



Bruxelles, den 16.10.2013  
COM(2013) 700 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Udvidelsesstrategi og vigtigste udfordringer 2013-2014**

{ SWD(2013) 411 final }  
{ SWD(2013) 412 final }  
{ SWD(2013) 413 final }  
{ SWD(2013) 414 final }  
{ SWD(2013) 415 final }  
{ SWD(2013) 416 final }  
{ SWD(2013) 417 final }  
{ SWD(2013) 418 final }

**GRUNDPRINCIPPERNE FØRST – RETSSTATEN, DEMOKRATIET OG ØKONOMIEN**

**I. UDVIDELSESDAGSORDENEN**

For tyve år siden førte krig og konflikt til Vestbalkans splittelse. Samtidig fastsatte Den Europæiske Union betingelserne for nye medlemsstaters tiltrædelse af Unionen, de såkaldte Københavnskriterier. Københavnskriterierne afspejler de værdier, som Unionen bygger på, nemlig demokrati, retsstatsprincippet, overholdelse af grundlæggende rettigheder samt vigtigheden af en fungerende markedsøkonomi. Dette banede vejen for den historiske omstilling i de central- og østeuropæiske lande og for deres tiltrædelse af Unionen.

Ti år senere, under topmødet i Thessaloniki i 2003, gav EU alle landene på Vestbalkan klar udsigt til EU-medlemskab med forbehold af de fastsatte betingelsers opfyldelse, navnlig Københavnskriterierne og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen.

Kroatien har opfyldt disse betingelser. Efter samtlige medlemsstaternes ratificering af tiltrædelsestraktaten blev Kroatien den 1. juli 2013 Den Europæiske Unions 28. medlemsstat. Kroatien er det første land, der har fuldført stabiliserings- og associeringsprocessen. Kroatiens tiltrædelse er et eksempel på udvidelsesprocessens reformtilskyndende og stabiliserende virkning og på EU's indflydelse.

Den historiske aftale, som **Serbien** og **Kosovo**\* indgik i april, er endnu et bevis på, hvad udsigten til EU-medlemskab kan føre til, og på, at Unionen bidrager til at læge historiens dybe sår. Den vidner samtidig om de to landes politiske ledes mod, som er helt afgørende. Det Europæiske Råd besluttede i juni at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Serbien, og Rådet gav grønt lys til at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale mellem EU og Kosovo.

Det har også været et vigtigt år for de andre udvidelseslande.

I juni 2013 vedtog **Montenegro** omfattende handlingsplaner vedrørende kapitlet om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og kapitlet om retfærdighed, frihed og sikkerhed, hvilket er i overensstemmelse med den nye strategi om tidligt i tiltrædelsesprocessen at påbegynde arbejdet med disse kapitler. I **Albanien** betyder alle partiers opbakning til vigtige reformer, velordnede parlamentsvalg og nye tiltag i bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, at status som kandidatland nu er inden for rækkevidde. **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien** kom tidligere på året ud af sin politiske krise, men der er fortsat problemer med navnlig ytrings- og mediefriheden. Der er taget skridt til at forbedre forholdet til nabolandene. Overordnet set er det afgørende, at der nu sker et gennembrud i navneforhandlingerne, som føres i FN-regi. I **Bosnien-Hercegovina** står den manglende politiske vilje til at gennemføre reformer, og det forhold, at Sejdic-Finci-afgørelsen ikke er blevet efterkommet, i vejen for landets fremskridt i tiltrædelsesprocessen og for dets økonomiske udvikling.

I **Tyrkiet** går det fremad med bl.a. de retlige reformer, og den længe ventede demokratiseringspakke blev fremlagt i september. Fredsforhandlingerne med PKK fortsatte, og målet er, at de skal føre til et opgør med terrorismen og volden i den sydøstlige del af landet og danne grundlag for en løsning af det kurdiske spørgsmål. Håndteringen af

---

\* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

demonstrationerne i forbindelse med den foreslåede omlægning af Gezi Park i Istanbul vækkede stor bekymring og understregede behovet for, at EU fortsat tilskynder til reformer.

Den nye regering i **Island** har stillet tiltrædelsesforhandlingerne med EU i bero og erklæret, at forhandlingerne ikke vil blive genoptaget uden en folkeafstemning.

**Tiltrædelsesprocessen** er i dag mere krævende og omfattende end tidligere. Dette skyldes udviklingen i EU's politikker og erfaringerne fra tidligere udvidelser. Processen bygger på strenge men rimelige betingelser, og vejen mod medlemskab afhænger af de skridt, som det enkelte land tager for at opfylde de fastsatte kriterier. En vigtig erfaring fra tidligere er vigtigheden af i første række at sikre overholdelsen af de **grundlæggende principper**.

**Retsstatsprincippet** indtager nu en central plads i udvidelsesprocessen. Den nye strategi, som Rådet godkendte i december 2011, betyder, at landene allerede tidligt i tiltrædelsesforhandlingerne skal påbegynde de retslige reformer og styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion. Det giver landene længst mulig tid til at opnå resultater som følge af reformernes gennemførelse og sikrer dermed varige og velforankrede reformer. Denne nye strategi er et vigtigt element i forhandlingsrammen for Montenegro og bliver retningsgivende for Kommissionens samarbejde med de andre udvidelseslande.

De sidste fem års globale økonomiske krise har understreget alle landes behov for grundlæggende at ændre og styrke deres **økonomiske styring**. Det gælder navnlig landene på Vestbalkan, som ikke er fungerende markedsøkonomier. De er alle ramt af høj arbejdsløshed, især blandt unge. Det er vigtigt, at disse lande skærper reformindsatsen, så de kan opnå en holdbar vækst og løse de problemer, der står i vejen for opfyldelsen af de økonomiske kriterier og forbedringen af konkurrenceevnen. Denne meddelelse indeholder forslag til støtte herfor, bl.a. forslag om indførelse af nationale økonomiske reformstrategier og handlingsplaner for offentlig finansforvaltning.

Flere begivenheder i en række udvidelseslande har understreget vigtigheden af at **styrke de demokratiske institutioner** og indføre åbne demokratiske processer, der støtter disse institutioner og styrker de grundlæggende demokratiske principper og EU's fælles værdier. Det er vigtigt, at civilsamfundet kommer til at spille en større rolle, og det er også vigtigt at udvikle platforme for EU-integration på tværs af partiskel og skabe yderligere fremskridt med hensyn til valgreform, parlamentariske reformer og reformer af den offentlige forvaltning.

Den Europæiske Union bygger på fælles værdier og principper, bl.a. overholdelsen af **grundlæggende rettigheder**. Alle landene på Vestbalkan samt Tyrkiet er nødt til at gennemføre flere reformer for at sikre, at ytringsfriheden og mindretals rettigheder, bl.a. romaers rettigheder, beskyttes i praksis og ikke blot er nedfældet i lovgivningen. Der er behov for mere effektive foranstaltninger for også at beskytte andre udsatte grupper mod forskelsbehandling, navnlig forskelsbehandling på grund af seksuel orientering.

**Gode forbindelser til nabolandene** og regionalt samarbejde er fortsat vigtige elementer i stabiliserings- og associeringsprocessen. Udviklingen i især Serbien og Kosovo har vist, at landene er i stand til at finde løsninger på historisk betingede problemer, hvilket er i tråd med selve det princip, som var grundlaget for Den Europæiske Unions oprettelse. **Det regionale samarbejde** skal styrkes yderligere, være rummeligt og styres regionalt. Kommissionen støtter fuldt ud arbejdet i den sydøsteuropæiske samarbejdsproces (SEECP) og Det Regionale Samarbejdsråd, herunder den regionale strategi for 2020. Der skal gøres en fornyet indsats for at bilægge **bilaterale tvister** mellem udvidelseslandene og med medlemsstaterne. De berørte parter skal hurtigst muligt løse bilaterale problemer, så de ikke forsinkes tiltrædelsesprocessen.

I 2014 lanceres det andet **instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II)**. Inden for rammerne af IPA II vil Unionen fortsat yde betydelig bistand til udvidelseslandenes

tiltrædelsesforberedelser, og finansieringsniveauet for perioden 2014-2020 (11,7 mia. EUR i løbende priser) kommer til at svare til niveauet i den nuværende finansielle ramme. Gennem IPA II vil der også blive ydet støtte til regionalt og grænseoverskridende samarbejde. IPA II vil have fokus på områder af fælles interesse, især støtte til reformer på retsstatsområdet og deres holdbare gennemførelse samt styrkelse af de demokratiske institutioner, god regeringsførelse og den socioøkonomiske udvikling.

Lanceringen af IPA II giver også mulighed for at skabe en endnu tættere forbindelse mellem udvidelsesstrategien og de prioriterede indsatsområder. Inden for rammerne af IPA II indføres flere vigtige nye tiltag, navnlig rettes der fokus på fastlæggelsen af langsigtede politikker og strategier inden for et begrænset antal prioritetsområder, som vil blive tilpasset efter det enkelte lands behov og kapacitet. Der vil blive fastsat klare mål og realistiske indikatorer, som kobles til den flerårige sektorbistand. Hvis landene opfylder de fastsatte normer for offentlig finansforvaltning, kan de modtage budgetstøtte, hvilket er endnu et incitament til at gennemføre reformer. De lande, som gør reformfremskridt, kan få adgang til sådanne incitamenter. Hvis landene ikke når de fastsatte mål, omfordes midlerne. Forvaltningen af IPA-programmerne vil blive effektiviseret yderligere, primært i kraft af færre og større projekter.

Alle udvidelseslandene har et klart **europæisk perspektiv**. Adgangen til EU-medlemskab afhænger af de skridt, som de enkelte lande på eget initiativ tager for at opfylde de fastsatte kriterier. Dette er afgørende for udvidelsespolitikens troværdighed og er et incitament for landene til at gennemføre vidtrækkende reformer. Det er samtidig vigtigt, at medlemsstaterne sammen med EU-institutionerne fører en oplyst debat om udvidelsespolitikens politiske, økonomiske og sociale betydning. Medlemsstaterne har en vigtig opgave, som består i at give borgerne faktuelle oplysninger om udvidelsespolitikken og oplyse dem om dens fordele, bl.a. dens vigtige bidrag til fred, sikkerhed og velstand, og drøfte eventuelle problemstillinger.

## **II. DE STØRSTE UDFORDRINGER**

I denne meddelelse fremhæver Kommissionen en række områder, hvor Vestbalkan og Tyrkiet står over for større udfordringer. Det drejer sig om økonomisk styring og konkurrenceevne, retsstatsprincippet, den måde, hvorpå institutioner, der skal sikre demokrati, fungerer, grundlæggende rettigheder og i Vestbalkans tilfælde løsning af historisk betingede problemer. Disse problemer skal løses, for at landene opfylder Københavnskriterierne og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. De tiltag, der skal iværksættes for at løse problemerne, forstærker desuden hinanden indbyrdes. Hvis et land eksempelvis fremmer retsstatsprincippet og sikrer grundlæggende rettigheder, styrker det retssikkerheden og bidrager sammen med øget regional integration i høj grad til at forbedre den økonomiske udvikling og konkurrenceevnen.

### **a) Økonomisk styring og konkurrenceevne**

I de seneste tre år har Unionen i markant grad styrket sin økonomiske styring. I løbet af det europæiske semester samordner medlemsstaterne deres finans- og strukturpolitikker, inden de enkelte parlamenter vedtager de nationale budgetter. Værktøjerne i den økonomiske dialog med udvidelseslandene tilpasses gradvist til de nye udfordringer og koordineringsmekanismerne i EU. Landene er allerede blevet anmodet om at lægge større vægt på at sikre en holdbar situation over for udlandet og afhjælpe de største strukturbetingede hindringer for vækst. Det er vigtigt, at EU's vigtigste instrumenter nu i større udstrækning afspejles i den økonomiske dialog, i betragtning af hvor økonomisk og finansielt integrerede udvidelseslandene er i EU.

EU aftager ca. 60 % af eksporten fra Vestbalkan. Desuden kommer langt de fleste udenlandske direkte investeringer fra EU. Europæiske banker dominerer den finansielle

sektor, undtagen i Tyrkiet. Adgang til EU's indre marked for varer og tjenesteydelser er en vigtig kilde til vækst. Et økonomisk opsving i EU vil også have en positiv indvirkning på især Vestbalkan. Kommissionens seneste prognose viser, at Vestbalkan kan forvente en vækst på 2 % i 2013. I Tyrkiet forventes en vækst på 3,2 %, hvilket indikerer, at landet på ny vil opleve høje vækstrater efter en relativ afmatning i 2012.

Et mindre opsving på Vestbalkan er ikke nogen garanti for holdbar vækst og konvergens. Der er fortsat store problemer i alle udvidelseslande med hensyn til økonomiske reformer, konkurrenceevne og jobskabelse.

- Tyrkiet er en fungerende markedsøkonomi, men det er endnu ingen af udvidelseslandene på Vestbalkan.
- De offentlige finansielle forvaltningssystemer skal styrkes markant, hvis risikoen for svig og korrupsion skal mindskes.
- Retsstatsforholdene skal forbedres væsentligt af hensyn til de erhvervsdrivendes retssikkerhed og investortilliden.
- Strukturreformerne skal prioriteres højt, og konkurrenceevnen skal øges, hvis finanspolitikken skal konsolideres, de store ubalancer over for udlandet reduceres, og hvis arbejdsløsheden, som er høj i alle lande og på Vestbalkan ligger på over 20 %, skal nedbringes. Der er store regionale forskelle i de enkelte lande, og fattigdommen er størst i landdistrikterne.

Der foreslås en ny strategi, der skal hjælpe udvidelseslandene med i første omgang at løse de grundlæggende økonomiske problemer og opfylde de økonomiske kriterier. Landene vil blive opfordret til at styrke deres økonomiske politik og styring via den koordinerede forberedelse af en national strategi for økonomisk reform, der omfatter to elementer – et makroøkonomisk og finanspolitisk program og et program for strukturreformer og konkurrenceevne. De vil blive drøftet i forbindelse med både den bilaterale og multilaterale dialog med landene.

- Det makroøkonomiske og finanspolitiske program til fortsat være knyttet til de eksisterende instrumenter, dvs. de økonomiske førtiltrædelsesprogrammer for kandidatlande og de økonomiske og finanspolitiske programmer for potentielle kandidatlande. For at styrke opfølgningen opfordres Økofinrådet til sammen med kandidatlandene til at udforme mere målrettede politiske retningslinjer ved hjælp af landespecifikke henstillinger og til at foretage en årlig evaluering og vurdering af status for politikernes gennemførelse.
- Som noget nyt vil landene blive opfordret til at udforme strukturelle og konkurrencerelaterede reformprogrammer. Programmerne udarbejdes samtidig med de finanspolitiske programmer, men vil blive behandlet i de relevante organer, der er omhandlet i stabiliserings- og associeringsaftalen, navnlig inden for områderne erhverv, konkurrence, det indre marked, forskning, uddannelse, transport, energi og miljø. Kommissionen vil desuden benytte efterårets situationsrapporter til at udstikke klare retningslinjer for de reformer, der er nødvendige for at opnå yderligere fremskridt med hensyn til opfyldelsen af de økonomiske kriterier.

Kommissionen vil desuden indlede en dialog om den offentlige finansforvaltning med udvidelseslandene for bl.a. at fremme opfyldelsen af de økonomiske kriterier. Landene skal udarbejde handlingsplaner på dette område, og Kommissionen vil følge deres gennemførelse. Lykkes det at skabe en effektiv offentlig finansforvaltning, kan det desuden åbne op for sektorbudgetstøtte i henhold til IPA II.

Kommissionen vil videreføre denne strategi i tæt samarbejde med de relevante internationale finansielle institutioner og vil i den forbindelse yde omfattende regional teknisk bistand. Kommissionens henstillinger vedrørende de økonomiske kriterier vil være retningsgivende for omfanget af denne tekniske bistand.

*Andre foranstaltninger til fremme af konkurrenceevnen, investeringerne, væksten og beskæftigelsen*

Kommissionens støtte til en holdbar økonomisk udvikling på Vestbalkan går videre end makroøkonomisk stabilisering og opnåelsen af status som en fungerende markedsøkonomi. Siden krisens begyndelse har Kommissionen fastholdt, at der skal gøres mere for at rette op på den vanskelige socioøkonomiske situation, især den høje arbejdsløshed. Kommissionen har også understreget behovet for at støtte investeringerne i infrastrukturen på Vestbalkan. De grænseoverskridende transport-, energi- og kommunikationsnet er underudviklede. Større integration er helt afgørende, i betragtning af hvor små økonomierne på Vestbalkan er. Det anerkendes, at regionalt økonomisk samarbejde giver vækstmuligheder og danner grundlag for politisk samarbejde og gode relationer til nabolandene. Den planlagte liberalisering af handelen med tjenesteydelser i det centraleuropæiske frihandelsområde (CEFTA) vil være med til at styrke integreringen. Udviklingen af menneskelig og fysisk kapital i landdistrikterne og indførelsen af yderligere EU-standarder i levnedsmiddelindustrien vil øge den regionale landbrugssektors konkurrenceevne.

Kommissionen har allerede indledt en ny dialog med Tyrkiet og Serbien om beskæftigelsesrelaterede og sociale reformprogrammer. Senere følger dialoger med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro. Den socioøkonomiske situation i de potentielle kandidatlande er mere problematisk end i kandidatlandene, og der bliver behov for ekstra støtte til at opbygge administrativ kapacitet, som kan lette deres deltagelse i den nye proces. De potentielle kandidatlande vil gradvist blive anmodet om at deltage i den nye dialog. I 2014 fastlægges rammerne for omfattende teknisk bistand, der vil have fokus på de potentielle kandidatlande. Med henblik på at mindske kvalifikationskløften og forbedre uddannelsessystemerne vil Kommissionen videreudvikle uddannelsesplatformen på Vestbalkan.

De regionale grupper, der blev nedsat i henhold til Thessalonikidagsordenen, er i Det Regionale Samarbejdsråds regi begyndt at arbejde med prioritetsområderne i Europa 2020-strategien. En regional 2020-strategi er under udarbejdelse. Der skal gøres en større indsats for at øge bevidstheden og kapaciteten i de regionale grupper, som i dag er splittede, så de regelmæssigt kan deltage i fagfælle vurderinger og udsende anbefalinger. Det Regionale Samarbejdsråd skal udvikle en offentlig kontrolmekanisme. Kommissionen vil følge op på gruppens resultater og kontrolmekanismen i den økonomiske dialog og i forbindelse med IPA-programmeringsprocessen.

