

UDENRIGSMINISTERIET

Europaudvalget
2678+2679 - Almindelige anl. - Svar på
Spørgsmål 1
Offentligt

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

27. oktober 2005



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål 1 (2678+2679 alm. anl.) af 7. oktober 2005.

P. H. Olsen

NOTITS

UDENRIGSMINISTERIET

Nordgruppen

Til: Folketingets Europaudvalg

J.nr.: Udenrigspolitik, 400.E.5

CC:

Bilag: 1

Fra: Udenrigsministeriet

Dato:

Emne: Spm 1 ((2678+2679 - Almindelige
anl.) af 7. oktober 2005

”Ministeren bedes – som lovet på mødet i Europaudvalget den 30. september 2005 – udarbejde et notat om EU’s absorptionskapacitet. Notatet bedes indeholde både en tidsmæssig oversigt og en redegørelse for det indholdsmæssige i begrebet.”

* * *

1. Samtidig med beslutningen om at de central- og østeuropæiske lande kunne blive medlemmer af EU fastlagde Det Europæiske Råd i København den 21.-22. juni 1993 to overordnede principper, der skulle være styrende for EU’s udvidelsesproces.

For det første fastlagdes bl.a. et antal politiske og økonomiske betingelser, kendt som ”Københavns-kriterierne”, som skal opfyldes før eventuelt EU-medlemskab. Kriterierne har siden været målestok ved vurderingen af et kandidatlands parathed til medlemskab af EU.

For det andet fastslog Det Europæiske Råd, at EU skal være klar før optagelse af nye medlemslande. Det kan betegnes som EU’s ”absorptionskapacitet” eller ”optagelsesevne”:

”Unionens evne til at optage nye medlemmer uden derved at sætte tempoet i den europæiske integration over styr er ligeledes af stor betydning og bør indgå i overvejelserne i såvel Unionens som ansøgerlandenes almindelige interesse” (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd København, juni 1993, afsnit iii).

4. I realiteten krævede udvidelsen tilpasning i forhold til begge principper - mest i ansøgerlandene, men også i EU. Fordi udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande på en række områder (bl.a. antal, BNP per capita) adskilte sig fra EU’s tidligere udvidelser var der også behov for at tilpasse EU’s institutioner og politikker. Topmødet i Madrid i december 1995 fastlagde en tidsplan for forberedelserne til udvidelsen. Det blev besluttet, at forhandlingerne skulle starte et halvt år efter den forestående regeringskonferences afslutning. Kommissionen blev samtidig opfordret til at uddybe sin vurdering af udvidelsens virkninger for fællesskabspolitikkerne, især landbrugspolitikken og strukturpolitikkerne.

Da EU på topmødet i Amsterdam juni 1997 blev enig om en ny traktat – Amsterdam-traktaten – var vejen banet for, at udvidelsesprocessen kunne gå i gang. Men traktaten fastslog også, at der, inden det sjette nye medlemsland, blev optaget, skulle afholdes en regeringskonference om EU’s institutioner. Resultatet blev Nice-traktatens tilpasning af institutionerne - Råd, Europa-Parlament og Kommission - så de kan fungere effektivt i et EU med op til 27 medlemsstater.

Det Europæiske Råd i Luxembourg december 1997 traf beslutning om en samlet tiltrædelsesstrategi for alle de 10 central- og østeuropæiske lande samt Cypern. Konklusionerne fastslår bl.a., at:

"Beslutningen om at indlede forhandlinger indebærer ikke, at disse afsluttes samtidig. Deres afslutning og de forskellige ansøgerlandes efterfølgende tiltrædelse afhænger af, om de hver især overholder Københavnskriterierne, og af EU's evne til at optage nye medlemmer" (paragraf 26).

Topmødet berørte ligeledes Kommissionens meddelelse "Dagsorden 2000" om udviklingen af EU's politikker, der blev vedtaget i Berlin i marts 1999 og bl.a. fastlagde den finansielle ramme for udvidelsens tilrettelæggelse frem til 2006 og derved EU's "optagelsesevne".

