbete. Albanien och EU slöt ett Stabiliserings- och Associeringsavtal (SA-avtal) i juni 2006, vilket är ett första viktigt steg på vägen mot medlemskap. Albanien uppmanas nu att fokusera på genomförandet av SA-avtalet. Förhandlingarna om ett SA-avtal för Bosnien och Hercegovina pågår. I översynsrapporten uppmanas landet att öka farten i sitt reformarbete, i synnerhet vad gäller ekonomiska och politiska reformer.

Montenegro blev självständigt i juni 2006, och förhandlingarna om ett SA-avtal återupptogs i slutet av september. Landet uppmanas att stärka sin institutionella och administrativa kapacitet för att kunna genomföra nödvändiga reformer. I översynsrapporten för Serbien framkommer att landet har goda förutsättningar för att snabbt närma sig EU. Förhandlingarna om ett SA-avtal är emellertid återhållna sedan maj 2006 på grund av bristande samarbete med Internationella Krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien (ICTY). Kommissionen konstaterar att EU:s roll i Kosovo kommer att öka efter det att statusfrågan är avgjord. Kosovo uppmanas i översynsrapporten att fortsätta reformarbetet, i synnerhet inom vissa nyckelområden såsom ekonomin och den statliga förvaltningen.

Sverige stödjer kraftfullt EU:s fortsatta utvidgning. Utvidgningen är av strategisk betydelse för unionen som helhet. Kommissionens strategipapper är ett värdefullt bidrag för den fortsatta utvidgningsprocessen. Sverige instämmer i all väsentlighet i de bedömningar som görs i översynsrapporterna.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Kommissionens årliga utvidgningspaket presenterades den 8 november 2006. Paketet består av två delar: en strategi för kommande och aktuella utmaningar på utvidgningsområdet samt översynsrapporter för Turkiet, Kroatien, Makedonien, Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Montenegro och Serbien.

Kommissionens strategipapper konstaterar att utvidgningen politiskt sett har konsoliderat demokrati, mänskliga rättigheter och stabilitet i Europa. På det ekonomiska planet har utvidgningen bidragit till ökat välbefinnande och inneburit konkurrensfördelar. Sammantaget bedöms EU:s roll i världen ha stärkts genom hittillsvarande utvidgningar.

Strategin slår fast att utvidgningsprocessen även fortsättningsvis vilar på principerna om konsolidering, konditionalitet och kommunikation. Bl.a. bekräftas att EU står fast vid de åtaganden som gjorts på utvidgningsområdet, men samtidigt är försiktig vad gäller att göra nya åtaganden. Kommissionen refererar till artikel 49 i fördraget som fastslår att samtliga europeiska länder som lever upp till principerna i Artikel 6(1) kan ansöka om medlemskap. Enligt Kommissionen innebär detta dock inte att EU måste acceptera samtliga ansökningar eftersom unionen först och främst definieras utifrån värdemässiga grunder.

Kommissionen lägger också grunden för förbättrad kvalitet i medlemskapsförhandlingarna genom ökad tillämpning av riktmärken. Dessa riktmärken rör nyckelelement i de olika förhandlingskapitlen och skall

tydligt kunna utvärderas. Kommissionen framhåller därutöver att erfarenheterna från den senaste utvidgningen visar att frågor som rättsreformer, kampen mot korruption och organiserad brottslighet måste uppmärksammas tidigare i förhandlingarna. I detta sammanhang noterar kommissionen att om ett kandidatland inte längre uppfyller öppningsvillkoren inom ett kapitel under förhandling kan kommissionen föreslå att förhandlingarna inom kapitlet suspenderas. På samma sätt kan kommissionen föreslå att förhandlingarna inom ett kapitel som stängts provisoriskt återöppnas om kandidatlandet i fråga inte längre uppfyller stängningsvillkoren.

Kommissionen betonar därutöver vikten av att tillsammans med medlemsländerna förbättra dialogen om utvidgningen med medborgarna. Bl.a. föreslås ökad öppenhet vad gäller tillgången till dokument i förhandlingsprocessen och ökat stöd för dialogen med det civila samhället.

Utvidgningsstrategin innehåller en särskild rapport om unionens integrationskapacitet (som tidigare benämndes absorptionskapacitet). Begreppet utgår ifrån huruvida EU kan ansluta nya medlemmar och samtidigt fungera effektivt. Kommissionen utvärderar också unionens förmåga att integrera nya medlemmar utifrån allmänna institutionella, finansiella och policybaserade förutsättningar.