Reformer, der skal føre til opfyldelsen af de økonomiske kriterier, vil desuden blive støttet via investeringsrammen for Vestbalkan, som spiller en stadig større rolle, når det gælder bidrag til at forberede og støtte de investeringer, der er mest nødvendige for at fremme vækst og beskæftigelse. Via investeringsrammen for Vestbalkan yder Kommissionen, bilaterale donorer og internationale finansielle institutioner hvert år 4 mia. EUR i støtte til investeringer i transport, energi, miljø, klimaændringer og udvikling af den sociale sektor og den private sektor/små og mellemstore virksomheder (SMV'er), hvor Kommissionen medfinansierer en platform for SMV'er på Vestbalkan, der har til formål at forbedre SMV'ers adgang til finansiering ved hjælp af garantier og risikovillig kapital.

Der skal lægges særlig vægt på at forbedre sammenkoblingen af EU's og udvidelseslandenes transport- og energinet for at fremme en holdbar økonomisk vækst, beskæftigelsen, samhandelen og kulturudvekslingen. Kommissionen understreger vigtigheden af at

videreudvikle den transeuropæiske energiinfrastruktur og samarbejdet med Energifællesskabet. Den kommende transportfællesskabstraktat vil fremme integreringen af markederne og infrastrukturen for landtransport og samtidig hjælpe landene på Vestbalkan med at gennemføre EU's standarder på området. Kommissionen har gennemgået EU's transeuropæiske net på transportområdet (TEN-T) og energiområdet (TEN-E) med henblik på at forbedre forbindelserne til de lande, der er omfattet af udvidelses- og naboskabspolitikken. Kommissionen har i den forbindelse godkendt en liste over projekter af fælles interesse med henblik på udvikling af den transeuropæiske energiinfrastruktur. En liste over projekter af interesse for Energifællesskabet ventes at blive godkendt på Energifællesskabet kommende ministerrådsmøde.

Samarbejdet med Tyrkiet vil blive styrket, ikke mindst i lyset af landets strategiske beliggenhed og dets potentiale til at blive et energiknudepunkt. I 2013 ratificerede Tyrkiet aftalen om den transanatolske rørledning, som efter planen skal forbinde denne rørledning til den transadriatiske rørledning og bringe naturgas fra det Kaspiske Hav til EU via Tyrkiet. I den forbindelse vil en styrkelse af energisamarbejdet mellem EU og Tyrkiet samt relevante fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne bane vejen for yderligere fremskridt med henblik på at sammenkoble og integrere EU's og Tyrkiets energimarkeder. Kommissionen ser frem til Verdensbankens evaluering af toldunionen mellem EU og Tyrkiet. Evalueringen, som er bestilt af Europa-Kommissionen, vil indeholde forslag til forbedringer af den måde, hvorpå toldunionen fungerer, og til, hvordan den eventuelt vil kunne udvides.

#### **For at støtte indsatsen for at løse ovenstående problemstillinger vil Kommissionen:**

- opfordre udvidelseslandene til at udforme en national strategi for økonomisk reform bestående af to dele – det eksisterende makroøkonomiske og finanspolitiske program og et nyt program for strukturreformer og konkurrenceevne. Processen skal munde ud i landespecifikke henstillinger og klare retningslinjer for de tiltag, der er nødvendige for at komme videre i arbejdet med at skabe en fungerende markedsøkonomi og forbedre konkurrenceevnen
- indlede en dialog med landene om de krav, der skal være opfyldt for at leve op til normerne for offentlig finansforvaltning, hvilket på sigt kan give mulighed for at modtage budgetstøtte inden for rammerne af IPA
- yde omfattende teknisk bistand i tæt samarbejde med andre internationale organisationer.

I perioden 2007-2013 er der ydet op til 190 mio. EUR i førtiltrædelsesbistand for at styrke regeringernes institutionelle kapacitet på områder såsom forvaltning af offentlige midler, økonomi- og finanspolitik og statistikker samt til at styrke nationalbankernes institutionelle kapacitet.

Kommissionen vil **inden for rammerne af IPA II** fortsat støtte reformer, der kan føre til opfyldelsen af de økonomiske kriterier og bidrage til den socioøkonomiske udvikling, bl.a. via investeringsrammen for Vestbalkan, idet der lægges vægt på at forbedre sammenkoblingen af EU's og udvidelseslandenes transport- og energinet, og den vil fortsat yde teknisk bistand til støtte for den økonomiske styring, dialogen om beskæftigelse og sociale anliggender, Det Regionale Samarbejdsråds mål for en regional 2020-strategi samt landbrug og udvikling af landdistrikter.

#### **b) Retsstatsprincippet**

Retsstatsprincippet er en grundlæggende værdi, som Den Europæiske Union bygger på. At beskytte værdier såsom retsstatsprincippet har altid været Den Europæiske Unions formål, lige fra begyndelsen til de seneste udvidelser. EU prioriterer fortsat retsstatsprincippet højt, og det indtager **en central plads i tiltrædelsesprocessen** og er et vigtigt element i de politiske Københavnskriterier. Lande, der ønsker at tiltræde Unionen, skal allerede tidligt i forløbet

sikre, at de grundlæggende institutioner, der er nødvendige for at sikre retsstatsprincippet overholdelse, fungerer ordentligt. Retsstatsprincippet er med til at fremme erhvervslivet, idet det giver virksomhederne retssikkerhed og fremmer investeringer, beskæftigelse og vækst. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion er afgørende, hvis den kriminelle infiltration af de politiske, retlige og økonomiske systemer skal modvirkes. I de fleste udvidelseslande er der behov for åbne, gennemsigtige og ambitiøse retslige reformer for at sikre uafhængige, upartiske, effektive og ansvarlige retssystemer. Der skal rettes særlig opmærksomhed på udnævnelses- og evalueringsprocedurer samt disciplinære procedurer for dommere. Det er også nødvendigt at indføre skærpede regler til bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet, som fortsat er et alvorligt problem i mange udvidelseslande. Der skal gøres en indsats for at sikre holdbare og vigtige resultater på dette område som følge af effektive, virkningsfulde og upartiske efterforskninger, retsforfølgelser og retsafgørelser i korrupsionssager på alle niveauer, også på højt niveau.

**Visumfritagelsesprocessen** har tilskyndet landene på Vestbalkan til at tage vigtige reformskridt på de områder, der er tættest knyttet til denne proces. Reformerne har styrket den interne forvaltning. Landene er nødt til at optrappe indsatsen for at konsolidere disse reformer og træffe foranstaltninger til forebyggelse af misbrug af visumfritagelsesreglerne, sådan som Kommissionen understreger og anbefaler i sine rapporter vedrørende opfølgning af visumfritagelsesprocessen. Kommissionen fremlægger sin fjerde opfølgingsrapport inden udgangen af 2013. Migrations- og grænseforvaltningsspørgsmål vil fortsat blive behandlet i de relevante fora, bl.a. inden for rammerne af stabiliserings- og associeringsaftaler og navnlig i kapitel 24 om retfærdighed, frihed og sikkerhed.

Der indføres en **ny strategi for tiltrædelsesforhandlingerne** vedrørende kapitlet om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og om retfærdighed, frihed og sikkerhed. I henhold til den nye strategi, som bygger på tidligere erfaringer, er det nødvendigt at skabe vigtige reformresultater gennem hele processen. Hvis udvidelseslandene iværksætter tiltag på disse områder tidligt i forhandlingerne, giver det dem længst mulig tid til at sikre varige og velforankrede reformer. Den nye strategi anvendes nu i forhandlingerne med *Montenegro*, som har udarbejdet omfattende handlingsplaner, der skal danne grundlag for indledningen af forhandlingerne om disse kapitler. Efter opfordring fra Det Europæiske Råd i juni 2013 er den nye strategi nu ved at blive fuldt integreret i forhandlingsrammen for *Serbien*, og screeningen af kapitel 23 og 24 er i gang.

Retsstatsprincippet er også et vigtigt emne, når det drejer sig om **EU's forbindelser til andre udvidelseslande**. Inden for rammerne af Kommissionens tiltrædelsesdialog på højt plan med *Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien* drøftes fortsat spørgsmål, der vedrører retsstatsprincippet. En række vigtige prioritetsområder i Kommissionens udtalelse fra 2010, der fastsætter betingelserne for, hvornår der kan indledes tiltrædelsesforhandlinger med *Albanien*, har forbindelse til retsstatsprincippet. Kommissionen støtter de retlige reformer via sin strukturerede dialog om retlige anliggender med *Bosnien-Hercegovina* og fører også en struktureret dialog om retsstatsprincippet med *Kosovo*, hvor der er fokus på bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korrupsion og på reformen af retsvæsenet. Retsstatsprincippet er også et prioritetsområde i den positive dagsorden med Tyrkiet.

**For at støtte indsatsen for at løse ovenstående problemstillinger vil Kommissionen:**

- gennemføre den nye strategi for kapitlerne om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og retfærdighed, frihed og sikkerhed med Montenegro og Serbien og fortsat lægge vægt på retsstatsprincippet inden for rammerne af målrettede dialoger med de andre udvidelseslande
---

- sikre koordineringen med de relevante europæiske agenturer (navnlig Europol, Eurojust og Frontex) og tilskynde disse agenturer og udvidelseslandene til at indgå et styrket samarbejde, herunder indgåelse af operative aftaler mellem udvidelseslandene og Europol
- øge støtten til retsstatsrelaterede reformer via IPA II på både nationalt og regionalt plan med henblik på indførelsen af reformer på andre vigtige områder og sikre en effektiv udveksling af bedste praksis for opnåelse af resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption.

I perioden 2007-2013 blev der ydet over 800 mio. EUR i førtiltrædelsesbistand til forbedringer på retsområdet, til sikring af et uafhængigt retsvæsen, til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet og til grænseforvaltning og sikkerhed. **Inden for rammerne af IPA II** vil der blive udformet sektorstrategier, der har særligt fokus på udvikling af uafhængige, effektive og professionelle retssystemer og støtte til etableringen af en solid ramme på nationalt og regionalt plan og opnåelse af konkrete resultater i forbindelse med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption. Dette omfatter forebyggende foranstaltninger og kræver, at de retshåndhavende myndigheder udstyres med effektive juridiske og efterforskningsrelaterede værktøjer, så de navnlig kan foretage efterforskninger af finansielle forhold.

### c) Velfungerende institutioner til sikring af demokratiet

De politiske Københavnskriterier kræver, at kandidatlandene har stabile institutioner til sikring af demokratiet. Det er afgørende, at de grundlæggende institutioner fungerer ordentligt, uanset om der er tale om det nationale parlament, regeringen eller den offentlige forvaltning. I de fleste udvidelseslande skal der lægges større vægt på gennemsigtighed, ansvarlighed og effektivitet i offentlige institutioner og forvaltninger, hvilket også indebærer et større fokus på borgernes og erhvervslivets behov. Der skal gøres mere for at styrke deltagelsesdemokratiet og opbygge nationale platforme for EU-relaterede reformer, som kan skabe opbakning på tværs af partiskel og i det almindelige samfund til de store reformer, der er nødvendige. Landene skal også finde en passende balance mellem **det centrale, regionale og lokale forvaltningsniveau**, som på optimal vis støtter gennemførelsen af reformer og leveringen af tjenesteydelser til borgerne. De regionale og lokale myndigheders rolle i forbindelse med tilpasningen til EU's regler og i sidste ende anvendelsen af disse regler er også afgørende.

De demokratiske institutioner er fortsat skrøbelige i en række udvidelseslande. Der mangler en konsensuskabende kultur, og de **nationale parlaments** rolle er ikke tilstrækkeligt udviklet. Demokrati handler ikke kun om afholdelse af frie og retfærdige valg. Det handler også om at have stærke og ansvarlige institutioner og deltagelsesprocesser, der er centreret om de nationale parlamenter. Den parlamentariske kontrol undergraves ofte af en overdreven brug af hasteprocedurer, når lovgivning skal gennemføres, af svage parlamentariske udvalgssystemer og -procedurer og af en utilstrækkelig høring af interessenter, hvilket afspejles af begrænsede bidrag fra eksperter.

Valg betragtes alt for ofte som en mulighed for at opnå politisk kontrol over statslige institutioner, altså langt mere end den normale, retmæssige overdragelse af den politiske magt, der er forbundet med et regeringsskifte. I mange tilfælde er selv relativt ubetydelige stillinger i den offentlige forvaltning reelt set politiserede, hvilket undergraver såvel kapaciteten som ansvarligheden i forvaltningerne. **Reformen af den offentlige forvaltning** er afgørende, og bl.a. skal embedsværket gøres mere professionelt og afpolitiseres. Integrering af meritokratiske principper, bekæmpelse af korruption og sikring af passende administrative procedurer, bl.a. med hensyn til menneskelige ressourcer, er helt afgørende.

**Civilsamfundet og borgerne**, navnlig de unge, holdes alt for ofte uden for det daglige politiske liv. Dialogen mellem beslutningstagere og interessenter skal videreudvikles. Et stærkt civilsamfund er en væsentlig del af ethvert demokratisk system. Det styrker den politiske ansvarlighed og den sociale samhørighed, hvilket øger forståelsen og åbenheden over for de tiltrædelsesrelaterede reformer og støtter forsoningen i samfund, der er splittet af konflikt. Der er i visse tilfælde behov for at skabe større opbakning til og mulighed for at forbedre betingelserne for politisk dialog og upartisk deltagelse i beslutningsprocessen, og denne deltagelse skal underbygges af statistikker af høj kvalitet fra uafhængige nationale statistiske kontorer. Det er nødvendigt at sikre uafhængige og effektive nøgleorganer, såsom **ombudsmandsinstitutioner** og **statslige revisionsinstitutioner**, og sikre, at der følges behørigt op på deres henstillinger.

**For at støtte indsatsen for at løse ovenstående problemstillinger vil Kommissionen:**

- styrke samarbejdet med internationale organisationer, såsom Europarådet, OSCE/ODIHR and OECD (SIGMA), med henblik på at støtte valgreformer og parlamentariske reformer og fortsat fremme det interparlamentariske samarbejde mellem de nationale parlamenter i regionen, EU-medlemsstaternes parlamenter og Europa-Parlamentet
- rette større fokus på reformen af den offentlige forvaltning i tiltrædelsesprocessen ved at lægge særlig vægt på gennemsigtighed, afpolitisering og meritokratiske ansættelsesprocedurer
- rette større fokus på civilsamfundet, bl.a. gennem kapacitetsopbygning og fremme af de rette vilkår for dets udvikling og for større inddragelse af interessenter i reformerne, bl.a. gennem større gennemsigtighed i regeringens arbejde og udgifter
- fremme en bred deltagelse i tiltrædelsesprocessen på grundlag af Montenegros positive eksempel og tilskynde til størst mulig åbenhed i forbindelse med behandlingen af relevante dokumenter.

I perioden 2007-2013 er der ydet over 30 mio. EUR i førtiltrædelsesbistand til styrkelse af kapaciteten i bl.a. de nationale parlamentariske forsamlinger, ombudsmandsinstitutionerne og de statslige revisionsinstitutioner. I samme periode er civilsamfundsorganisationer blevet støttet med næsten 190 mio. EUR fra IPA og med over 35 mio. EUR fra Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR). **Inden for rammerne af IPA II** vil Kommissionen bidrage til at styrke de demokratiske institutioner, god regeringsførelse (herunder ombudsmandsinstitutioner) samt reformer af den offentlige forvaltning, navnlig gennem twinning-projekter på ovennævnte områder. Kommissionen vil også undersøge mulighederne for at styrke og fortsat støtte næste generation af politiske beslutningstagere, offentligt ansatte og ledere, bl.a. gennem mere målrettede besøgsprogrammer og muligvis en EU-stipendieordning. Kommissionen vil også fortsat yde støtte til kapacitetsopbygning i civilsamfundet, bl.a. gennem civilsamfundsfaciliteten, og give civilsamfundet en større rolle i forbindelse med den strategiske programmering af IPA II.

**d) Grundlæggende rettigheder**

Civile, politiske, sociale og økonomiske rettigheder samt mindretalsrettigheder er vigtige problemstillinger i de fleste udvidelseslande. De grundlæggende rettigheder er generelt sikret i udvidelseslandenes lovgivning, men håndhæves ikke i praksis. Der skal gøres en større indsats for at forbedre kvinders stilling og sikre ligestilling mellem kønnene og for at sikre børns rettigheder og støtte handicappede.

I en række udvidelseslande vækker krænkelser af ytringsfriheden stadig alvorlig bekymring. Etniske mindretal, navnlig romaer, støder på mange vanskeligheder, selv om der findes lovgivning, som beskytter deres rettigheder. Der er vigtigt at skabe en sammenhængende ramme for bekæmpelse af visse former og udtryk for racisme og fremmedhad i de

audiovisuelle medier, inden for sport, politik og uddannelse samt på internettet. Forskelsbehandling på grund af seksuel orientering er også et udbredt problem. Disse udsatte grupper bliver desuden mødt af fjendtlighed fra den øvrige befolkning, som kan komme til udtryk i form af hadske ytringer, vold og trusler.

I dette års meddelelse lægger Kommissionen særlig vægt på ytringsfrihed, romaernes forhold og situationen for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle. I forbindelse med disse problemer, som vedrører grundlæggende rettigheder, arbejder Kommissionen tæt sammen med de relevante internationale og regionale organisationer, især Europarådet og OSCE. Kommissionen foreslår, at kandidatlandene deltager som observatører i Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, for at støtte landenes indsats for at sikre fuld overholdelse af grundlæggende rettigheder.

#### - Ytringsfrihed

Kommissionen har haft skarpt fokus på ytrings- og mediefrihed i forbindelse med tiltrædelsesprocessen og i forbindelse med EU's finansielle og tekniske støtte. I juni 2013 afholdt Kommissionen sammen med Europa-Parlamentet **konferencen Speak-Up!2**, som samlede flere hundrede interessenter fra medierne, civilsamfundet og nationale myndigheder.

Udvidelseslandene er i de fleste tilfælde kendetegnet ved pluralistiske medielandskaber. Speak-Up!2-konferencen bekræftede imidlertid vigtigheden af hurtigt at få løst en række alvorlige problemer. **Vold og trusler mod journalister** er stadig et problem, og det fører til selvcensur. Myndighederne er nødt til at optrappe deres indsats for at få undersøgt nye og gamle tilfælde af vold og trusler og sikre, at der indføres afskrækkende sanktioner mod gerningsmændene. Afkriminaliseringen af **æreskrænkelser** i Sydøsteuropa var et betydningsfuldt skridt til at beskytte en fri og kritisk presse. Journalister bliver dog stadig retsforfulgt. Der er behov for udvikling og uddannelse i retsvæsenet for at forhindre statsligt magtmisbrug.

Politisk indblanding i mediernes frihed er fortsat et alvorligt problem. Der skal gøres en større indsats for at sikre **public service-kanalers** politiske og finansielle uafhængighed på Vestbalkan. Det sikres bedst gennem en stabil finansiering og gennemsigtige regler for udnævnelse af bestyrelsesmedlemmer og en stærk national opbakning til de nødvendige reformer. I de fleste udvidelseslande fungerer **reguleringsorganerne** ikke tilfredsstillende. I praksis anvender medierne ikke **selvregulering**, og mediehusene skal gøre en større indsats for at forbedre deres interne ledelse. Det er også nødvendigt at lette det **uofficielle økonomiske pres på medierne**, bl.a. ved at sørge for **gennemsigtighed i mediernes ejerforhold** og derved forhindre en for høj ejerkoncentration og sikre gennemsigtige regler om køb af statslig reklame. De arbejdsretlige regler skal desuden anvendes korrekt i mediehusene.