5. Sammenhængen mellem de to principper fremgår også af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Helsinki, december 1999, der fastslår, at når resultaterne af regeringskonferencen om institutionelle reformer er ratificeret "bør EU være klar til at modtage nye medlemsstater fra udgangen af 2002, så snart de har vist, at de er i stand til at påtage sig de forpligtelser, der følger med et medlemskab, og forhandlingsprocessen er afsluttet med et positivt resultat" (formandskabets konklusioner, Helsinki december 1999, paragraf 6). Parallelt hermed drøftede og vedtog EU en række tiltag, bl.a. om Rådets funktionsmåde og den ny procedure for fælles beslutningstagning, der ikke krævede traktatændringer.

6. Konklusionerne fra Det Europæiske Råd i København december 2002 fastslår – bl.a. i lyset af kompromiset opnået i oktober 2002 om tilpasning af den finansielle ramme - , at:

"Det samlede, afbalancerede resultat giver et solidt grundlag for en gnidningsløs integration af ti nye medlemsstater, samtidig med at det sikrer, at det udvidede EU kan fungere effektivt. Den opnåede enighed giver de tiltrædende stater de nødvendige overgangsordninger, så de på tilfredsstillende vis kan opfylde alle de forpligtelser, der er forbundet med medlemskab. De resultater, der er opnået under tiltrædelsesforhandlingerne, sikrer, at det indre marked såvel som de forskellige EU-politikker fortsat kan fungere uden at fremtidige reformer foregribes" (paragraf 4).

Samlet set indgik de to principper vedrørende kandidatlandenes hhv. EU's evne til udvidelse således som grundlag for den historiske beslutning i 2002. Vurderingen af kandidatlandenes opfyldelse af betingelserne var relativt stringent med Kommissionen som den centrale overvågningsinstans. Kort sagt gjorde EU sig økonomisk parat med beslutningen om de finansielle perspektiver i marts 1999 og institutionelt parat med Nice-traktaten fra 2000.

7. EU's absorptionskapacitet er et dynamisk begreb. Det blev understreget i det konsekvensstudie Kommissionen på anmodning af Europa-Parlamentet fremlagde oktober 2004 sammen med fremskridtsrapporten og anbefalingen om tiltrædelsesforhandlinger med Tyrkiet. Studiet behandler særskilt de politiske aspekter af eventuelt tyrkisk medlemskab, bl.a. i forhold til FUSP'en, økonomiske aspekter, forskellige politikområder som indre marked, landbrug, regionalpolitik og retlige og indre anliggender. Endelig analyseres den mulige betydning for EU's institutioner og de budgetmæssige implikationer. Studiet fastslår, at Tyrkiets

optagelse i EU ville være forskellig fra tidligere udvidelser pga. den kombinerede betydning af Tyrkiets befolkning, størrelse, geografiske placering, økonomiske, sikkerhedsmæssige og militære potentiale samt kulturelle og religiøse karakteristika. Kommissionen fremhæver endvidere, at EU nødvendigvis vil udvikle sig over de næste 10-15 år og at Tyrkiet skal ændres endnu mere radikalt. Derfor kan Kommissionen ikke præsentere særligt håndfaste konklusioner uden at baserer sig på en række hypoteser og forbehold. Overordnet konkluderes, at tyrkisk medlemskab af EU vil være udfordrende for begge parter, men også vil åbne væsentlige positive muligheder for begge parter.

8. I konklusionerne fra Det Europæiske Råd december 2004 erindredes i det generelle udvidelsesafsnit med 1993-formuleringen om ”at EU’s evne til at optage nye medlemmer uden derved at sætte tempoet i den europæiske integration over styr ligeledes er af stor betydning og bør indgå i overvejelserne i såvel EU’s som kandidatlandenes almindelige interesse” (paragraf 5). Samtidig påpegede topmødet specifikt med hensyn til Tyrkiet, at ”Det fælles mål for forhandlingerne er tiltrædelse. Disse forhandlinger har karakter af en åben proces, hvis resultat ikke kan garanteres på forhånd” (paragraf 23).

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds ret præcise beslutning fastslår Tyrkiet-forhandlingsrammen vedtaget af Rådet den 3. oktober 2005, at der er tale om en åben proces og EU’s absorptionskapacitet fremhæves på linie med Tyrkiets opfyldelse af Københavnskriterierne. Rammen giver samtidig – som noget nyt – specifikt Kommissionen ansvar for overvågning under forhandlingerne af EU’s absorptionskapacitet omfattende hele rækken af spørgsmål i konsekvensstudiet som grundlag for Rådets vurdering af, om denne betingelse for medlemskab er blevet opfyldt.