Vad gäller institutionella aspekter är kommissionens utgångspunkt att unionen inte behöver ett nytt institutionellt arrangemang enbart p.g.a. utvidgningen. Man konstaterar tvärtom att utvidgning historiskt sett har ägt rum parallellt med fördjupning, och att något motsatsförhållande inte finns. Samtidigt anges att institutionella reformer är nödvändiga för att förbättra effektiviteten i beslutsfattandet. Kommissionen konstaterar vidare att Nice-fördraget enbart innehåller en skrivning om att antalet kommissionärer måste ändras när medlemsantalet överstiger 27. Fördraget innehåller däremot inga regler för anpassningar inom övriga institutioner. Mot denna bakgrund anser kommissionen att unionen måste fatta vissa beslut om institutionella reformer.

Kommissionen anger att man mer systematiskt än tidigare avser genomföra konsekvensanalyser inom olika policyområden. Fokus härvidlag ligger vid vilka effekter ett lands anslutning får inom specifika områden. Kommissionen avser särskilt genomlysna budgetkonsekvenserna inom jordbruksområdet och sammanhållningspolitiken.

Översynsrapporten för **Turkiet** bedömer att landet fortsätter att uppfylla det politiska Köpenhamnskriteriet och är en fungerande marknadsekonomi. Kommissionen konstaterar att reformprocessen har fortsatt, om än i långsammare tempo jämfört med tidigare. Sammantaget måste genomförandet av reformer och tillämpningen av lagstiftning ytterligare förbättras. Särskilda ansträngningar krävs bl.a. vad gäller att stärka yttrandefrihet, rättsväsendets oberoende, religionsfrihet, kvinnors och minoriteters rättigheter samt civil kontroll av militären. Turkiet måste vidare förbättra den ekonomiska situationen i landets sydöstra del samt säkerställa kurdernas fri- och rättigheter.

2

Rapporten noterar att Turkiet inte lever upp till sitt åtagande att öppna hamnar och flygplatser för cypriotisk trafik (det s.k. tilläggsprotokollet till Ankaraavtalet). Kommissionen anger att man, i händelse av att Turkiet inte uppfyller sina åtaganden, avser lämna rekommendationer på hur unionen bör hantera detta.

Beträffande **Kroatien** konstateras att landet uppfyller det politiska Köpenhamnskriteriet och anses vara en fungerande marknadsekonomi. Kroatien har fortsatt att göra framsteg i sin EU-anpassning och

förhandlingarna anses ha startat väl. Samtidigt uppmanas landet att öka tempot i reformprocessen och bygga vidare på redan gjorda framsteg. Detta gäller särskilt rättsväsendet, administrationen, kampen mot korruption samt skyddet och integrationen av minoriteter. Kommissionen konstaterar även att Kroatien fortsätter att samarbeta fullt ut med den internationella krigsförbrytartribunalen i Haag.

I översynsrapporten för **Makedonien** gör kommissionen bedömningen att landet är på god väg att uppfylla det politiska Köpenhamnskriteriet, men att takten i reformarbetet bör ökas innan ett startdatum för medlemskapsförhandlingar kan fastställas. De utmaningar som landet står inför består främst i reformering av den statliga administrationen och av rättsväsendet, kampen mot korruption samt ett fullt genomförande av landets SA-avtal. Kommissionen betonar vikten av konsensus i övergripande frågor och politiskt samarbete över partigränserna. Slutligen får Makedonien beröm för de insatser som landet har gjort för att öka samarbetet mellan regionens länder.

För **Albanien** gör kommissionen bedömningen att landet fortsatt har bidragit till stabiliteten i regionen. I juni slöt EU och Albanien ett SA-avtal, vilket stärkte landets strävan mot ett EU-medlemskap. För att vissa delar (handelsrelaterade) av SA-avtalet ska kunna träda i kraft i förväg, har ett interimsavtal slutits som börjar gälla den 1 december 2006. Kommissionen menar att landet nu bör fokusera på att genomföra detta interimsavtal. Övriga utmaningar som Albanien står inför är genomförandet av nödvändiga ekonomiska, rättsliga och politiska reformer, samt kampen mot korruption och organiserad brottslighet.