#### **For at støtte indsatsen for at løse ovenstående problemstillinger vil Kommissionen:**

- gennem den regelmæssige politiske dialog med udvidelseslandene fremme ytrings- og mediefriheden og understrege vigtigheden heraf for opnåelse af EU-medlemskab
- sikre, at ytrings- og mediefriheden konsekvent prioriteres højt, inden for rammerne af kapitel 23 om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og kapitel 10 om informationssamfund og medier
- tildele en pris for enestående undersøgende journalistik fra 2014.

I perioden 2007-2013 modtog landene over 27 mio. EUR i førtiltrædelsesbistand som bidrag til at løse de problemer, der er forbundet med manglende ytringsfrihed. **Inden for rammerne af IPA II** vil Kommissionen udforme en langsigtet strategi for EU's finansielle bistand til

forbedring af ytringsfriheden, bl.a. i samarbejde med vigtige partnere (f.eks. Europarådet, OSCE og OECD).

- **Romaer**

Der er ca. 10-12 millioner romaer i Europa, hvoraf omkring fire millioner bor i Tyrkiet og en million på Vestbalkan. I hele Europa **vækker situationen for de fleste romasamfund alvorlig bekymring**. Romaer er meget ofte ofre for racisme, forskelsbehandling og social udstødelse, lever i dyb fattigdom og har ikke tilstrækkelig adgang til sundhedsydelse, uddannelse, bolig og beskæftigelse. I lyset af de vanskelige forhold, som de lever under, har mange forladt regionen og søgt asyl i forskellige EU-lande. De fleste har i sidste ende fået afslag på asyl. Denne situation er ikke holdbar.

Siden 2011 har der på EU-niveau været nationale strategier for integrering af romaer. Strategiernes mål og principper, som har fokus på bekæmpelse af fattigdom, social udstødelse og forskelsbehandling af romaer, er lige så relevante for udvidelseslandene, som skal gøre mere for at fremme den sociale og økonomiske integration af romaer, udvikle **de nationale romastrategier** og sikre en passende gennemførelse, opfølgning og overvågning af disse strategier. Integrationen af romaer er blevet en national prioritet, ikke kun i strategipapirer, men også i praksis, hvor der iværksættes tiltag til forbedring af adgangen til **uddannelse**, til **beskæftigelsesfremme** og til forbedring af **sundheds- og boligsituationen**, navnlig for at sikre adgang til offentlige forsyningsydelser såsom vand og elektricitet. Problemet med **civilstandsattester** og registrering af romaer skal løses.

Integrationen af romaer er fortsat et vigtigt mål og vil blive en stadig større politisk udfordring, hvis ikke der for alvor gøres noget ved problemet. Der er behov for en koordineret tilgang, som bygger på en stærk **politisk vilje** på alle niveauer, især på **kommunalt myndighedsniveau** og i de nationale regeringer i de berørte lande, og for en holdningsændring i flertalsbefolkningen. **Romalederne** må også gøre deres del ved at tilskynde romaer til at lade sig registrere, ved at sørge for, at romabørn følger den obligatoriske skolegang, og ved at begrænse antallet af asylansøgere. De lokale myndigheder skal være parate til at håndhæve undervisningspligten og sætte ind over for flertalsbefolkningens modstand mod fælles uddannelse, bl.a. ved at lade velfærdsydelser være betinget af, at børnene går i skole.

Kommissionen arbejder tæt sammen med de enkelte udvidelseslande for at vurdere de fremskridt, der er gjort for at opfylde den indgåede forpligtelse til at fremme en bedre integration af romasamfundet. Det er nødvendigt at skabe større sammenhæng mellem støtten til romaer i udvidelseslandene og det arbejde, der gøres på EU-niveau.

**For at støtte indsatsen for at løse ovenstående problemstillinger vil Kommissionen:**

- støtte og tilskynde til, at der afholdes nationale møder som opfølgning på seminarerne i 2011 og sikres en stringent kontrol med gennemførelsen af de operationelle konklusioner inden for rammerne af landebaserede overvågningsudvalg
- øge IPA-støtten og sikre en bedre målretning af den ved hjælp af en "romafacilitet", der skal finansiere de foranstaltninger, som blev vedtaget på de nationale seminarer, inden for rammerne af et styrket samarbejde med andre internationale organisationer
- afholde en konference i Bruxelles i 2014 om den fremtidige strategi for romaer, hvor der bl.a. uddeles priser til ngo'er for nytænkende og vellykkede projekter vedrørende integrering af romaer.

I perioden 2007-2013 blev der inden for rammerne af førtiltrædelsesbistanden ydet over 100 mio. EUR i bistand til social inklusion og integration af romaer i udvidelseslandene, bl.a. gennem en forbedring af boligsituationen. **Inden for rammerne af IPA II** vil Kommissionen

målrette midlerne bedre og styrke det strategiske samarbejde med eksterne interessenter med henblik på at finde frem til og videreudvikle bedste praksis. Projekter, der har direkte indvirkning på den enkelte romas liv, vil få forrang, og der vil navnlig være fokus på uddannelse og social inklusion.

- **Lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle**

Homofobi, hadforbrydelser og forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og kønsidentitet er stadig et udbredt fænomen på Vestbalkan og i Tyrkiet. Det skyldes dels et ufuldstændigt regelkompleks, dels en inkonsekvent anvendelse af de indførte bestemmelser. Krænkelserne af rettighederne kommer bl.a. til udtryk i form af forskelsbehandling på områder såsom beskæftigelse og uddannelse, visse myndigheders manglende håndhævelse af ytrings- og forsamlingsfriheden samt hadske ytringer, trusler og fysisk vold, endog manddrab.

I juni 2013 vedtog EU retningslinjer til fremme og beskyttelse af lesbiske, bøssers, biseksuelles, transkønnedes og interseksuelles ret til at nyde alle menneskerettigheder som en rettesnor for EU's eksterne tiltag på området. Hvis strategien på dette område skal lykkes i udvidelseslandene, forudsætter det et stærkt politisk engagement fra de berørte regeringers, lokale myndigheders og retshåndhavende instansers side samt fra EU's side. Myndighederne i udvidelseslandene kan spille en vigtig rolle, idet de kan være med til at skabe en samfundsmæssig holdningsændring til lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle. Ofte er borgernes holdning i dag i bedste fald ambivalent og i værste fald fjendtlig.

I Tyrkiet og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er der et presserende behov for, at **lovgivningen til bekæmpelse af forskelsbehandling** udvides til også at omfatte seksuel orientering og kønsidentitet. De fleste lande har endnu ikke indført **lovgivning til bekæmpelse af hadkriminalitet**. Ansatte ved politiet og i ombudsmandsinstitutionerne samt dommere og mediefolk skal tilbydes uddannelse for at øge kendskabet til ny lovgivning, **sikre, at lovgivningen anvendes korrekt i praksis** og bidrage til at skabe større forståelse. Landene skal udvise **nultolerance over for hadske ytringer, vold og trusler** og i første række tage skridt til at behandle tidligere sager og være parate til at sætte hårdt ind over for nye tilfælde. Landene er nødt til at træffe foranstaltninger, der kan **modvirke fordomme og misinformation**, bl.a. i uddannelsessystemet. Religiøse eller kulturelle værdier må ikke retfærdiggøre nogen form for forskelsbehandling. Forsamlings- og ytringsfriheden bør beskyttes, bl.a. gennem en passende håndtering af pride-parader, også i Serbien, hvor dette års parade desværre blev forbudt af sikkerhedsmæssige årsager. Det er tredje år i træk, at det sker.

**For at støtte indsatsen for at løse ovenstående problemstillinger vil Kommissionen:**

- øge sin politiske opbakning og disse spørgsmåls synlighed, bl.a. ved at sørge for, at de systematisk behandles i de relevante fora med udvidelseslandene og inden for rammerne af tiltrædelsesforhandlingerne, hvor der skal fastsættes klarere politiske prioriteter, og overvågningen og opfølgningen skal forbedres
- afholde en konference på højt niveau om lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle i 2014 for at gøre status over situationen og de opnåede fremskridt, udveksle bedste praksis og tage konkrete beslutninger
- forbedre det strategiske samarbejde med eksterne interessenter (internationale organisationer og civilsamfundet).

I perioden 2007-2013 blev der ydet over 2,5 mio. EUR i særlig støtte til spørgsmål vedrørende lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle, både via IPA og EIDHR. **Inden for rammerne af IPA II** vil Kommissionen sikre en bedre målretning af midlerne, som bl.a. skal gå til uddannelse af de ansatte i de relevante offentlige institutioner, herunder dommere

og politifolk, samt målrettede kampagner og andre initiativer (workshopper og arrangementer), for at skabe større bevidsthed og øge tolerancen. Kommissionen vil koordinere sin bistand til disse områder med navnlig Europarådet og OSCE.

e) **Håndtering af bilaterale og historisk betingede problemer**

Den historiske aftale, som regeringerne i Beograd og Pristina indgik i april, skaber de rette betingelser for opbygningen af en fælles europæisk fremtid for begge parter. Aftalen sætter andre bilaterale tvister i et nyt lys og viser, hvad der kan opnås ved hjælp af politisk vilje, mod og EU-bistand. Efter talrige EU-støttede møder på højt plan blev Serbien og Kosovo den 19. april enige om den første aftale om principperne for en normalisering af forbindelserne, som i maj blev suppleret af en samlet gennemførelsesplan med en klar tidsplan, der løber frem til slutningen af 2013. Aftalen banede vejen for Det Europæiske Råds beslutning om at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Serbien og for Rådets godkendelse af forhandlingsdirektiver med henblik på indgåelsen af en stabiliserings- og associeringsaftale med Kosovo.

Der er også gjort fremskridt med hensyn til at løse **bilaterale spørgsmål** andre steder i regionen, og det har styrket forbindelserne mellem landene, hvilket er en vigtig del af stabiliserings- og associeringsprocessen. Serbien og Bosnien-Hercegovina har styrket deres samarbejde, Serbiens præsident har fremsat en offentlig undskyldning for de forbrydelser, der blev begået i Bosnien-Hercegovina, og forbindelserne mellem Serbien og Kroatien har været præget en ny, mere konstruktiv stemning. Den bilaterale og multilaterale kontakt mellem landene i regionen er desuden blevet fastholdt i følsomme spørgsmål, såsom krigsforbrydelser, flygtninges tilbagevenden, organiseret kriminalitet og politisamarbejde. Der er indgået flere aftaler mellem de anklagemyndigheder, som beskæftiger sig med sager om krigsforbrydelser, bl.a. aftaler mellem Bosnien-Hercegovina og såvel Kroatien som Serbien. Problemerne med udlevering er ved at blive undersøgt. Repræsentanterne for præsidenterne for Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Montenegro, Serbien og Kosovo mødtes i september for første gang at drøfte sandheds- og forsoningsinitiativet RECOM. De blev enige om målene for dette initiativ og den vigtige rolle, som det skal spille. Kroatien, Serbien, Bosnien-Hercegovina og Montenegro er ved at gennemføre det regionale boligprojekt under Sarajevo-processen.

De opnåede fremskridt skal nu konsolideres. Mange bilaterale problemer er stadig ikke blevet løst, bl.a. problemer, der vedrører mindretal, og problemer, der skyldes opsplitningen af det tidligere Jugoslavien, f.eks. grænsedragningsspørgsmål. Diametralt modsatte opfattelser af den nyere historie vanskeliggør samarbejdet, og det gør de udbredte problemer mellem forskellige etniske befolkningsgrupper også. Politiske ledere og ledere generelt skal udvise større ansvar og klart og øjeblikkeligt fordømme hadske ytringer og andre udtryk for intolerance. Der skal gøres en større indsats for at få krigsforbrydere stillet for en domstol, løse udestående problemer vedrørende flygtninge og internt fordrevne og normalisere forbindelserne med hensyn til mindretals situation. Der er ikke gjort tilstrækkeligt meget for at finde forsvundne personer.

**Konflikter mellem forskellige etniske befolkningsgrupper og vedrørende status** forhindrer fortsat landenes institutioner i at fungere optimalt, især i Bosnien-Hercegovina, hvilket forsinker reformprocessen. Vanskelige etnisk relaterede problemer kan løses gennem dialog og kompromiser, hvilket aftalen mellem Serbien og Kosovo og den igangværende gennemførelse af Ohrid-rammeaftalen i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er eksempler på.

Uløste bilaterale problemer påvirker fortsat tiltrædelsesprocessen negativt. De berørte parter bør hurtigst muligt og i god naboskabsånd få afklaret alle udestående spørgsmål. Store bilaterale tvister må for enhver pris ikke bringes med ind i EU. Kommissionen tilskynder

parterne til – i tråd med de etablerede principper og midler – at sætte alt ind for at løse uafklarede problemstillinger, bl.a. ved at indbringe spørgsmålene for Den Internationale Domstol eller andre tvistbilæggelsesorganer, der fungerer på fast basis eller på ad hoc-basis. Slovenien og Kroatien har vist, at en sådan tilgang kan give positive resultater. Bilaterale spørgsmål bør ikke forsinke tiltrædelsesprocessen.

EU er ved at indarbejde kravet om en normalisering af forbindelserne mellem regeringerne i Beograd og Pristina i rammen for tiltrædelsesforhandlingerne med Serbien. Med hensyn til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er det fortsat vigtigt at opretholde gode forbindelser til nabolandene, og der skal straks findes en gensidigt acceptabel forhandlingsløsning på navneproblematikken i FN-regi. Kommissionen er parat til at hjælpe med at skabe det politiske incitament, der skal til, for at der kan findes en løsning, og vil støtte initiativer, der har dette sigte.

Forsoning er en forudsætning for at styrke stabiliteten i en region, der for så kort tid siden var hærget af krig og konflikt. Landene i regionen, medlemsstaterne og EU skal gøre en større indsats for at støtte etableringen af de rette forhold i Sydøsteuropa med henblik på at få løst de historisk betingede problemer og dermed begrænse risikoen for, at uafklarede bilaterale spørgsmål politiseres. Kommissionen understreger vigtigheden af Kroatiens erklæring om at ville fremme europæiske værdier i Sydøsteuropa. Det er prisværdigt, at Kroatien viser vilje til at udnytte sin unikke stilling som det første land, der var hårdt ramt af konflikterne i 1990'erne og har opnået EU-medlemskab, til at yde politisk og teknisk støtte til sine nabolande på deres vej mod EU. Kommissionen er parat til at støtte denne indsats, navnlig gennem TAIEX-faciliteten.

**Det regionale samarbejde** er fortsat i regionale fora såsom Energifællesskabet, det fælles europæiske luftfartsområde, det centraleuropæiske frihandelsområde (CEFTA) og den regionale offentlige forvaltningshøjskole. Det Regionale Samarbejdsråd er ved at videreudvikle sin rolle som en platform, der kan sætte fokus på spørgsmål af betydning for hele regionen og dens EU-perspektiv, og er dermed med til at fremme integreringen af det regionale samarbejde i landenes politiske dagsorden. Montenegros forslag om at oprette en gruppe bestående af seks balkanlande (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kosovo, Montenegro og Serbien) er et konstruktivt initiativ, som er inspireret af Visegråd-gruppens positive erfaringer. Det er vigtigt, at sådanne initiativer supplerer hinanden og bidrager positivt til eksisterende ordninger, og at de ledes og styres på regionalt niveau. Aktiv deltagelse i den makroregionale strategi for Donau og den kommende adriatisk-ioniske makroregionale strategi kan også støtte den økonomiske og sociale udvikling og fremme den europæiske integration.

#### **For at støtte indsatsen for at løse ovenstående problemstillinger vil Kommissionen:**

- tilskynde de lande, der er part i stabiliserings- og associeringsaftaler, til at udvikle et net af bilaterale aftaler for at skabe en ramme for øget politisk dialog om de vigtigste spørgsmål
- fortsat tilbyde politisk støtte og facilitering til alle berørte lande for hurtigst muligt at finde løsninger på bilaterale spørgsmål og fortsat aktivt støtte indsatsen i andre fora med henblik på at finde løsninger.

I perioden 2007-2013 ydede Kommissionen omfattende førtiltrædelsesbistand til finansiering af projekter og initiativer, der støtter forsoning og mere generelt regionalt og grænseoverskridende samarbejde. **Inden for rammerne af IPA II** bliver forsoning et nøgletema, og Kommissionen vil fortsat støtte initiativer, der har til formål at løse problemer, der udspringer af balkankrigen. Det drejer sig om initiativer såsom Sarajevoprocessen, netværket for anklagere, der fører sager om krigsforbrydelser, samt sandheds- og forsoningsprocessen (RECOM). Kommissionen vil også tilskynde til og støtte samarbejdet på

områder såsom uddannelse, videnskab, kultur, medier, ungdom og sport. Kommissionen vil fortsat støtte regionale initiativer, såsom Det Regionale Samarbejdsråd og den regionale offentlige forvaltningsskole. Det bliver afgørende at sikre en tæt sammenhæng mellem landeprogrammer, regionale programmer og relevante makroregionale strategier og sørge for en passende fordeling af midlerne mellem dem.

\*\*\*

### **III. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

På grundlag af ovenstående analyse og de landespecifikke vurderinger i landekonklusionerne i bilaget fremsætter Kommissionen følgende **konklusioner** og **anbefalinger**:

#### **I**

- 1. For tyve år siden** førte krig og konflikt til Vestbalkans splittelse. Samtidig fastsatte Den Europæiske Union **Københavnskriterierne** for nye medlemsstaters tiltrædelse af Unionen. Ti år senere, under **topmødet i Thessaloniki i 2003**, gav EU-medlemsstaterne alle landene på Vestbalkan **klar udsigt til EU-medlemskab** med forbehold af de nødvendige betingelsers opfyldelse, bl.a. betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen.

Kroatien har opfyldt disse betingelser, og i juli 2013 blev **landet den 28. EU-medlemsstat**. Kroatiens tiltrædelse er et eksempel på udvidelsesprocessens reformtilskyndende og stabiliserende virkning. Den historiske aftale, som **Serbien** og **Kosovo** indgik i april, er endnu et bevis på, hvad udsigten til EU-medlemskab kan føre til, og på, at Unionen bidrager til at læge historiens dybe sår.

Københavnskriterierne er stadig lige relevante i dag, idet de afspejler **de grundlæggende værdier**, som EU bygger på, nemlig demokrati, retsstatsprincippet og overholdelsen af grundlæggende rettigheder. De **økonomiske problemer, som EU står over for**, understreger vigtigheden af de økonomiske kriterier og behovet for at konsolidere den økonomiske og finansielle stabilitet yderligere og stimulere væksten og konkurrenceevnen i udvidelseslandene.