9. Samlet set har Københavns-kriterierne fra 1993 vist sig langtidsholdbare og udgør fortsat grundprincipperne i forhold til EU’s udvidelse. Princippet om EU’s absorptionskapacitet vedrører EU’s evne til at fungere effektivt og sammenhængende ved optagelse af et nyt medlemsland. Fortolkningen af princippet har været dynamisk og har udmøntet sig i krav og beslutninger om tilpasning af institutioner, politikker og budget. Det kan konstateres, at der i udmøntningen af Det Europæiske Råds beslutning fra december 2004 om en stram og forsvarlig forhandlingsproces er sket en udbygning af formuleringen omkring EU’s absorptionskapacitet i forhold til tidligere. Kommissionen er blevet tildelt en specifik overvågningsrolle. Det fastslås eksplicit, at overvågningen skal omfatte hele EU’s virkefelt. Endelig fastslås, at Rådet skal vurdere om denne betingelse for medlemskab er opfyldt.

Udenrigspolitik

Tidsmæssig oversigt vedrørende Det Europæiske Råds omtale af EU's absorptionskapacitet

Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 16. og 17. december 2004: Formandskabets konklusioner

I. Udvidelsen, Generelt:

"5. Nu, hvor de ti nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union er vel overstået, tilkendegav Det Europæiske Råd, at det er fast besluttet på at fortsætte den proces, det har indledt med kandidatlandene, og dermed bidrage til Europas velstand, stabilitet, sikkerhed og enhed. Det er indrede i den forbindelse om, at EU's evne til at optage nye medlemmer uden derved at sætte tempoet i den europæiske integration over styr ligeledes er af stor betydning og bør indgå i overvejelserne i såvel EU's som kandidatlandenes almindelige interesse."

I. Udvidelsen, Forhandlingsramme

"23.

Det fælles mål for forhandlingerne er tiltrædelse.

Disse forhandlinger har karakter af en åben proces, hvis resultat ikke kan garanteres på forhånd

...."

Det Europæiske Råds møde i København den 12. og 13. december 2002:
Formandskabets konklusioner

1. Udvidelsen

"4. EU tilslutter sig forhandlingsresultatet som gengivet i dokument 21000/02. De finansielle følger af udvidelsen foreligger i bilag I. Det samlede, afbalancerede resultat giver et solidt grundlag for en gnidningsløs integration af ti nye medlemsstater, samtidig med at det sikrer, at det udvidede EU kan fungere effektivt. Den opnåede enighed giver de tiltrædende stater de nødvendige overgangsordninger, så de på tilfredsstillende vis kan opfylde alle de forpligtelser, der er forbundet med et medlemskab. De resultater, der er opnået under tiltrædelsesforhandlingerne, sikrer, at det indre marked såvel som de forskellige EU-politikker fortsat kan fungere uden at fremtidige reformer foregribes."

Det Europæiske Råds møde i Göteborg den 15. og 16. juni 2001: Formandskabets konklusioner

1. Europas fremtid

”3. Udvidelsen og globaliseringen betyder store muligheder og udfordringer for Den Europæiske Union. Med den åbne debat om EU's fremtid er forberedelserne til en regeringskonference i 2004 indledt. Sammen med de igangværende bestræbelser på at reformere og modernisere strukturerne og arbejdsmetoderne skal dette tjene til at tilpasse EU's grundlæggende traktater og institutioner til den nye virkelighed og til borgernes ønsker.”

4. Processen for ratifikationen af Nice-traktaten vil fortsætte, således at EU er i stand til at tage imod nye medlemsstater fra slutningen af 2002. Med hensyn til den irske afstemning bekræfter Det Europæiske Råd de konklusioner, som Rådet (almindelige anliggender) vedtog i Luxembourg den 11. juni, herunder viljen til på enhver mulig måde at bidrage til at hjælpe den irske regering med at finde en vej frem. Det bekræfter, at det er fast besluttet på udvidelsen og på at fastholde de store fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne.”

Det Europæiske Råds møde i Nice den 7., 8. og 9. december 2000: Formandskabets konklusioner

II. Regeringskonferencen

”4. Den nye traktat styrker institutionernes legitimitet og effektivitet og gør dem mere acceptable for offentligheden; den gør det muligt på ny at bekræfte EU's stærke engagement i udvidelsesprocessen. Det Europæiske Råd mener, at EU fra datoen for Nice-traktatens ikrafttræden vil være i stand til at modtage nye medlemsstater, så snart de har vist, at de er i stand til at påtage sig medlemskabets forpligtelser, og forhandlingerne er afsluttet med positivt resultat.”