I översynsrapporten för **Bosnien och Hercegovina (BiH)** gör kommissionen bedömningen att landet har gjort framsteg vad gäller att uppfylla det politiska Köpenhamnskriteriet, om än i en långsammare takt än tidigare. Flera viktiga frågor återstår att lösa innan ett SA-avtal kan slutföras, bland annat reformer av den statliga administrationen och av landets polisväsende. Likaså krävs fler åtgärder för att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna och av etniska minoriteter. Kommissionen menar också att BiH måste göra ytterligare ansträngningar för att skapa en funktionell marknadsekonomi som kan hantera konkurrens från övriga Europa.

I sin översynsrapport för **Montenegro** framhåller kommissionen att vissa framsteg har gjorts vad gäller det politiska Köpenhamnskriteriet, men att större resultat fortfarande låter vänta på sig. Efter separationen i juni 2006 från Serbien håller Montenegro på att bygga upp sin egen institutionella grund, och reformer som stärker rättsstaten, skyddet av mänskliga rättigheter samt kampen mot korruption är prioriterade områden. På det ekonomiska området menar kommissionen att Montenegro är på god väg mot en fungerande marknadsekonomi, men att ytterligare reformer måste till för att klara konkurrensen från övriga Europa. Problem kvarstår med en stelbent arbetsmarknad, hög arbetslöshet och bristande privatiseringsreformer.

Serbien får beröm av kommissionen för landets agerande vid upplösningen av statsförbundet med Montenegro. Vidare har Serbien lyckats uppnå makroekonomisk stabilitet, kännetecknad av privatiseringar och utländska investeringar - något som har stärkt landets ekonomiska integration med EU. Kommissionen bedömer Serbiens administrativa kapacitet som mycket god. Kommissionen menar att de stora utmaningarna för Serbien ligger i landets politiska situation, främst Kosovo-frågan och ett återupptagande av SA-avtalsförhandlingarna. Serbien uppmanas även att göra särskilda ansträngningar för att tydligare demonstrera fördelarna med ett EU-medlemskap för den serbiska befolkningen.

Beträffande **Kosovo** betonar kommissionen i sin rapport den viktiga roll som EU kommer att spela i Kosovo efter det att en statuslösning är presenterad.

Kommissionen framhåller att det europeiska perspektivet är av avgörande betydelse för Kosovos framtid. Angående den politiska situationen i Kosovo har frågan om framtida status dominerat det politiska livet, varför en del nyckelreformer har blivit försenade. Efter att statusfrågan är avgjord är det viktigt att fokus istället läggs på att genomdriva reformer som stärker demokratin, rättssäkerheten och utvecklingen mot en stabil marknadsekonomi. Omfattande åtgärder krävs även för att bekämpa den utspridda korruptionen.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En anslutning av de medlemskapsförhandlande länderna Kroatien och Turkiet kommer att innebära konsekvenser för EU:s budget. Omfattningen av ett kroatiskt medlemskap är beroende på utfallet i förhandlingarna. Sverige kommer att verka för att Kroatien behandlas i enlighet med likvärdiga länder som anslutit sig till unionen. EU:s medlemsstater har i det förhandlingsramverk som gäller för Turkiet beslutat att en anslutning är möjlig först när det finansiella perspektiv som gäller från 2014 samt möjliga finansiella reformer som konsekvens av ett turkiskt medlemskap fastställts. I eventuella arrangemang i samband med detta är det angeläget att en rättvis bördefördelning mellan medlemsstaterna säkerställs.

1.3 Budgetära konsekvenser

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige stödjer kraftfullt EU:s fortsatta utvidgning. Utvidgningen är av strategisk betydelse för unionen som helhet. Kommissionens strategipapper utgör ett värdefullt bidrag för den fortsatta processen. Sverige välkomnar att strategin inte stänger några dörrar för en fortsatt utvidgning.

Sverige instämmer i allt väsentligt i de bedömningar som görs i översynsrapporterna. Det är angeläget att länderna fortsätter sina reformarbeten, särskilt inom de områden där kommissionen pekar på väsentliga brister.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Utskottet för utrikesfrågor i Europaparlamentet lade den 11 november 2006 ett förslag till betänkande om kommissionens utvidgningsstrategi.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte gått ut på remiss.

2

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser benhöllade vid sitt möte den 11 december 2006 kommissionens utvidgningspaket. Europiska rådet antog vid sitt möte den 14-15 december 2006 slutsatser på basis av detsamma.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

2006/07:FPM29

Artikel 49 i EU-fördraget, som kräver ett enhälligt rådsbeslut, grundat på kommissionens rekommendation och efter Europaparlamentets samtycke.

3.3 Fackuttryck/termer