- 2. Tiltrædelsesprocessen** er i dag mere krævende og omfattende end tidligere, hvilket skyldes udviklingen i EU's politikker samt erfaringerne fra tidligere udvidelser. Processen bygger på **strengt men rimelige betingelser**, og vejen mod medlemskab afhænger af de skridt, som det enkelte land tager for at opfylde **de fastsatte kriterier**. Dette er afgørende, hvis udvidelsespolitikken skal være **troværdig**, og hvis udvidelseslandene skal føle sig tilskyndet til at gennemføre vidtrækkende reformer. En vigtig erfaring fra tidligere er vigtigheden af i første række at sikre overholdelsen af **grundlæggende principper**.
- 3. Retsstatsprincippet** indtager nu en central plads i udvidelsesprocessen. Den nye strategi, som Rådet godkendte i december 2011, betyder, at landene allerede tidligt i tiltrædelsesforhandlingerne skal påbegynde retslige reformer og styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion. Det giver landene længst mulig tid til at skabe resultater som følge af de gennemførte reformer og sikrer dermed varige og velforankrede reformer. Denne nye strategi er et vigtigt element i forhandlingsrammen for Montenegro og bliver retningsgivende for Unionens samarbejde med de andre udvidelseslande. Visumfritagelsesprocessen har sikret borgerne på Vestbalkan markante fordele og givet landene incitament til at gennemføre reformer på retsstatsområdet og på grænsekontrols- og migrationsområdet. Landene er nødt til at optrappe indsatsen for at konsolidere reformerne og træffe foranstaltninger, der kan forhindre misbrug af den liberaliserede visumordning.

4. Den globale økonomiske krise har understreget, at alle lande er nødt til at styrke deres **økonomiske styring**. Endnu er ingen af landene på Vestbalkan fungerende markedsøkonomier. De er alle ramt af høj arbejdsløshed, især blandt unge. Det er vigtigt, at disse lande skærper reformindsatsen, så de kan opnå en holdbar vækst og løse de problemer, der står i vejen for opfyldelsen af de økonomiske kriterier og forbedringen af **konkurrenceevnen**. Kommissionen har fremsat en række forslag til støtte herfor, bl.a. forslag om indførelse af nationale økonomiske reformstrategier og handlingsplaner for offentlig finansforvaltning. Kommissionen vil samarbejde med større internationale finansielle institutioner for at støtte reformer, der kan føre til opfyldelsen af de økonomiske kriterier. Der vil inden for rammerne af investeringsrammen for Vestbalkan fortsat blive ydet støtte til investeringer til fremme af beskæftigelse og vækst. Det er afgørende, at der skabes nogle forhold, der i højere grad kan tiltrække udenlandske direkte investeringer.
5. Flere begivenheder i en række udvidelseslande har understreget vigtigheden af at **styrke de demokratiske institutioner** og indføre åbne demokratiske processer. Kommissionen tilskynder landene til at give civilsamfundet større indflydelse og til at skabe tværpoltiske platforme for EU-integration og vil støtte denne indsats med finansiell bistand. Kommissionen vil også fremme valgreformer og parlamentariske reformer og reformer af den offentlige forvaltning i tæt samarbejde med relevante internationale organisationer.
6. Den Europæiske Union er grundlagt på fælles værdier og principper, bl.a. overholdelsen af **grundlæggende rettigheder**. Alle landene på Vestbalkan samt Tyrkiet er nødt til at gennemføre nye reformer for at sikre, at ytringsfriheden og mindretals rettigheder, bl.a. **romaers rettigheder**, beskyttes i praksis. Der er behov for mere effektive foranstaltninger til at beskytte andre **udsatte grupper** mod forskelsbehandling, især forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. Kommissionen vil lægge større vægt på disse spørgsmål i tiltrædelsesprocessen, bl.a. gennem en mere målrettet IPA-finansiering og øget bistand til integration af romaer via en såkaldt "romafacilitet".
7. **Regionalt samarbejde** og **gode forbindelser til nabolandene** er væsentlige elementer i stabiliserings- og associeringsprocessen. Problemer med relation til tidligere konflikter, herunder krigsforbrydelser og flygtninges tilbagevenden samt behandlingen af mindretal og sikring af lige rettigheder for alle borgere, påvirker stadig stabiliteten på Vestbalkan, og der skal findes en holdbar løsning på disse problemer. Kommissionen vil i den forbindelse fortsat støtte initiativer, der har til formål at løse historisk betingede problemer. Det regionale samarbejde skal styrkes yderligere, være rummeligt og styres regionalt. Kommissionen støtter fuldt ud arbejdet i den sydøsteuropæiske samarbejdsproces (SEECP) og Det Regionale Samarbejdsråd, herunder den regionale 2020-strategi.
8. Der er behov for en fornyet indsats for at løse **bilaterale tvister** mellem udvidelseslandene og med de nuværende medlemsstater. De berørte parter skal hurtigst muligt løse bilaterale problemer, som ikke må forsinke tiltrædelsesprocessen. Kommissionen tilskynder parterne til at gøre deres yderste for at løse uafklarede tvister i tråd med de etablerede principper og midler. Tiltrædelsesforhandlingerne kan være med til at skabe politiske incitamenter til at løse uoverensstemmelser. Kommissionen vil fortsat tilbyde politisk støtte og facilitering til alle berørte lande for hurtigst muligt at finde løsninger på bilaterale spørgsmål og vil fortsat aktivt støtte indsatsen i andre fora med henblik på at finde løsninger. Kommissionen vil opmuntre til, at der udvikles et net af bilaterale aftaler blandt de lande, der er part i

stabiliserings- og associeringsaftaler, for at skabe en ramme for øget politisk dialog om de vigtigste spørgsmål.

9. I 2014 lanceres det andet **instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II)** for perioden frem til 2020. Inden for rammerne af IPA II vil EU fortsat yde markant støtte til udvidelseslandenes tiltrædelsesforberedelser og vil også støtte regionalt og grænseoverskridende samarbejde. Der vil være fokus på områder af fælles interesse og på større men færre projekter. De største udfordringer, som landene står over for, vil blive håndteret på en mere strategisk og sammenhængende måde ved hjælp af nye tiltag, bl.a. en sektortilgang, incitamentet til forbedring af resultaterne, øget budgetstøtte og større fokus på opnåelse af målbare resultater. For at bidrage til, at de store investeringsbehov efterkommes, og at der skabes vækst og beskæftigelse, vil Kommissionen styrke samarbejdet med internationale finansielle institutioner, så IPA-midlerne også kan tiltrække privat kapital gennem innovative finansielle instrumenter.
10. Udvidelsespolitikken er afhængig af EU-borgernes opbakning. Det er vigtigt, at medlemsstaterne sammen med EU-institutionerne fører en oplyst debat om udvidelsespolitikken politiske, økonomiske og sociale betydning. Begge parter spiller en vigtig rolle, som består i at give borgerne faktuelle oplysninger om udvidelsespolitikken og derved oplyse dem om dens fordele, bl.a. dens vigtige bidrag til fred, sikkerhed og velstand, og drøfte eventuelle problemstillinger.

## II

11. **Montenegro:** Indledningen af tiltrædelsesforhandlingerne sidste år markerede indgangen til en ny fase for Montenegro på landets vej mod EU. De vidtrækkende og holdbare politiske reformer, der er nødvendige for at gennemføre den nye strategi for kapitel 23 om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og kapitel 24 om retfærdighed, frihed og sikkerhed, kræver stærk politisk vilje og større administrativ kapacitet. Tiltrædelsesprocessen skal være rummelig og hele vejen igennem aktivt inddrage civilsamfundet. Montenegro har vedtaget detaljerede handlingsplaner, som danner grundlag for en omfattende reformdagsorden, der skal føre til en styrkelse af retsstatsprincippet. Gennemførelsen af disse planer og indsatsen for at opfylde de foreløbige benchmarks for disse kapitler vil afgøre, hvor hurtigt tiltrædelsesforhandlingerne overordnet set kommer til at forløbe. I den forbindelse er gennemførelsen af forfatningsændringerne fra juli, som skal styrke retsvæsenets uafhængighed, og nye tiltag i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption, også på højt niveau, afgørende.

Reformen af den offentlige forvaltning er et vigtigt indsatsområde, fordi reformen vil sikre Montenegro den nødvendige kapacitet til at anvende EU-retten, sætte ind mod politisering og øge gennemsigtigheden og professionalismen i embedsværket. De seneste måneders begivenheder, især det påståede misbrug af offentlige midler til partipolitiske formål, har fremhævet, hvor vigtigt det er at styrke borgernes tillid til de offentlige institutioner. Det er i den forbindelse vigtigt at sørge for, at der foretages en grundig og hurtig efterforskning og i givet fald træffes passende foranstaltninger. Der er også behov for en passende opfølgning af arbejdet i den parlamentariske gruppe, der beskæftiger sig med valgprocessen. Ytringsfriheden skal styrkes, bl.a. ved at sikre en behørig efterforskning af sager om vold og trusler mod journalister og ved at bringe gerningsmændene for retten. På det økonomiske område er det vigtigt at forbedre erhvervslivets vilkår og bekæmpe den høje arbejdsløshed. Det er presserende, at der sker en omstrukturering af aluminiumsproducenten KAP.

12. **Serbien:** 2013 har været et historisk år for Serbien på landets vej mod Den Europæiske Union. Det Europæiske Råds beslutning i juni om at åbne op for

tiltrædelsesforhandlinger er starten på en vigtig ny fase i Serbiens forbindelser med Den Europæiske Union. Det er en anerkendelse af fremskridtene med gennemførelsen af vigtige reformer og den store indsats, som Serbien har gjort for at normalisere forholdet til Kosovo. I september trådte stabiliserings- og associeringsaftalen i kraft.

Serbien har aktivt og konstruktivt arbejdet hen imod en synlig og holdbar forbedring af forbindelserne med Kosovo. I april resulterede Serbiens deltagelse i den EU-støttede dialog i den skelsættende "første aftale om principperne for en normalisering af forbindelserne" med Kosovo (den første aftale), som i maj blev suppleret af en gennemførelsesplan. Gennemførelsen fortsætter og har allerede ført til en række varige ændringer i området. Parterne er også nået til enighed på energi- og telekommunikationsområdet. Serbien skal fastholde sit engagement og fortsat bidrage til en normalisering af forbindelserne med Kosovo og gennemføre alle de aftaler, der udspringer af dialogen.

Kommissionen startede screeningen af EU-retten i september og ser frem til den første regeringskonference om Serbiens tiltrædelse, som skal afholdes senest i januar 2014 efter Rådets vedtagelse af forhandlingsrammen. I denne nye krævende fase skal Serbien være særligt opmærksom på de nøgleområder, der henhører under retsstatsprincippet, navnlig gennemførelsen af reformen af retsvæsenet, bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, reformen af den offentlige forvaltning, vigtige institutioners uafhængighed, mediefrihed, bekæmpelsen af forskelsbehandling og beskyttelsen af mindretal. Romastrategien skal gennemføres proaktivt. Serbien er nødt til at forbedre erhvervslivets vilkår og udvikle en konkurrencedygtig privat sektor. Det er også vigtigt, at der sættes ind over for den høje arbejdsløshed. Serbien skal bygge videre på det seneste års positive bidrag til det regionale samarbejde, som bl.a. omfattede en optrapning af kontakten på højt niveau med nabolandene.

13. **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien:** Den politiske krise, som opstod i kølvandet på hændelserne i parlamentet i slutningen af sidste år, viste, at der er dyb splittelse blandt de politiske partier, hvilket påvirker parlamentets arbejde, og at der er behov for konstruktive politikker, som er i landets interesse. Det er afgørende, at gennemførelsen af den politiske aftale af 1. marts fortsætter. EU-dagsordenen er fortsat landets strategiske prioritet. Tiltrædelsesdialogen på højt plan har været med til at skabe fremskridt på de fleste vigtige indsatsområder, bl.a. nedbringelse af sagsbehandlingstiden ved retterne og bekæmpelse af korruption. I forhold til, hvor landet befinder sig i tiltrædelsesprocessen, er det allerede kommet langt med tilpasningen af sin lovgivning og har yderligere forbedret sin evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab.

Den vigtigste reformindsats i det kommende år bør være den effektive gennemførelse og anvendelse af eksisterende retlige og politiske rammer. Der bør lægges særlig vægt på retsstatsprincippet, bl.a. retsvæsenets uafhængighed og opnåelse af nye resultater i bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. Krænkelser af ytringsfriheden og mediernes vilkår generelt vækker også bekymring. Gennemgangen af *Ohrid-rammeaftalen*, som er særlig vigtig for forholdet mellem de forskellige befolkningsgrupper, skal færdiggøres og aftalens anbefalinger følges. Romastrategien skal gennemføres proaktivt. Der skal rettes op på den uklare skelnen mellem stat og parti, som OSCE/ODIHR konstaterede i forbindelse med tidligere valg. Der skal sættes ind over for den høje arbejdsløshed, og den offentlige finansielle forvaltning skal styrkes.

Kommissionen mener, at de politiske kriterier fortsat er opfyldt i tilstrækkelig grad, og anbefaler, at der indledes tiltrædelsesforhandlinger. Det er vigtigt, at landet kommer

videre til de næste, mere udfordrende faser af udvidelsesprocessen, så det konsoliderer reformerne og får incitamenter til at indføre nye og styrker forholdet mellem de forskellige etniske befolkningsgrupper. Tiltrædelsesdialogen på højt niveau er et nyttigt værktøj, som fortsat vil være centreret om nøglespørgsmål, bl.a. gode forbindelser til nabolandene, men den kan ikke erstatte tiltrædelsesforhandlinger.

Kommissionen er fortsat af den overbevisning, at en beslutning om at indlede tiltrædelsesforhandlinger vil bidrage til at skabe de betingelser, der kan føre til en forbedring af forholdet til nabolandene generelt og navnlig til en gensidigt acceptabel løsning på navneproblematikken, hvilket Kommissionen vurderer er afgørende. Efter næsten to årtiers forhandlinger er det nødvendigt, at alle parter i FN-processen viser et stærkt politisk engagement, så der med aktiv hjælp fra det internationale samfund omsider kan findes en løsning.

Det er femte gang, at Kommissionen anbefaler, at der indledes tiltrædelsesforhandlinger med landet. Rådet har endnu ikke truffet nogen beslutning. Hvis Rådet ikke følger denne anbefaling, kan det medføre alvorlige problemer for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og EU. Det sår tvivl om udvidelsesprocessens troværdighed, eftersom processen bygger på klare betingelser og princippet om landenes egen præstation. Er EU-perspektivet ikke troværdigt, risikerer det at bringe landets reformindsats i fare.

Efter opfordring fra Det Europæiske Råd gentager Kommissionen, at den agter straks at fremsætte et forslag til forhandlingsramme, som tager hensyn til behovet for at løse navneproblematikken på et tidligt tidspunkt i tiltrædelsesforhandlingerne, og vil foretage en screening af EU-retten startende med kapitlet om retsvæsenet og grundlæggende rettigheder og kapitlet om retfærdighed, frihed og sikkerhed. Kommissionen mener, at såfremt screeningen og Rådets behandling af forhandlingsrammen kom i gang, kunne det give det nødvendige incitament til at finde en gensidigt acceptabel forhandlingsløsning på navneproblematikken, selv inden forhandlingerne om kapitlerne begynder. Hvis den nye strategi for kapitel 23 og 24 også anvendes på Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, vil det give landet de nødvendige værktøjer til at håndtere vigtige spørgsmål, som også er af betydning for medlemsstaterne og kan bidrage til holdbare reformer.

Kort inden 10-året for stabiliserings- og associeringsaftalens ikrafttræden i april 2004 opfordrer Kommissionen desuden for femte gang Rådet til at vedtage sit forslag fra 2009 om at gå videre til næste associeringsfase i tråd med de relevante bestemmelser i stabiliserings- og associeringsaftalen, hvoraf det fremgår, at associeringen skal være fuldt gennemført i løbet af overgangsperiode på højst ti år.

14. **Albanien:** I oktober sidste år anbefalede Kommissionen Rådet at tildele Albanien status som kandidatland, når de vigtigste foranstaltninger på områderne reform af retsvæsenet, reform af den offentlige forvaltning og ændring af parlamentets forretningsorden var blevet gennemført. Med henblik på at beslutte, hvorvidt Albanien skulle tildeles status som kandidatland, opfordrede Rådet i december 2012 Kommissionen til give meddelelse, så snart de nødvendige fremskridt var opnået, bl.a. under hensyntagen til de nye skridt, som Albanien havde taget for at bekæmpe korrupktion og organiseret kriminalitet, herunder ved hjælp af proaktiv efterforskning og retsforfølgning i sådanne sager. Albanien har i den forbindelse med bred politisk opbakning vedtaget de resterende vigtige reformforanstaltninger inden for det retlige område, den offentlige forvaltning og den lovgivende magt. Den internationale valgobservationsmission under ledelse af OSCE/ODIHR overvågede parlamentsvalget i juni og vurderede, at der var en reel valgkamp, at borgene deltog aktivt under hele

forløbet, og at de grundlæggende frihedsrettigheder blev overholdt. I kampen mod korruption og organiseret kriminalitet har Albanien taget de første skridt til at gøre efterforskningen og retsforfølgningen mere effektiv og styrke samarbejdet mellem de retshåndhavende myndigheder. Antallet af domfældelser i sager om korruption og hvidvaskning af penge er steget, og det samme gælder antallet af efterforskninger af sager om menneskesmugling og narkotikahandel. Alle Europarådets seneste anbefalinger vedrørende finansieringen af politiske partier og lovgivningen om korruption er blevet fulgt på tilfredsstillende vis. Den nye regering i Albanien har gjort en stor indsats for at bekæmpe korruption og har gjort korruptionsbekæmpelse til et vigtigt punkt i sit program.

I lyset af at Albanien har gjort de nødvendige fremskridt, anbefaler Kommissionen, at Rådet tildeler Albanien status som kandidatland, ud fra den antagelse at Albanien fortsætter indsatsen for at bekæmpe organiseret kriminalitet og korruption.

I forlængelse af Kommissionens udtalelse fra 2010 skal Albanien gennemføre følgende vigtige tiltag, før der kan indledes tiltrædelsesforhandlinger:

1. fortsætte gennemførelsen af reformen af den offentlige forvaltning med henblik på at gøre den mere professionel og afpolitisere den
2. tage yderligere skridt til at styrke de retlige institutioners uafhængighed, effektivitet og ansvarlighed
3. gøre indsatsen i kampen mod korruption mere målrettet, bl.a. med henblik på at opnå bedre resultater i form af en mere proaktiv efterforskning og flere retsforfølgelser og domfældelser
4. gøre indsatsen i kampen mod organiseret kriminalitet mere målrettet, bl.a. med henblik på at opnå bedre resultater i form af en mere proaktiv tilgang til efterforskning, retsforfølgelse og domfældelse
5. træffe effektive foranstaltninger for at fremme beskyttelsen af menneskerettigheder, herunder romaers rettigheder, styrke politikken til bekæmpelse af forskelsbehandling og indføre formuerettigheder.