Det Europæiske Råds møde i Santa Maria da Feira den 19. og 20. juni 2000: Formandskabets konklusioner

I. Forberedelse af fremtiden.

A. Regeringskonferencen om reform af institutionerne

”3. Det Europæiske Råd noterer sig og ser positivt på formandskabets rapport om regeringskonferencen. Formandskabets rapport viser de betydelige fremskridt, som konferencen har opnået i sin behandling af de traktatændringer, der skal sikre, at EU fortsat efter udvidelsen har institutioner, der fungerer efter hensigten, og som er effektive og legitime.”

Det Europæiske Råds møde i Helsingfors den 10. og 11. december 1999 Formandskabets konklusioner

I. Forberedelse af udvidelsen Effektive Institutioner

”6. Kommissionen har foretaget en ny detaljeret gennemgang af kandidatlandenes fremskridt. Denne gennemgang viser, at der er sket fremskridt hen imod opfyldelse af tiltrædelseskriterierne. Da der fortsat er vanskeligheder inden for visse sektorer, tilskyndes kandidatlandene samtidig til at fortsætte og øge deres indsats for at opfylde tiltrædelseskriterierne. Det fremgår, at nogle kandidatlande ikke vil kunne opfylde alle Københavnskriterierne på mellemlang sigt. Det er Kommissionens hensigt at aflægge rapport til Rådet i begyndelsen af 2000 om de fremskridt, som visse kandidatlande har gjort med hensyn til at opfylde de økonomiske kriterier, der blev fastlagt i København. De næste regelmæssige fremskridtsrapporter vil blive forelagt i god tid inden Det Europæiske Råd i december 2000.”

”20. Det er nødvendigt at foretage substantielle ændringer i Rådets arbejdsmetoder og at indlede den gradvise indførelse af disse ændringer nu, så Rådet ved udvidelsen kan fungere smidigt med en udvidet medlemskreds. Det Europæiske Råd godkender de konkrete anbefalinger på dette område, der findes i bilag III. Rådet, formandskabet og generalsekretæren/den højtstående repræsentant får til opgave at sikre, at disse anbefalinger efterleves og håndhæves i praksis, uden at det kommende formandskabs programmering og allerede planlagte arrangementer berøres heraf.”

Det Europæiske Råds møde i Luxembourg den 12. og 13. december 1997: Formandskabets konklusioner

Den Europæiske Unions udvidelse

”3. En nødvendig forudsætning for EU's udvidelse er en styrkelse og forbedring af den måde, institutionerne fungerer på, i overensstemmelse med Amsterdam-traktatens bestemmelser om institutionerne.”

Tiltrædelses- og forhandlingsprocessen

c. Kommissionens udtalelser og tiltrædelsesforhandlingerne

”26. Beslutningen om at indlede forhandlinger indebærer ikke, at disse afsluttes samtidig. Deres afslutning og de forskellige ansøgerlandes efterfølgende tiltrædelse afhænger af, om de hver især overholder Københavnskriterierne, og af EU's evne til at optage nye medlemmer.”

Det Europæiske Råds møde i København den 21. og 22. juni 1993: Formandskabets konklusioner

7. Forbindelserne med landene i Central- og Østeuropa.

A. De associerede lande

” iii) Det Europæiske Råd besluttede i dag, at de associerede lande i Central- og Østeuropa, som måtte ønske det, kan blive medlemmer af Den Europæiske Union. Tiltrædelse vil finde sted, så snart et associeret land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og opfylder de givne økonomiske og politiske betingelser.

Medlemskab kræver, at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal; det kræver endvidere en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen. Medlemskab forudsætter, at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

Unionens evne til at optage nye medlemmer uden derved at sætte tempoet i den europæiske integration over styr er ligeledes af stor betydning og bør indgå i overvejelserne i såvel Unionens som ansøgerlandenes almindelige interesse.

Det Europæiske Råd vil fortsat nøje følge de fremskridt, der gøres i hvert enkelt associeret land i retning af at opfylde betingelserne for at kunne tiltræde Unionen, og drage de fornødne konklusioner på grundlag heraf.”