Kommissionen er parat til at støtte Albaniens indsats for at løse disse vigtige opgaver gennem deltagelse i en dialog på højt plan med landet.

En konstruktiv og bæredygtig dialog mellem regeringen og oppositionen om EU-relaterede reformer bliver afgørende, hvis Albaniens fremtid i EU skal sikres. Albaniens konstruktive engagement i det regionale samarbejde er fortsat vigtigt.

15. **Bosnien-Hercegovinas** EU-integrationsproces er gået i stå. Landet er nødt til straks at gennemføre Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Sejdic-Finci-sagen for at komme videre i tiltrædelsesprocessen. Det er vigtigt, at landet følger dommen, ikke kun af hensyn til dets EU-integration, men også af hensyn til præsidentskabets og folkeforsamlingens legitimitet og troværdighed. Der er valg til begge instanser i 2014. Bosnien-Hercegovina er også nødt til straks at skabe en koordineringsmekanisme vedrørende EU-anliggender, så landet kan udtale sig entydigt om EU-dagsordenen.

Hvis der ikke er den nødvendige opbakning til at gå videre i retning af EU-medlemskab, er der en stor risiko for, at førtiltrædelsesbistanden ikke vil munde ud i de forventede resultater. Eftersom der endnu ikke er fundet en løsning med hensyn til gennemførelsen af Sejdic-Finci-dommen, og der endnu ikke er indført en EU-koordineringsmekanisme, kan EU ikke fastholde det samme finansieringsniveau for førtiltrædelsesbistanden.

Kommissionen har besluttet at udskyde drøftelserne om IPA II, indtil landet er tilbage på rette kurs i sin EU-integrationsproces. Hvis der ikke sker mærkbare fremskridt, risikerer Bosnien-Hercegovina at miste betydelige IPA-midler.

EU er fast besluttet på at støtte Bosnien-Hercegovina og landets borgere i deres håb og ambitioner om at komme videre i EU-integrationsprocessen. Det videre forløb afhænger af de politiske ledes evne til at samarbejde og indgå et kompromis, der kan få gang i processen igen. Hvis der indgås et sådant kompromis, vil det være med til at genskabe borgernes tillid til ledernes evne til at skabe resultater i EU-integrationsprocessen. Det vil bane vejen for stabiliserings- og associeringsaftalens ikrafttræden og derefter en troværdig ansøgning om medlemskab.

Selv om der kun er gjort begrænsede fremskridt med den overordnede reform af retssystemet, er en række af de anbefalinger, som Kommissionen fremsatte i forbindelse med den strukturerede dialog om retlige anliggender, ved at blive gennemført. Dialogen vidner om udvidelsesdagsordenens potentiale og om, hvad et konkret engagement kan føre til. Der er også gjort visse fremskridt med at nedbringe sagsbehandlingstiden i sager om krigsforbrydelser. Grundige forberedelser på alle niveauer, som blev støttet af EU og andre internationale organisationer, har desuden gjort det muligt at foretage den længe ventede folketælling. Landet har dog stadig store problemer. Der er behov for større fokus på retsstatsområdet, bl.a. reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korrupsion og organiseret kriminalitet, reformen af den offentlige forvaltning, ytringsfrihed, herunder foranstaltninger, der kan sætte en stopper for trusler mod journalister, og indsatsen mod forskelsbehandling, bl.a. af romaer. Der er behov for yderligere økonomiske reformer for at forbedre de ringe erhvervsvilkår og skabe et fælles økonomisk rum i landet.

Efter Kroatiens tiltrædelse finder Kommissionen det uacceptabelt, at Bosnien-Hercegovina indtil videre har afvist at tilpasse interimsaftalen og stabiliserings- og associeringsaftalen for at tage hensyn til sin traditionelle samhandel med Kroatien. Kommissionen opfordrer Bosnien-Hercegovina til straks at ændre holdning, så der hurtigst muligt kan foretages en tilpasning, der bygger på den traditionelle samhandel.

16. **Kosovo:** 2013 har været et historisk år for Kosovo på landets vej mod Den Europæiske Union. Rådets afgørelse fra juni om at godkende indledningen af forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale markerer starten på en vigtig ny fase i forbindelserne mellem EU og Kosovo. Det er en anerkendelse af fremskridtene med vigtige reformer og af den store indsats, som Kosovo har gjort for at normalisere sit forhold til Serbien. Forhandlingerne om aftalen vil formelt blive indledt i denne måned. Kommissionens mål er at afslutte forhandlingerne i foråret 2014, at initialisere udkastet til en aftale i løbet af sommeren og efterfølgende fremsætte forslagene for Rådet med henblik på aftalens undertegnelse og indgåelse.

Kosovo har aktivt og konstruktivt arbejdet hen imod en synlig og holdbar forbedring af forbindelserne med Serbien. I april resulterede Kosovos deltagelse i den EU-støttede dialog i den skelsættende "første aftale om principperne for en normalisering af forbindelserne" med Serbien (den første aftale), som i maj blev suppleret af en gennemførelsesplan. Gennemførelsen fortsætter og har allerede ført til en række varige ændringer i området. Parterne er også nået til enighed på energi- og telekommunikationsområdet. Kosovo skal fastholde sit engagement og bidrage til en normalisering af forbindelserne med Serbien og gennemføre alle de aftaler, der udspringer af dialogen. Kommissionen vil yde ekstra IPA-midler for at lette gennemførelsen af aftalen fra april i de berørte samfund.

Retsstatsprincippet er fortsat et vigtigt indsatsområde for Kosovo. Det er desuden en hjørnesten i den stabiliserings- og associeringsproces, som Kosovo deltager i. Den strukturerede dialog om retsstatsprincippet vil således fortsat støtte og lede Kosovo på dette område, bl.a. i drøftelserne om fremtiden for EU's retsstatsmission i Kosovo, EULEX. Kosovo træffer fortsat foranstaltninger på de prioritetsområder, der er fastsat i visumkøreplanen, og Kommissionen aflægger rapport i første halvår 2014.

Kosovo skal nu til at koncentrere sig om gennemførelsen af reformerne, hvis forpligtelserne i en kommende stabiliserings- og associeringsaftale skal kunne opfyldes. Der bør lægges særlig vægt på at bekæmpe organiseret kriminalitet og korrupsion, videreføre reformerne af retsvæsenet og den offentlige forvaltning, sikre mindretals rettigheder – herunder romaers rettigheder – og tage fat på handelsspørgsmål. Kosovo er nødt til straks at gå i gang med at bekæmpe arbejdsløsheden og de strukturelle svagheder, som påvirker dets arbejdsmarked.

Kommissionen opfordrer også alle stemmeberettigede til at stemme og deltage i de kommende kommunalvalg i november. Det er en vigtig mulighed for lokalsamfundet i det nordlige Kosovo til at udøve deres demokratiske rettigheder og tage fuld del i Kosovos fremtidige udvikling. Kommissionen forventer, at myndighederne vil sikre, at valgene har bred deltagelse og er i fuld overensstemmelse med de demokratiske principper.

17. **Tyrkiet** er kandidatland og en strategisk vigtig partner for Den Europæiske Union. I kraft af sin store, dynamiske økonomi er Tyrkiet en vigtig handelspartner for EU og en værdifuld del af EU's konkurrenceevne, takket være Toldunionen. Tyrkiet har en strategisk beliggenhed, hvad bl.a. angår energisikkerhed, og spiller en vigtig rolle i regionen. Kommissionen understreger vigtigheden af det løbende samarbejde og den igangværende dialog om udenrigspolitiske spørgsmål. Den positive dagsorden, som blev lanceret i 2012, bidrager til og supplerer fortsat tiltrædelsesforhandlingerne med Tyrkiet, men erstatter ikke forhandlingerne. Det fulde potentiale af forbindelserne mellem EU og Tyrkiet udnyttes bedst inden for rammerne af en aktiv og troværdig tiltrædelsesproces, hvor EU fortsat er retningsgivende for Tyrkiets økonomiske og politiske reformer. Øget kontakt på højt niveau mellem Tyrkiet, EU og EU-medlemsstaterne vil styrke samarbejdet yderligere.

Der er gjort vigtige reformfremskridt i løbet af de seneste 12 måneder. Den fjerde reformpakke for retsområdet styrker beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfriheden og kampen mod straffrihed i sager om tortur og mishandling. Regeringen har indledt en historisk fredsproces, der skal sætte en stopper for terrorismen og volden i den sydøstlige del af landet og bane vejen for en løsning af det kurdiske spørgsmål. I henhold til de planlagte foranstaltninger i den demokratiseringspakke, som blev fremlagt i september 2013, skal der gennemføres yderligere reformer på en række vigtige områder, bl.a. med hensyn til anvendelsen af andre sprog end tyrkisk, mindretals rettigheder, ændring af den nuværende meget høje spærregrænse for at blive repræsenteret i parlamentet samt budgetstøtte til politiske partier. Det er vigtigt, at gennemførelsen sker i samarbejde med interessenter og i tråd med europæiske normer. Parlamentets tværpolitiske koalitionsudvalg, som blev oprettet for at udarbejde en ny forfatning, er nået til enighed om en række bestemmelser. Med vedtagelsen af en samlet lov om udlændinge og international beskyttelse er et vigtigt skridt taget med henblik på at sikre en passende beskyttelse af asylansøgere. Ombudsmandsinstitutionen er blevet etableret og udfylder allerede aktivt sin rolle. Den offentlige debat om emner, som tidligere blev betragtet som følsomme, er vokset. Tyrkiet har desuden ydet livsvigtig humanitær bistand til et stort

antal syriske flygtninge. Af andre positive fremskridt kan nævnes Tyrkiets ratificering af aftalen om den transanatolske rørledning, som skal forbindes til den transadriatiske rørledning og bringe naturgas fra det Kaspiske Hav til EU via Tyrkiet.

Politiets overdrevne magtanvendelse og den generelle mangel på dialog under protesterne i maj/juni har skabt alvorlig bekymring og understreger det presserende behov for yderligere reformer og for at fremme dialogen i hele det politiske spektrum og i samfundet generelt samt for at overholde grundlæggende rettigheder i praksis. Der er iværksat en række administrative og retlige undersøgelser af politiets adfærd under protesterne. Undersøgelserne bør foretages i overensstemmelse med europæiske normer, og de ansvarlige bør stilles til regnskab. Indenrigsministeren har udsendt to cirkulærer, der skal forbedre procedurerne for politiets indgriben under demonstrationer. Det er vigtigt at gå videre med planerne om at etablere en overvågningsmekanisme for retshåndhævelse og således sikre en uafhængig kontrol med politiets adfærd. Der er behov for yderligere ændringer inden for det tyrkiske retssystem, navnlig for at styrke ytrings- og mediefriheden samt forsamlings- og foreningsfriheden, og retsplejen bør konsekvent afspejle europæiske normer. Den fjerde retslige reformpakke bør gennemføres i sin helhed. Protestbølgen i juni er også resultatet af de brede demokratiske reformer, som er blevet gennemført i løbet af det seneste årti, og af det nye dynamiske og mangfoldige civilsamfund, som skal respekteres og mere systematisk høres på alle niveauer i beslutningsprocessen, uanset hvem der har flertallet i parlamentet.

Hele denne udvikling understreger betydningen af EU's engagement og af, at EU forbliver pejlemærket for reformer i Tyrkiet. Tiltrædelsesforhandlingerne skal i det lys i gang igen under overholdelse af EU's forpligtelser og de fastsatte betingelser. Det vil i den sammenhæng være et vigtigt skridt at indlede forhandlinger om kapitel 22 om regionalpolitik, og Kommissionen håber, at regeringskonferencen finder sted hurtigst muligt. Tyrkiet har gjort fremskridt inden for en række andre forhandlingskapitler. Landet kan fremskynde forhandlingsprocessen, hvis det opfylder benchmarkene og kravene i forhandlingsrammen og overholder sine kontraktuelle forpligtelser over for EU.

Fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne og fremskridt med de politiske reformer i Tyrkiet er to sider af samme sag. Det er både i Tyrkiets og EU's interesse, at der hurtigst muligt fastsættes åbningsbenchmark for kapitel 23 om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og for kapitel 24 om retfærdighed, frihed og sikkerhed, og at disse meddeles Tyrkiet, så der kan indledes forhandlinger om disse to kapitler, og EU's dialog med Tyrkiet dermed kan styrkes på områder af stor fælles interesse og støtte den igangværende reformindsats. Undertegnelsen af tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet og den samtidige indledning af visumdialogen, der skal føre til visumfritagelse, kan give forbindelserne mellem EU og Tyrkiet nyt momentum og sikre begge parter konkrete fordele. Det er vigtigt, at der sker fremskridt i disse to processer, og at undertegnelsen og ratificeringen af tilbagetagelsesaftalen i Tyrkiet afsluttes hurtigt. En yderligere styrkelse af energisamarbejdet mellem EU og Tyrkiet og fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne vil lette sammenkoblingen og integreringen af EU's og Tyrkiets energimarkeder.

Kommissionen fremhæver alle de suveræne rettigheder, som EU-medlemsstaterne nyder, bl.a. deres ret til at indgå bilaterale aftaler og efterforske efter og udnytte egne naturressourcer i overensstemmelse med EU-retten og international ret, herunder FN's havretskonvention. I tråd med Rådets og Kommissionens holdning gennem de seneste år er det vigtigt, at Tyrkiet nu hurtigt opfylder sin forpligtelse til i fuld udstrækning at

gennemføre tillægsprotokollen og skaber fremskridt, der kan normalisere forbindelserne med Republikken Cypern. Det kunne puste nyt liv i tiltrædelsesprocessen og navnlig gøre det muligt at komme videre med de otte kapitler, der er omhandlet i Rådets konklusioner fra december 2006. Kommissionen opfordrer også til at undgå enhver form for trusler eller handlinger, som kan skade de gode naboskabsforbindelser og forhindre en mindelig løsning af uoverensstemmelser. Det er afgørende, at Tyrkiet bestræber sig på og gør en konkret indsats for at finde en samlet løsning på Cypern-spørgsmålet.

18. Med hensyn til **Cypern-spørgsmålet** forventer Kommissionen, at det græsk-cypriotiske og det tyrkisk-cypriotiske samfund i fuld udstrækning genoptager forhandlingerne om en samlet løsning i FN-regi. Kommissionen forventer, at begge parter hurtigt gør en konstruktiv indsats og inden længe finder en holdbar løsning. Alle parter tilskyndes til at bidrage til etableringen af en positiv atmosfære mellem samfundene ved hjælp af foranstaltninger, der er til gavn for cyprioterne i deres hverdag, og til at forberede befolkningen på de kompromiser, der er nødvendige. Kommissionen mener, at fordelene ved en genforening vil veje tungere end de indrømmelser, som kan være nødvendige. Alle cyprioter vil navnlig få fuldt udbytte af udnyttelsen af olie- og gasressourcer. Kommissionen er parat til at øge sin støtte til processen, hvis de to parter ønsker det, og såfremt FN giver samtykke hertil.
19. **Island:** Island var nået langt i tiltrædelsesforhandlingerne, da den nye regering besluttede at indstille forhandlingerne. Tiltrædelsesprocessen er altså nu gået i stå. Regeringen har udtalt, at den vil gøre status over forhandlingerne og situationen i Den Europæiske Union. Dens vurdering vil blive forelagt for det islandske parlament og blive behandlet i de kommende måneder. Kommissionen har indstillet det forberedende arbejde vedrørende IPA II. Island forbliver under alle omstændigheder en vigtig partner for EU.

## BILAG

### Konklusioner vedrørende Montenegro, Serbien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Tyrkiet og Island

#### Montenegro

Indledningen af tiltrædelsesforhandlinger med Montenegro i juni 2012 markerede starten på en ny og intensiv fase for Montenegro på landets vej mod EU. De vidtrækkende og holdbare politiske reformer, der er nødvendige for at gennemføre den nye strategi for kapitel 23 om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og kapitel 24 om retfærdighed, frihed og sikkerhed, kræver stærk politisk vilje og større administrativ kapacitet. Tiltrædelsesprocessen skal være rummelig og hele vejen igennem aktivt inddrage civilsamfundet.

I løbet af rapporteringsperioden fokuserede Montenegro på forberedelsen af omfattende handlingsplaner, der bliver retningsgivende for landets reformproces på retsstatsområdet. I juni vedtog regeringen disse handlingsplaner, som udgør åbningsbenchmarkene for kapitel 23 og 24. Efter vedtagelsen af handlingsplanerne anbefalede Kommissionen i august at indlede forhandlinger om disse kapitler, og i september opfordrede Rådet Montenegro til at fremlægge sine forhandlingspositioner. Arbejdet skrider fremad i tråd med den nye strategi for disse kapitler, som indgår i forhandlingsrammen for Montenegro.

Screeningsmøderne vedrørende alle forhandlingskapitler blev afsluttet i slutningen af juni 2013. Indtil videre er forhandlingerne om to kapitler (videnskab og forskning samt uddannelse og kultur) foreløbigt afsluttet. Der er fastsat åbningsbenchmark for seks kapitler (frie varebevægelser, etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, konkurrencepolitik, landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarerikkerhed og veterinær- og plantesundhedspolitik samt regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter).

Reformen af den offentlige forvaltning er et vigtigt indsatsområde, fordi reformen vil sikre Montenegro den nødvendige kapacitet til at anvende EU-retten, sætte ind mod politisering og øge gennemsigtigheden og professionalismen i embedsværket. De seneste måneders begivenheder, især det påståede misbrug af offentlige midler til partipolitiske formål, har fremhævet, hvor vigtigt det er at styrke borgernes tillid til de offentlige institutioner. Det er i den forbindelse vigtigt at sørge for, at der foretages en grundig og hurtig efterforskning og i givet fald træffes passende foranstaltninger. Der er også behov for en passende opfølgning af arbejdet i den parlamentariske gruppe, der beskæftiger sig med valgprocessen. Montenegro skal også sørge for en passende opfølgning på de flere år gamle anbefalinger fra OSCE/ODIHR vedrørende landets valglovgivning og fastsætte en klar og bredt accepteret skillelinje mellem offentlige interesser og partiinteresser. Montenegro opfylder fortsat i tilstrækkelig grad de **politiske kriterier** for EU-medlemskab. Parlamentsvalget og præsidentvalget i henholdsvis oktober 2012 og april 2013 har ikke ændret landets strategiske mål om at tiltræde EU. Selv om OSCE/ODIHR vurderede, at valgene blev afholdt professionelt og effektivt, var der også visse mangler. Oppositionen anerkendte ikke resultatet af præsidentvalget, hvilket førte til, at den største oppositionsgruppe boykottede parlamentet i to måneder. Boykotten sluttede efter indgåelsen af en bred politisk aftale om oprettelse af to parlamentsorganer, der skal undersøge påstandene om misbrug af offentlige midler til valgformål og udarbejde anbefalinger til forbedring af valgprocessen. Det parlamentariske undersøgelsesudvalg, der beskæftiger sig med påstandene om misbrug af offentlige midler, afsluttede sit arbejde i juli. Parlamentet formåede ikke at nå til enighed om at placere et politisk ansvar og besluttede blot at udarbejde en teknisk rapport. Der er endnu ikke sket en retslig opfølgning.

En arbejdsgruppe vedrørende opbygning af tillid i valgprocessen er allerede nået til enighed om et udkast til en lov om en fælles valglister, som skal erstatte loven om valglister, og om

ændringsforslag til loven om personlige identitetskort. På retsstatsområdet vedtog parlamentet de længe ventede forfatningsændringer, som skal styrke retsvæsenets uafhængighed, og som generelt er i tråd med Venedigkommissionens anbefalinger.

Montenegro deltager aktivt i det regionale og internationale politi- og retssamarbejde. Der er afsagt flere domme i sager om narkotikasmugling, men der har kun været ført få sager om forbrydelser såsom menneskesmugling og hvidvaskning af penge. Visse domme afsagt af retterne i første instans i sager om organiseret kriminalitet og korruption er blevet omstødt. Straffrihed i sager om mishandling af indsatte er fortsat et alvorligt problem.

Montenegro er gået forrest i indsatsen for at fremme det regionale samarbejde, og navnlig skal nævnes landets forslag om at oprette et samarbejde mellem seks balkanlande.

Med hensyn til Den Internationale Straffedomstol har Montenegro stadig en bilateral immunitetsaftale med USA fra 2007, i henhold til hvilken der indrømmes undtagelser fra domstolens kompetence. Montenegro bør tilpasse sig EU's stilling.

I et fremadrettet perspektiv skal Montenegro sørge for en politisk og juridisk opfølgning af påstandene om misbrug af offentlige midler til partipolitiske formål. Landet skal også implementere resultatet af arbejdet i den parlamentariske gruppe vedrørende valgprocessen og vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger og andre foranstaltninger, der kan øge den politiske opbakning og styrke offentlighedens tillid til valgprocessen og statslige institutioner.

Hvis offentlighedens tillid til staten skal øges, kræver det en yderligere styrkelse af retsstaten. En effektiv og rettidig gennemførelse af Montenegros handlingsplaner på disse områder har derfor afgørende betydning. Der bør rettes særligt fokus på reformer, der forbedrer retsvæsenets uafhængighed, ansvarlighed og professionalisme, gennem en styrkelse af de foranstaltninger, der beskytter integriteten, og anvendelse af meritokratiske udnævnelsesprocedurer. Gennemførelsen af de forfatningsmæssige ændringer vil spille en vigtig rolle i den forbindelse. Montenegro er samtidig nødt til at skabe flere resultater med hensyn til systematisk efterforskning og retsforfølgelse i sager om korruption og organiseret kriminalitet, herunder på højt niveau, og med hensyn til indførelsen af sanktioner, der står i rimeligt forhold til den begåede kriminalitets grovhed.

Ytringsfriheden skal styrkes, bl.a. ved at sikre en behørig efterforskning af sager om vold og trusler mod journalister og ved at retsforfølge gerningsmændene. De retslige myndigheder og de retshåndhævende myndigheder skal gøre en større indsats for at rette op på den manglende beskyttelse af menneskerettighederne, især udsatte gruppers rettigheder. Romaerne er udsat for forskelsbehandling, især krænkes deres sociale og økonomiske rettigheder, og de er fortsat underrepræsenteret på politisk niveau. Aktivistiske lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle udsættes fortsat for forskelsbehandling, overfald anmeldes sjældent, og sanktionerne er endnu ikke blevet skærpet.

Vedtagelsen af planen for omstrukturering af den offentlige sektor og ikrafttrædelsen af den nye lov om tjenestemænd og statsligt ansatte er positive skridt. En retfærdig og konkurrencebaseret ansættelsesprocedure for tjenestemænd er en forudsætning for at kunne udvikle en professionel forvaltning. Sagen om de udaterede afskedsbegæringes vækker bekymring, og afskedsbegæringerne bør sendes tilbage til de ansatte, som har underskrevet dem.

Angående de **økonomiske kriterier** har Montenegro gjort visse nye fremskridt for at blive en fungerende markedsøkonomi. Landet forventes at kunne modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen på mellemlang sigt, såfremt det fortsætter bestræbelserne på at rette op på eksisterende svagheder ved hjælp af passende makroøkonomiske politikker og strukturreformer.

I 2012 var Montenegro i recession, men landet kom ud af recessionen igen i 2013. En stærk turistsektor og stabile udenlandske direkte investeringer samt en stigning i eksporten af elektricitet bidrog til de positive konjunkturændringer og kompenserede for en svag indenlandsk efterspørgsel. Underskuddet på de løbende poster er faldende, men stadig meget højt. I juli blev der indgivet konkursbegæring mod aluminiumsproducenten KAP, hvilket udgør en risiko for de offentlige finanser i lyset af statens store eventualforpligtelser. Arbejdsløsheden er fortsat meget høj. Långivningen kom i gang igen efter fire år med kreditstramninger, men de mange misligholdte lån påvirker stadig bankernes kapitalgrundlag og dermed långivningsmulighederne.

For at løse de eksisterende økonomiske problemer og mindske de eksterne ubalancer er Montenegro nødt til at styrke konkurrenceevnen ved at forbedre produktiviteten og tiltrække flere udenlandske direkte investeringer inden for andre sektorer end turisme og fast ejendom. Etableringen af gode vilkår for erhvervslivet hindres fortsat af de svage retsstatsforhold og korrupsion. Den høje arbejdsløshed kræver, at forskellen mellem udbud og efterspørgsel af kvalifikationer mindskes, og at der åbnes op for en mere uafhængig lønfastsættelse på virksomhedsniveau. Desuden skal den offentlige arbejdsformidling styrkes, så aktiveringspolitikkerne kan gennemføres, og der kan skabes et rummeligt og effektivt arbejdsmarked. Myndighederne bør objektivt vurdere, om aluminiumskonglomeratet vil kunne overleve på markedsvilkår, og finde den bedst mulige løsning uden at øge presset på de offentlige finanser yderligere. Den finanspolitiske konsolidering bør fortsætte, herunder indsatsen for at inddrive skatte- og afgiftsrestancer. De mange misligholdte lån vækker fortsat bekymring, og der er behov for et styrket banktilsyn for at kontrollere, at hensættelseskravene overholdes. Den uformelle økonomi er fortsat et alvorligt problem.

Med hensyn til **evnen til at påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskab** har Montenegro tilpasset sin lovgivning i forskellig grad. Styrkelsen af den administrative kapacitet udgør en tværgående udfordring i mange sektorer. Inden for kapitler såsom offentlige indkøb, selskabsret, intellektuel ejendomsret, informationssamfund og medier, beskatning samt virksomheds- og industripolitik er Montenegro nået tilstrækkeligt langt til, at Kommissionen har anbefalet at indlede tiltrædelsesforhandlinger.

På andre områder, såsom frie varebevægelser, etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarerikkerhed og veterinær- og plantesundhedspolitik samt regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter, er der fastsat åbningsbenchmarks, der ofte er suppleret af strategier for tilpasningen til EU-retten. Disse benchmarks bør være retningsgivende for Montenegros arbejde i de kommende måneder. Hvad angår kapitlet om konkurrencepolitik, er det særligt presserende, at der udformes en omstruktureringsplan for aluminiumsproducenten KAP, så Montenegro kan overholde sine forpligtelser i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen. På miljø- og klimaområdet skal der gøres en markant indsats for at sikre tilpasningen til og gennemførelsen af EU-retten, og bl.a. skal den strategiske planlægning styrkes.

## **Serbien**

2013 har været et historisk år for Serbien på landets vej mod Den Europæiske Union. Serbien har aktivt og konstruktivt arbejdet hen imod en synlig og holdbar forbedring af forbindelserne med Kosovo. I april resulterede Serbiens deltagelse i den EU-støttede dialog i den skelsættende *"første aftale om principperne for en normalisering af forbindelserne"* (den første aftale), som i maj blev suppleret af en gennemførelsesplan. De to parter aftalte navnlig, at ingen af dem vil blokere eller tilskynde andre til at blokere den anden parts fremskridt i tiltrædelsesprocessen. Dette udgør en grundlæggende ændring i forbindelserne mellem de to parter. Gennemførelsen af den første aftale fortsætter og har allerede medført en række varige ændringer i området. Parterne er desuden nået til enighed på energi- og

telekommunikationsområdet. Der er også gjort fremskridt med gennemførelsen af aftaler, der udspringer af den tekniske dialog, og Serbiens samarbejde med EULEX er blevet forbedret yderligere på en række områder.

Serbien har fået gang i reformerne igen og har forbedret kontakten på højt niveau med nabolandene i bestræbelserne på at yde et positivt bidrag til det regionale samarbejde. Serbien har taget visse skridt til at konsolidere sin finanspolitiske situation og forbedre vilkårene for erhvervslivet. Landet tilpasser fortsat sin lovgivning til EU-lovgivningens krav på mange områder, som nu overvåges inden for rammerne af den nationale plan for vedtagelse af EU-retten for perioden 2013-2016. Stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU og Serbien trådte i kraft den 1. september.

Som følge af de vigtige fremskridt, er forbindelserne mellem Serbien og Den Europæiske Union gået ind i en ny fase. Det Europæiske Råd besluttede at indlede tiltrædelsesforhandlinger den 28. juni efter Kommissionens fremsættelse af sin anbefaling den 22. april. Kommissionen fremsatte sit forslag til en forhandlingsramme for Rådet den 22. juli og påbegyndte screeningen af EU-retten i september. Det forventes, at Rådet inden længe vedtager forhandlingsrammen, og at Det Europæiske Råd godkender den med henblik på den første regeringskonference om Serbiens tiltrædelse, som allersnarest skal afholdes i januar 2014.

I denne nye, krævende fase i forholdet mellem EU og Serbien vil Serbien skulle styrke sin indsats yderligere for at opfylde alle tiltrædelseskriterierne. Gennem hele tiltrædelsesprocessen er det vigtigt regelmæssigt at oplyse, hvilke fordele og muligheder denne proces indebærer for alle borgere i Serbien.

Blandt landets største udfordringer skal Serbien være særligt opmærksom på de nøgleområder, der henhører under retsstatsprincippet, navnlig reformen af retsvæsenet, bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, reformen af den offentlige forvaltning, vigtige institutioners uafhængighed, mediefrihed, bekæmpelsen af forskelsbehandling og beskyttelsen af mindretal.

Serbien skal fastholde sit engagement og fortsat bidrage til en normalisering af forbindelserne med Kosovo og gennemføre alle de aftaler, der udspringer dialogen, eventuelt gennem et samarbejde med EULEX. Serbien skal afslutte gennemførelsen af den første aftale og lægge særlig vægt på politi, retsvæsen og kommunalvalg i Kosovo. Det er vigtigt, at Serbien fortsat opmuntrer kosovoserbere til at deltage talstærkt i de kommende lokalvalg i Kosovo. Det er også vigtigt at sikre, at princippet om et rummeligt regionalt samarbejde finder anvendelse i fuld udstrækning, bl.a. ved at undgå problemer som det, der opstod i forbindelse med SEECP-topmødet (den sydøsteuropæiske samarbejdsproces). Serbien forventes fortsat at yde et aktivt bidrag til det regionale samarbejde og til den regionale forsoningsproces.

Serbien opfylder i tilstrækkelig grad **de politiske kriterier**. Regeringen har aktivt fulgt EU's integrationsdagsorden, hvilket styrker høringsprocessen og viser, at der er enighed om vigtige politiske beslutninger. Parlamentet har forbedret gennemsigtigheden i sit arbejde, den lovgivningsmæssige høringsproces og kontrollen med den udøvende magt. Parlamentet anvender dog stadig ofte hasteprocedurer, hvilket uberettiget begrænser den tid, der er til rådighed til at behandle lovforslag.

Serbien har lagt særlig vægt på forbedringer på retsstatsområdet, hvilket er vigtigt i lyset af den nye strategi for kapitel 23 (retsvæsen og grundlæggende rettigheder) og kapitel 24 (retfærdighed, frihed og sikkerhed). Efter en omfattende høringsproces vedtog Serbien nye samlede strategier for nøgleområder, der vedrører retsvæsenet, dvs. bekæmpelse af korruption og bekæmpelse af forskelsbehandling. Der er gjort en synlig proaktiv efterforskningsindsats i forbindelse med bekæmpelsen af korruption, også i sager på højt niveau. Det regionale og

internationale samarbejde har desuden bidraget til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Der er indledt strafferetlige efterforskninger i en række sager, men det er kun sjældent, at der sker domfældelse på disse områder. Serbien samarbejder desuden i fuldt omfang med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende Det Tidligere Jugoslavien (ICTY).

Med hensyn til ytringsfrihed er æreskrænkelser ikke længere en kriminel handling. I tråd med tidligere tilsagn om at ville integrere romaer i samfundet er der blevet gennemført foranstaltninger og vedtaget en ny handlingsplan. Den retlige ramme for beskyttelse af mindretal overholdes fortsat generelt set, men reglerne anvendes endnu ikke konsekvent i hele Serbien på områder såsom uddannelse, sprog samt adgang til medier og gudstjenester på mindretalssprog. Selv om myndighederne og uafhængige institutioner har taget visse ekstra skridt til at beskytte andre udsatte grupper, især lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle, mangler der politisk opbakning. Det var navnlig beklageligt, at Pride-paraden blev forbudt for tredje år i træk af sikkerhedsmæssige årsager, eftersom landet dermed gik glip af en lejlighed til at vise, at det respekterer grundlæggende rettigheder.

I et fremadrettet perspektiv skal Serbien lægge særlig vægt på at styrke vigtige institutioners uafhængighed og navnlig sikre et uafhængigt retsvæsen. Den forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige ramme forhindrer stadig ikke uretmæssig politisk indblanding, især ikke når det drejer sig om parlamentets rolle i forbindelse med udnævnelsen og afskedigelsen af ansatte i retsvæsenet. Der skal foretages en grundig analyse af retsvæsenet, hvad angår omkostninger, effektivitet og adgang til retslig prøvelse. Serbien skal stadig gøre en markant større indsats for at sikre en effektiv efterforskning, retsforfølgelse og domfældelse i sager om korruption og organiseret kriminalitet. Gennemførelsen af de seneste ændringer af lovgivningen om embedsmisbrug bør følges nøje for at sikre en grundig efterforskning af økonomisk kriminalitet. Der skal indføres lovgivning, som effektivt beskytter whistleblowers. Den konkrete gennemførelse af strategierne og handlingsplanerne på områderne retsvæsen og korruptionsbekæmpelse vil vise, i hvilken udstrækning Serbien er parat og villig til at gå videre. Disse strategiske dokumenter skal muligvis tilpasses i forlængelse af screeningsprocessen.

Regeringen skal også i højere grad tage ansvar for reformen af den offentlige forvaltning og fortsætte arbejdet med at udvikle en åben offentlig sektor, der bygger på meritokratiske principper. Den retlige ramme for den offentlige sektor på lokalt niveau anvendes endnu ikke i fuld udstrækning og er endnu ikke færdigudviklet.

Der skal lægges større vægt på at beskytte mediefriheden. Det er nødvendigt, at Serbien fortsætter gennemførelsen af mediestrategien og i første omgang vedtager den ventede lovgivning om offentlig oplysning og medierne, om public service-kanaler og om elektronisk kommunikation. Den direkte statsfinansiering og kontrollen med medierne samt public service-kanalernes levedygtighed er vigtige spørgsmål, som endnu ikke er blevet behandlet. Handlingsplanen for strategien til bekæmpelse af forskelsbehandling skal vedtages og gennemføres. Myndighederne skal sikre, at journalister, menneskerettighedsforkæmpere og andre udsatte grupper, herunder lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle, beskyttes bedre mod trusler og angreb fra radikale grupper. Der skal gradvist bygges videre på de seneste forbedringer af forholdene for mindretal, herunder romaer, ved hjælp af flere bevillinger til området. Der skal gøres en større indsats for at løse romaernes boligproblemer og problemer med at få adgang til dokumenter. Der skal rettes større opmærksomhed mod de regioner, hvor de socioøkonomiske forhold er særligt graverende, dvs. navnlig Syd- og Østserbien. Valgene til de nationale mindretalsråd i 2014 vil give Serbien en god lejlighed til at bekræfte sit tilsagn om at ville beskytte mindretal. Valgprocessen skal gennemføres med større omhu under hensyntagen til uafhængige institutioners tidligere anbefalingerne.

Det er vigtigt, at Serbien stadig bidrager aktivt til det regionale samarbejde og fortsat styrker sine forbindelser til nabolandene, bl.a. ved at bidrage til løsningen af uafklarede bilaterale problemer.

Angående de **økonomiske kriterier** har Serbien taget visse nye skridt til at blive en fungerende markedsøkonomi. Serbien er nødt til at gøre en markant indsats for at omlægge sin økonomi, så landet på mellemlang sigt bliver i stand til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU.

I 2012 blev Serbien atter ramt af recession og oplevede en økonomisk tilbagegang på 1,7 %. Den høje eksportvækst opvejede den lave indenlandske efterspørgsel og medførte et mindre opsving i visse sektorer i første halvår 2013. Primært på indtægtssiden blev der iværksat en række tiltag for at sikre den finanspolitiske konsolidering. Arbejdet med at omstrukturere statsejede virksomheder kom i gang igen. Der er gjort visse fremskridt med hensyn til at bekæmpe korruption og styrke formuerettighederne.

Væksten hviler fortsat på et spinkelt grundlag, og de første tegn på et økonomisk opsving, som kom i 2013, påvirkede ikke arbejdsmarkedet. Arbejdsløsheden og budgetunderskuddet er stadig meget højt. Arbejdsmarkedet er fortsat ufleksibelt, og der skal gøres en kæmpe indsats for at skabe vedvarende beskæftigelse. Der er endnu ikke vedtaget et troværdigt finanspolitisk tilpasningsprogram med mellemlangt sigte. Statens tilstedeværelse i økonomien er markant, og statsejede virksomheder akkumulerer fortsat store tab. Serbien er nødt til at forbedre erhvervslivets vilkår og bør gøre en stor indsats for at udvikle en konkurrencedygtig privat sektor. Markedsmekanismerne fungerer ikke ordentligt på grund af manglende retssikkerhed og korruption. Den uformelle økonomi er fortsat et stort problem.

Med hensyn til **evnen til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab** tilpasser Serbien sin lovgivning til EU-lovgivningens krav på mange områder, og denne indsats understøttes af en ny national plan for vedtagelsen af EU-retten. Der er gjort tilfredsstillende fremskridt på området offentlige indkøb i kraft af vedtagelsen af en ny lov om offentlige indkøb, som åbner op for en yderligere tilpasning til EU-retten og indeholder bestemmelser vedrørende korruptionsforebyggelse. Problemet med centralbankens manglende uafhængighed er delvist blevet løst gennem lovændringer. Der er vedtaget to nye love vedrørende virksomhedsregnskaber og -revision med det formål at styrke tilpasningen på det selskabsretlige område. Den institutionelle ramme for SMV-politikken og SMV'ers adgang til finansiering er blevet forbedret. De foranstaltninger, der er truffet for at forbedre vilkårene for virksomheder, er positive skridt, og navnlig skal nævnes udarbejdelsen af analyser af ny lovgivnings konsekvenser for erhvervslivet. Folke- og landbrugstællingerne er afsluttet planmæssigt. Loven om ophavsret er blevet ændret med hensyn til opkrævning af afgifter og undtagelser, hvilket til gengæld er et tilbageskridt i forhold til tilpasningen til EU-retten.

I et fremadrettet perspektiv bør Serbien gøre en dobbelt så stor indsats for at tilpasse sig EU-retten og navnlig lægge vægt på den faktiske gennemførelse af lovgivning. Serbien skal navnlig styrke indsatsen for at tilpasse lovgivningen på områderne vand, affaldshåndtering, luftkvalitet og naturbeskyttelse og for at åbne markederne, sikre ejerskabsmæssig adskillelse og indføre omkostningstro takster i energisektoren. Der skal også gøres en større indsats på området statsstøttekontrol, hvor statsstøttekontrolkommissionens uafhængighed skal styrkes yderligere, og hvor virksomheder, der er ved at blive privatiseret, ikke længere skal være undtaget fra statsstøttereglerne. Socialsikringsordningerne, forholdet mellem arbejdstager og arbejdsgiver samt dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, navnlig på trepartsniveau, skal styrkes markant. Gmo-lovgivningen skal tilpasses EU-lovgivningen, for at landet kan blive medlem af WTO. Der skal fortsat gøres en markant indsats for at udvikle forvaltningen af og kontrollen med de offentlige finanser på grundlag af det underliggende koncept om ledelsesmæssigt ansvar og for at udvikle en komplet ekstern revisionskapacitet.

Gennemførelsen af interimsaftalen under stabiliserings- og associeringsaftalen forløber fortsat problemfrit.

### **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien**

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien var det første land, der undertegnede en stabiliserings- og associeringsaftale med EU. Det var i 2001. Landet har været kandidatland siden Kommissionens positive udtalelse i november 2005 og Rådets afgørelse fra december 2005, dvs. i otte år. Kommissionen har siden 2009 vurderet, at landet opfylder de politiske kriterier i tilstrækkelig grad, og anbefalet at indlede forhandlinger. Siden 2009 har Kommissionen også anbefalet, at anden fase af associeringen i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen indledes. Rådet har endnu ikke truffet nogen beslutning om de to spørgsmål. Det er tyve år siden, at landet tiltrådte FN, og nu bør der omsider findes en løsning på navneproblematikken.

Da der ikke er nogen forhandlingsproces, er de vigtigste fora, der giver EU mulighed for at drøfte og følge reformerne, de instanser, der er oprettet i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen samt dialogen på højt niveau om tiltrædelse, som blev indledt i 2012. Denne dialog har været med til at skabe fremskridt på de fleste prioritetsområder. Disse fremskridt vil komme landet til gode, når forhandlingerne går i gang. Dialogen kan dog ikke erstatte tiltrædelsesforhandlinger.

Den politiske krise, som opstod i kølvandet på hændelserne i parlamentet sidste år, viste, at der er dyb splittelse blandt de politiske partier, hvilket påvirker parlamentets arbejde, og at der er behov for konstruktive politikker, som er i nationens interesse. I forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2013 fik den tvungne bortvisning af oppositionsmedlemmer og journalister fra parlamentssalen det største oppositionsparti til at boykotte parlamentet og true med at boykotte lokalvalgene. Den langvarige konflikt blev løst, takket være gennemførelsen af den politiske aftale af 1. marts. Aftalen sikrede, at oppositionsmedlemmerne vendte tilbage til parlamentet, at kommunalvalgene ikke blev boykottet, at et undersøgelsesudvalg nu skal fremsætte fremadrettede anbefalinger, at alle partierne har undertegnet et aftalememorandum om landets strategiske euroatlantiske mål, og at der skal arbejdes videre med valgreformerne. Dialogen mellem regeringen og journalisterne er stadig ikke kommet i gang igen. Opbakningen til undersøgelsesudvalgets rapport viste, at der med politisk vilje og gennem dialog og kompromiser kan findes konstruktive løsninger. Undersøgelsesudvalgets anbefalinger skal efterkommes i deres helhed.

Landet opfylder fortsat i tilstrækkelig grad de **politiske kriterier**. OSCE/ODIHR vurderede, at kommunalvalgene i marts/april 2013 blev styret professionelt og effektivt, men konstaterede, at der er en uklar skelnen mellem stat og parti, og anbefalede, at valglovgivningen ændres på ny. Landet afsluttede størsteparten af sine retsreformer i perioden 2004 til 2010. Der er i år gjort nye fremskridt med hensyn til at gøre retsvæsenet mere effektivt. Desuden går det fremad med at få samlet omfattende data om bekæmpelsen af korruption, som bør styrkes i fremtiden. Med hensyn til ytringsfriheden er medialogen gået i stå efter bortvisningen af journalister fra parlamentet, og trods de lovgivningsmæssige fremskridt er landets omdømme for så vidt angår mediefrihed blevet forværret. Lukningen af en række mediehuse i de seneste år har desuden mindsket borgernes mulighed for at få forskellige holdninger præsenteret.

Da landet allerede har nået et meget højt tilpasningsniveau i forhold til, hvor det befinder sig i tilpasningsprocessen, bør den vigtigste opgave i det kommende år være den konkrete gennemførelse og håndhævelse af eksisterende retlige og politiske rammer, ligesom det er tilfældet for de lande, med hvem EU allerede har indledt tiltrædelsesforhandlinger.

På retsstatsområdet er det nødvendigt at styrke retternes uafhængighed og kompetence yderligere, og der skal større fokus på borgernes retssikkerhed. Der er stadig udbredt korrupsion, hvilket er et alvorligt problem. Landet er nødt til at dokumentere den konkrete virkning af de eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af korrupsion og indføre effektive tiltag til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Med hensyn til ytringsfriheden hindrer den kraftige mediepolarisering, som ofte følger politiske linjer, udviklingen af objektiv journalistik, lægger økonomisk pres på journalister og medieejere (bl.a. gennem den uigennemsigtige brug af statslig reklame) og medfører ringe professionelle standarder. Dialogen mellem regeringen og repræsentanter fra medierne skal genetableres og føre til konkrete resultater i form af ændringer af mediekulturen og etablering af forhold, der kan skabe tillid og tiltro. De tilbageværende anbefalinger fra ODIHR bør følges i fuld udstrækning. Romastrategien skal gennemføres proaktivt. Der skal gøres mere for at fordømme intolerance, f.eks. over for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle.

Det er også afgørende hurtigt at få afsluttet revideringen af *Ohrid-rammeaftalen*, som er særlig vigtig for forbindelserne mellem forskellige samfundsgrupper og etniske grupper, og at anbefalingerne i den følges. Dette samt den fortsatte decentralisering, som er en vigtig del af aftalen, vil bidrage til stabiliteten såvel inden for som uden for landets grænser.

Landet fastholder generelt gode forbindelser med andre udvidelseslande og spiller en aktiv rolle i det *regionale samarbejde*. Det er fortsat vigtigt, at der er en konstruktiv tilgang til forbindelserne med de EU-medlemsstater, der grænser op til landet. Tiltag og udtalelser, som påvirker forholdet til nabolandene i negativ retning, bør undgås.

Med hensyn til de **økonomiske kriterier** er landet kommet langt og har på visse områder gjort yderligere fremskridt for at blive en fungerende markedsøkonomi. Landet forventes at kunne modstå konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU på mellemlang sigt, forudsat at det målrettet gennemfører sine reformprogrammer og afhjælper alvorlige strukturelle svagheder.

Økonomien stagnerede i 2012, men væksten kom igen i første halvår 2013. Trods den vanskelige internationale situation var landet i stand til at fastholde den makroøkonomiske stabilitet. Arbejdsløsheden er stadig meget høj, især blandt unge. Det stigende underskud og den voksende offentlige gæld har gjort landet mere sårbart.

Der skal træffes foranstaltninger, som kan afhjælpe de underliggende årsager til den høje arbejdsløshed, især ved at skabe større overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel af kvalifikationer. De offentlige financers holdbarhed skal styrkes. Finanspolitikken skal tilpasses landets mål for strukturreformerne og have fokus på vækstfremmende offentlige udgifter. Indførelsen af en finanspolitisk ramme og en strategisk planlægning med mellemlangt sigte vil kunne være med til at styrke budgetdisciplinen. Der skal gøres en større indsats for at gennemføre den offentlige finansielle forvaltning på effektiv vis for at sikre den mest virkningsfulde og gennemsigtige anvendelse af offentlige midler og EU-midler. Hvis den private sektor skal tiltrække flere investeringer, skal der gøres en yderligere indsats for at forbedre virksomhedernes forhold, som påvirkes negativt af korrupsion og langvarige og omkostningstunge procedurer for markedsexit. Den uformelle økonomi er fortsat et stort problem.

Landet har et bredt og vidtrækkende samarbejde med EU på alle områder af EU-retten og er nået langt med at tilpasse sin lovgivning på strategisk og institutionelt plan, hvor fokus nu er rettet mod den administrative kapacitet og koordinationsmekanismer i den nationale forvaltning for at sikre en effektiv gennemførelse. Montenegro har gjort visse fremskridt med hensyn til at forbedre sin **evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab**. Landet

opfylder fortsat sine forpligtelser i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen, som snart har været i kraft i ti år.

Med hensyn til det indre marked er tilpasningen af lovgivningen tilfredsstillende på områderne kapitalbevægelser, posttjenester og selskabsret. Inden for området retsvæsen og indre anliggender er landet nået langt med sine forberedelser vedrørende visumpolitik, ydre grænser og Schengen samt politisamarbejde. I forbindelse med reformen af den offentlige forvaltning bør arbejdet med at gennemføre principperne om gennemsigtighed, merit og ligelig repræsentation videreføres. Der er navnlig behov for en større indsats på områderne regionalpolitik og miljø og klimaændringer, hvor gennemførelsen af EU-finansierede projekter skal forbedres, og på områderne vandkvalitet, kontrol med industriforurening og risikostyring. Med hensyn til socialpolitik og beskæftigelse er der behov for nye foranstaltninger, hvis landet skal skabe et rummeligt og effektivt arbejdsmarked. Den interne kontrol af de offentlige finanser skal styrkes og udvikles i hele den offentlige forvaltning. Landets tilpasningsniveau er generelt tilstrækkelig til, at det kan gå videre til næste fase i tiltrædelsesprocessen.

### **Albanien**

I oktober sidste år anbefalede Kommissionen Rådet at tildele Albanien status som kandidatland, når de vigtigste foranstaltninger på områderne reform af retsvæsenet, reform af den offentlige forvaltning og ændring af parlamentets forretningsorden var gennemført. Med henblik på at beslutte, hvorvidt Albanien skulle tildeles status som kandidatland, opfordrede Rådet i december 2012 Kommissionen til give meddelelse, så snart de nødvendige fremskridt var opnået, bl.a. under hensyntagen til de nye skridt, som Albanien havde taget for at bekæmpe korrupsion og organiseret kriminalitet, herunder ved hjælp af proaktiv efterforskning og retsforfølgning i sådanne sager. Albanien har i den forbindelse med bred politisk opbakning vedtaget de tilbageværende vigtige reformforanstaltninger inden for det retlige område, den offentlige forvaltning og den lovgivende magt. Den internationale valgobservationsmission under ledelse af OSCE/ODIHR overvågede parlamentsvalget i juni og vurderede, at der var en reel valgkamp, at borgene deltog aktivt under hele forløbet, og at de grundlæggende frihedsrettigheder blev overholdt. I kampen mod korrupsion og organiseret kriminalitet har Albanien taget de første skridt til at gøre efterforskningen og retsforfølgningen mere effektiv og styrke samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder. Antallet af domfældelser i sager om korrupsion og hvidvaskning af penge er steget, og det samme gælder antallet af efterforskninger af sager om menneske- og narkotikasmugling. Alle Europarådets seneste anbefalinger vedrørende finansieringen af politiske partier og lovgivningen om korrupsion er blevet fulgt på tilfredsstillende vis. Den nye regering i Albanien har gjort en stor indsats for at bekæmpe korrupsion og har gjort korrupsionsbekæmpelse til et vigtigt punkt i sit program.

Som opfølgning på Kommissionens udtalelse fra 2010 skal Albanien gennemføre følgende vigtige tiltag, før der kan indledes tiltrædelsesforhandlinger. Albanien skal 1) fortsætte gennemførelsen af reformen af den offentlige forvaltning med henblik på at gøre den mere professionel og afpolitisere den, 2) tage yderligere skridt til at styrke de retlige institutioners uafhængighed, effektivitet og ansvarlighed, 3) gøre indsatsen i kampen mod korrupsion mere målrettet, bl.a. med henblik på at skabe flere resultater gennem en mere proaktiv efterforskning og flere retsforfølgelser og domfældelser, 4) gøre indsatsen i kampen mod organiseret kriminalitet mere målrettet, bl.a. med henblik på at skabe flere resultater gennem en mere proaktiv tilgang til efterforskning, retsforfølgelse og domfældelse og 5) træffe effektive foranstaltninger for at fremme beskyttelsen af menneskerettigheder, herunder romaers rettigheder, styrke politikken til bekæmpelse af forskelsbehandling og indføre ejendomsrettigheder.

En konstruktiv og bæredygtig dialog mellem regeringen og oppositionen om EU-relaterede reformer bliver afgørende, hvis Albaniens fremtid i EU skal sikres. Albaniens konstruktive engagement i det regionale samarbejde er fortsat vigtigt.

Albanien har gjort yderligere fremskridt for at opfylde de **politiske kriterier** for EU-medlemskab. Regeringsflertallet og oppositionen samarbejdede om vedtagelsen af en række retsinstrumenter i parlamentet, bl.a. vedtagelsen af tjenestemandsløven og loven om højesteret og parlamentets forretningsorden samt en række ændringer af straffeloven og retsplejeloven.

Selv om forløbet op til parlamentsvalget den 23. juni var præget af spændinger og indimellem bragte valgadministrationsorganernes arbejde i fare, var der en reel valgkamp, og valgene var generelt velordnede, og valgdeltagelsen var høj. Albanien gjorde nye fremskridt med hensyn til reformen af den offentlige forvaltning, især i kraft af vedtagelsen af tjenestemandsløven.

Der er taget yderligere skridt for at gennemføre reformen af retsvæsenet, bl.a. er der sket en strømlining af retssystemet. De organer, der har til opgave at bekæmpe korruption, har fået bedre arbejdsmetoder, antallet af domfældelser er steget og det interinstitutionelle samarbejde er blevet styrket, hvilket har gjort det muligt at opnå visse fremskridt i bekæmpelsen af korruption og skabt de første konkrete resultater, som der nu skal bygges videre på. Bedre overvågning og gennemsigtighed på nøgleområder, såsom ejendomsregistrering, told, videregående uddannelse og sundhed, vidner om en større bevidsthed om nytten af forebyggelse. Europarådets anbefalinger vedrørende finansieringen af politiske partier og lovgivningen om korruption er blevet fulgt. Korruption er dog stadig et særdeles alvorligt problem, og der skal en målrettet og koordineret indsats til for at løse det. Med hensyn til organiseret kriminalitet, er det internationale politisamarbejde blevet styrket, hvilket også gælder brugen af trusselsanalyser, og der er blevet beslået mere narkotika og flere ulovlige genstande. Europarådets anbefalinger vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge er blevet fulgt. Vigtige ændringer af straffeloven har styrket kampen mod menneskehandel og andre alvorlige lovovertrædelser.

Med hensyn til menneskerettigheder er forsamlings- og foreningsfriheden samt tanke-, samvittigheds- og religionsfriheden generelt blevet respekteret. Det går fremad med at bekæmpe forskelsbehandling, bl.a. gennem handlingsplanen for lesbiske, bøssers, biseksuelles, transkønnede og interseksuelles rettigheder. Med hensyn til ytringsfrihed har loven om audiovisuelle medier markant forbedret regelkomplekset for audiovisuelle medier i Albanien.

I et fremtidigt perspektiv skal Albanien fremskynde reformen af retsvæsenet. Retssystemets institutionelle og juridiske opbygning bør gennemgås og styrkes. For at sikre retsvæsenets uafhængighed, gennemsigtighed, ansvarlighed og effektivitet er det nødvendigt at færdiggøre eller vedtage ny vigtig lovgivning, bl.a. forfatningsændringer, der kan afpolitiserer udnævnelser til højesteret. Den seneste vedtagne lovgivning skal gennemføres effektivt med fuld støtte fra både politikerne og udøverne af det juridiske erhverv.

Albanien skal desuden lægge særlig vægt på gennemførelsen af reformen af den offentlige forvaltning, især hvad angår strukturelle love og forvaltningsakter. Den nye tjenestemandsløve skal udmøntes derved, at de relevante bekendtgørelser hurtigt udstedes og gennemføres. Der skal sikres kontinuitet i den offentlige forvaltning, og professionalismen, afpolitiseringen og ansvarligheden skal styrkes.

Der bliver behov for målrettede foranstaltninger i kampen mod korruption, bl.a. skal et centralt koordineringsorgan tildeles den nødvendige myndighed og kapacitet og have stærk politisk opbakning. Retshåndhavende institutioners uafhængighed og mulighed for at forebygge og straffe kriminalitet skal styrkes. Det er vigtigt at sikre, at parlamentet følger ordentligt op på uafhængige institutioners rapporter.

Det er også nødvendigt at forbedre efterforskningen og retsforfølgningen i sager om organiseret kriminalitet og bygge videre på de foreløbige resultater. Der skal gøres en ekstra indsats for at få gennemført ændringer af strafferetsplejeloven og udvide anvendelsen af trusselsvurderinger, udveksle efterretninger og sikre en målrettet og proaktiv efterforskning. Der er desuden behov for en mere proaktiv tilgang til efterforskning af uforklarlige formuer og mistanker om hvidvaskning af penge.

På menneskerettighedsområdet bør der lægges vægt på at udarbejde ny lovgivning og gennemføre eksisterende lovgivning, idet der fokuseres på handicappedes og børns rettigheder og på integration af romaer. Med hensyn til ytringsfrihed skal der gøres en yderligere indsats for fuldt ud at garantere medietilsynsmyndighedens uafhængighed.

Hvad angår de **økonomiske kriterier**, har Albanien gjort yderligere fremskridt med hensyn til at blive en fungerende markedsøkonomi. Albanien forventes at kunne modstå konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU på mellemlang sigt, forudsat at landet fremskynder gennemførelsen af strukturreformerne.

Albanien har fastholdt den makroøkonomiske stabilitet. Væksten i BNP er faldet, men er fortsat positiv, hvilket primært skyldes den udenlandske efterspørgsel. Den lave inflation gjorde det muligt at lempe pengepolitikken og stimulere væksten, men det har endnu ikke smittet af på realøkonomien, eftersom der ydes færre lån, og der fortsat er mange og et stigende antal misligholdte lån. Budgetunderskuddet er fortsat højt, og det offentlige underskud steg yderligere, hvilket førte til, at gældsloftet på 60 % af BNP blev overskredet og ophævet. Der var en mindre forbedring på arbejdsmarkedet, men arbejdsløsheden er fortsat høj. Underskuddet på de løbende poster er mindsket, men er fortsat stort. Økonomien er stadig sårbar over for både indenlandske struktursvagheder og global økonomisk ustabilitet.

Albanien skal supplere sine stabilitetsorienterede finans- og pengepolitik med strukturreformer for at sikre en langsigtet, holdbar økonomisk vækst. Albanien skal mindske det høje budgetunderskud og den store offentlige gæld og ændre sin tendens til kun at tænke kortsigtet. Landet skal desuden forbedre sin finanspolitiske forudsigelighed ved at mindske den nuværende overvurdering af indtægterne og ved at inddrive skatter og afgifter på en mere effektiv måde. Det er vigtigt at forbedre erhvervs- og investeringsvilkårene for at sikre en diversificeret økonomi og styrke det langsigtede vækstpotentiale. Det kan bl.a. opnås ved at styrke retsstatsforholdene, bekæmpe korrupsion og afhjælpe problemet med betalingsrestancer og ved at udvikle infrastrukturen og styrke den menneskelige kapital. Den uformelle økonomi er fortsat et alvorligt problem.

Generelt set gennemføres stabiliserings- og associeringsaftalen stadig planmæssigt, og Albanien er fortsat i gang med at tilpasse sin lovgivning til EU-lovgivningens krav på en række områder, hvilket styrker landets **evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab**. Der er konstateret forbedringer på områder såsom offentlige indkøb, statistikker, retsvæsen, frihed og sikkerhed samt told. Albanien skal gøre en ekstra indsats for at sikre en effektiv håndhævelse af intellektuelle og industrielle ejendomsrettigheder og lægge særlig vægt på energisektoren, bl.a. på at diversificere energikilderne, sikre et velfungerende elmarked og løse problemerne med nettab og de mange ubetalte regninger. Der skal også gøres noget drastisk ved problemet med momsrefusioner, bl.a. det eksisterende efterslæb, og miljøbeskyttelsen skal forbedres, bl.a. gennem bæredygtige investeringer på affaldshåndterings- og spildevandsområdet. Der skal gøres en yderligere indsats på beskæftigelsesområdet og det socialpolitiske område. Den administrative kapacitet og professionalismen i de organer, der har til opgave at gennemføre EU-retten, skal styrkes, og tilsynsmyndighedernes uafhængighed skal beskyttes. På flere EU-retlige områder, især offentlige indkøb og finanskontrol, er det vigtigt at styrke gennemsigtigheden og ansvarligheden.

## **Bosnien-Hercegovina**

Bosnien-Hercegovinas EU-integrationsproces er gået i stå, mens de øvrige lande i regionen gør fremskridt. Stabiliserings- og associeringsaftalen blev undertegnet i 2008, og ratificeringsprocessen blev afsluttet i 2011. Stabiliserings- og associeringsaftalen er endnu ikke trådt i kraft, fordi landet ikke opfylder alle kravene. Det skal navnlig gøres en troværdig indsats for at gennemføre Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Sejdic-Finci-sagen, som vedrører forskelsbehandling af borgere på grund af etnisk oprindelse. Forbindelserne mellem EU og Bosnien-Hercegovina reguleres derfor fortsat af interimsaftalen fra 2008.

Politikerne har ikke en fælles vision for landets overordnede retning og fremtid eller for, hvordan det bør fungere. Der er ingen konstruktiv politisk dialog på nationalt plan om grundlæggende spørgsmål såsom EU-integrationsprocessen, og der er ikke fastsat prioritetsområder for denne proces. EU-dagsordenen har ikke været en prioritet for landets politikere, hvilket har betydet, at der ikke har været nogen fremskridt med dets europæiske perspektiv. Kortsigtede partipolitiske eller etniske interesser er gået forud for en fremtidsorienteret politik, der knytter Bosnien-Hercegovina til EU. Det politiske dødvande i Føderationen, som nu har været i over et år, har en negativ indvirkning på regeringsførelsen i både Føderationen og på statsligt niveau. Visse politiske aktører sætter stadig spørgsmålstejn ved, hvorvidt Bosnien-Hercegovina kan holde sammen som én stat.

De to vigtigste forpligtelser i køreplanen fra 2012 om landets ansøgning om EU-medlemskab, nemlig den konkrete gennemførelse af Sejdic-Finci-dommen og etableringen af en effektiv koordineringsmekanisme vedrørende EU-anliggender, er ikke blevet opfyldt. EU har indledt en intensiv faciliteringsindsats for at hjælpe Bosnien-Hercegovinas politiske ledere med at nå til enighed om gennemførelsen af Sejdic-Finci-dommen, men de har ikke formået at finde frem til en løsning.

Det er vigtigt, at landet følger dommen, ikke kun af hensyn til dets EU-integration, men også af hensyn til præsidentskabets og folkeforsamlingens legitimitet og troværdighed. Der er valg til begge instanser i 2014. Det ville få gang i EU-tiltrædelsesprocessen, hvilket er afgørende for Bosnien-Hercegovinas udvikling fra at være et land, der for nylig har været ramt af konflikt, til i fremtiden at blive en EU-medlemsstat. Uden politisk mod og målrettethed vil Bosnien-Hercegovinas europæiske perspektiv ikke blive en realitet.

Det er lige så presserende og vigtigt, at der etableres en koordineringsmekanisme vedrørende EU-anliggender mellem de forskellige myndighedsniveauer. I et særdeles decentraliseret land som Bosnien-Hercegovina er en sådan mekanisme yderst vigtig, hvis de respektive repræsentanter fra Bosnien og Hercegovina skal kunne tale og indgå forpligtelser på vegne af hele landet i forbindelse med samarbejdet med EU. Landet skal meget hurtigt udvikle en mekanisme, der opfylder dette basale krav.

Det bliver stadig vanskeligere at retfærdiggøre bevillingen af førtiltrædelsesmidler til et land, hvis politikere ikke er villige til at finde de løsninger, der er nødvendige for at komme videre i førtiltrædelsesprocessen. Hvis ikke der opnås enighed, er der en alvorlig risiko for, at førtiltrædelsesbistanden ikke vil give de forventede resultater. Eftersom der endnu ikke er fundet en løsning med hensyn til gennemførelsen af Sejdic-Finci-dommen, og der endnu ikke er indført en EU-koordineringsmekanisme, er det ikke muligt at fastholde den samme grad af finansiering inden for rammerne af instrumentet til førtiltrædelsesbistand. Kommissionen har besluttet at udskyde drøftelserne om IPA II, indtil landet er tilbage på rette kurs i sin EU-integrationsproces. Hvis der ikke sker mærkbare fremskridt, risikerer Bosnien-Hercegovina at miste betydelige førtiltrædelsesmidler.

Det gik langsomt med at forberede tilpasningen til Kroatiens tiltrædelse, men de nødvendige aftaler vedrørende personers og varer passage af grænsen til Kroatien blev undertegnet i tide, inden den 1. juli. Kommissionen finder det uacceptabelt, at Bosnien-Hercegovina indtil videre har afvist at tilpasse interimsaftalen og stabiliserings- og associeringsaftalen for at tage hensyn til sin traditionelle samhandel med Kroatien. Kommissionen opfordrer Bosnien-Hercegovina til straks at ændre holdning, så der hurtigst muligt kan foretages en tilpasning, der bygger på den traditionelle samhandel.

Landet har gjort meget få fremskridt med hensyn til opfyldelsen af de **politiske kriterier**. Eftersom landet ikke har gennemført Sejdic-Finci-dommen, har det endnu ikke gjort op med den diskriminerende praksis, hvorved statsborgere fra Bosnien-Hercegovina, der ikke har erklæret, at de tilhører en af de tre hovedbefolkningsgrupper, er afskåret fra at stille op til præsidentvalget og/eller valget til folkeforsamlingen i Bosnien-Hercegovina. Lovgivningsprocessen er generelt stadig særdeles langsom, hvilket skyldes manglende politisk vilje til at finde kompromiser. Den hyppige brug af hasteproceduren til vedtagelse af love i Bosnien-Hercegovinas parlamentariske forsamling førte til en overdreven brug af den procedure, der kan anvendes i sager af vital national interesse. Da der ikke kunne opnås politisk enighed, blev lovgivning ofte blokeret ved hjælp af det såkaldte enhedsveto.

Korruption er stadig meget udbredt, der mangler effektive forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge, og der er kun gjort begrænsede fremskridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme. Selv om der er gjort begrænsede fremskridt med den overordnede reform af retssystemet, er en række af de anbefalinger, som Kommissionen fremsatte i forbindelse med den strukturerede dialog om retlige anliggender, ved at blive gennemført. Med hensyn til behandlingen af sager om krigsforbrydelser er der således sket markante fremskridt med udpegelsen af de kompetente retter i overensstemmelse med den nationale strategi for krigsforbrydelser og takket være tildelingen af passende finansielle og menneskelige ressourcer fra de relevante budgetter samt større IPA-bidrag. Sagsbehandlingstiden ved retterne er blevet nedbragt. Indgåelsen af protokollerne om samarbejde om retsforfølgelse af personer, der har begået krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden eller folkedrab, med Kroatien og Serbien er lovende. Generelt set er der stadig alvorlige mangler med hensyn til retsvæsenets uafhængighed, effektivitet, ansvarlighed og upartiskhed i Bosnien-Hercegovina.

De eksisterende menneskerettighedsinstrumenter, herunder de, der beskytter lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle mod vold og hadske ytringer, anvendes kun i begrænset omfang, og kun begrænsede dele af handlingsplanerne for romaer er blevet gennemført. Huller i lovgivningen vanskeliggør fortsat en holdbar hjemsendelse og lokal integrering af flygtninge og internt fordrevne. Der er indført retlige bestemmelser, som garanterer ytringsfriheden, men trusler mod journalister og redaktører og det finansielle pres, som offentlige radio- og tv-kanaler arbejder under, vækker fortsat bekymring. Bosnien-Hercegovina deltager stadig aktivt i det regionale samarbejde og opretholder gode forbindelser til sine nabolande. Det er nødvendigt at få løst de tilbageværende grænserelaterede og formueretlige problemer med nabolandene.

Grundige forberedelser på alle niveauer, som blev støttet af EU og andre internationale organisationer, har gjort det muligt at foretage den længe ventede folketælling i Bosnien-Hercegovina, som er den første siden 1991.

Hvad angår de **økonomiske kriterier**, har Bosnien-Hercegovina kun gjort små nye fremskridt med hensyn til at blive en fungerende markedsøkonomi. Der skal fortsat gøres en omfattende og målrettet reformindsats, hvis landet skal blive i stand til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på længere sigt.

Der var en økonomisk tilbagegang på 1,1 % i 2012. Tallene for første halvår 2013 viser dog

visse tegn på et opsving. Arbejdsløsheden er stadig meget høj. De offentlige finanser er fortsat i en dårlig forfatning, selv om forvaltningen af de offentlige finanser til en vis grad er blevet styrket. Trods visse mindre forbedringer er der stadig ikke enighed om de grundlæggende aspekter af økonomi- og finanspolitikken, hvilket hæmmer reformprocessen på nationalt plan. Den store og ineffektive offentlige sektor, hvor der er mange overlappende kompetencer på statsligt plan, enhedsplan og kommunalt eller distriktsmæssigt plan (især i Føderationen), udgør stadig en fare for den finanspolitiske holdbarhed. Det ineffektive retslige og juridiske system hæmmer lovgivningens håndhævelse, afskrækker uden tvivl investorer og er årsag til korruption.

Sammensætningen af de offentlige udgifter i Bosnien-Hercegovina og den lave udgiftseffektivitet vækker fortsat bekymring. Den finanspolitiske rapportering skal forbedres yderligere, hvis kvaliteten af analyser og politikudformningen skal øges. Ufleksible strukturer, såsom en ekstrem høj skat på arbejde og dårligt målrettede sociale overførsler, skal ændres, så der kan komme gang i efterspørgslen efter arbejdskraft. Myndighederne i Føderationen bør arbejde videre med pensionsreformen. I betragtning af de mange offentlige virksomheder i økonomien bør myndighederne fremskynde privatiseringer, hvilket vil kunne forbedre budgetsituationen og skabe større konkurrence. Den private sektor skal støttes ved hjælp af gunstige erhvervsvilkår, navnlig gennem en bedre overholdelse af kontrakter og etablering af et fælles økonomisk område i landet. Den uformelle økonomi er fortsat et alvorligt problem.

Der mangler reel politisk opbakning til EU-dagsordenen, og det afspejler sig i de meget begrænsede fremskridt, der er gjort, bl.a. med hensyn til **tilnærmelsen til EU's lovgivning og standarder**. Det gælder især på områderne veterinær- og fødevarerikkerhed, konkurrence, offentlige indkøb, energi, miljø og klimaændringer, transport samt beskæftigelse og socialpolitik. På andre områder, såsom udvikling af landdistrikter og regionalpolitik, er der kun gjort få fremskridt, fordi der ikke er indgået en aftale om de relevante strategier for hele landet. I en række tilfælde er der ikke udnævnt personer til vigtige instanser. De manglende udnævnelser hæmmer lovgivningsprocessen. Andre institutioner, såsom statsstøtterådet, har været ramt af pengemanglen og har derfor foreløbigt ikke kunnet fungere ordentligt. En af de få positive undtagelser skal findes på området intellektuelle, industrielle og kommercielle ejendomsrettigheder, hvor det forberedende arbejde med henblik på en tilpasning til EU's standarder er fremskredent.

Hvis Bosnien-Hercegovina skal kunne eksportere produkter af animalsk oprindelse til EU, er det nødvendigt, at landet hurtigt gennemfører EU's lovgivning på veterinær- og fødevarerikkerhedsområdet. Bosnien-Hercegovina er det eneste land i regionen, som ikke har tilpasset sin lovgivning til EU-direktiverne fra 2004 om offentlige indkøb. Det er det nødt til at gøre særdeles hurtigt. Landet skal fastholde indsatsen for at sikre en holdbar gennemførelse af alle de reformer, der blev vedtaget i henhold til køreplanen for visumfritagelse, også med hensyn til de mere generelle foranstaltninger ved grænserne, som skal styrke den nationale og regionale sikkerhed. De aktiviteter, der har til formål at forebygge misbrug af visumfritagelsesordningen, skal videreføres.

## **Kosovo**

2013 har været et historisk år for Kosovo på landets vej mod Den Europæiske Union. Rådets beslutning fra juni om at godkende indledningen af forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale markerer starten på en vigtig ny fase i forbindelserne mellem EU og Kosovo. Forhandlingerne vil formelt blive indledt i denne måned. Kommissionens mål er at afslutte forhandlingerne i foråret 2014, at initialisere udkastet til en aftale i løbet af sommeren og efterfølgende fremsætte forslagene for Rådet med henblik på aftalens undertegnelse og indgåelse.

Kosovo har aktivt og konstruktivt arbejdet hen imod en synlig og holdbar forbedring af *forbindelserne med Serbien*. I april resulterede Kosovos deltagelse i den EU-støttede dialog i den skelsættende "*første aftale om principperne for en normalisering af forbindelserne*" med Serbien (den første aftale), som i maj blev suppleret af en gennemførelsesplan. De to parter aftalte navnlig, at ingen af dem vil blokere eller tilskynde andre til at blokere den anden parts fremskridt i tiltrædelsesprocessen. Dette udgør en grundlæggende ændring i forbindelserne mellem de to parter. Gennemførelsen af den første aftale fortsætter og har allerede medført en række varige ændringer i området. Parterne er nået til enighed på energi- og telekommunikationsområdet. Der er også sket fremskridt med gennemførelsen af de aftaler, der udspringer af den tekniske dialog, med støtte fra EU's retsstatsmission, EULEX. Kosovo skal fastholde sit engagement og bidrage til en normalisering af forbindelserne med Serbien og gennemføre alle de aftaler, der indgås i forbindelse med dialogen. Kosovo skal afslutte gennemførelsen af den første aftale og lægge særlig vægt på politi, retsvæsen og kommunalvalg.

Den første aftale har mødt modstand i *det nordlige Kosovo*. Regeringen i Pristina har anlagt en behersket og åben tilgang, hvilket sammen med Beograds positive rolle har forhindret en eskalering. I kølvandet på den første aftale er serbiske politistationer i det nordlige Kosovo blevet lukket, lønudbetalinger fra Serbien til politibetjente, der er ansat af Kosovo, er ophørt, serbiske domstole behandler ikke længere straffesager i Kosovo, og byrådene i de fire nordlige kommuner er blevet opløst. De kommunalvalg, der efter planen skal afholdes i november, finder også sted i det nordlige Kosovo. Det er vigtigt, at disse valg afholdes på velordnet vis, og at alle stemmeberettigede deltager og udøver deres demokratiske rettigheder. Den 19. september blev et medlem af EULEX dræbt under et angreb på en EULEX-konvoj i det nordlige Kosovo. Både Kosovos og Serbiens ledere fordømte på det kraftigste angrebet.

Kosovo har gennemført vigtige politiske *reformer*. I april bekræftede Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik<sup>1</sup>, at Kosovo har opfyldt de kortsigtede mål for retsstatsprincippet, den offentlige forvaltning, beskyttelsen af mindretal og handel, som er beskrevet i feasibilityundersøgelsen<sup>2</sup> fra oktober sidste år. I april anbefalede Kommissionen desuden Rådet at undertegne og indgå en rammeaftale, der giver Kosovo mulighed for at deltage i EU-programmer.

I december blev Kosovo medlem af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling. I juni undertegnede Kosovo en rammeaftale med Den Europæiske Investeringsbank, og Europarådets Udviklingsbank accepterede Kosovos tiltrædelse af aftalen. I februar besluttede Det Regionale Samarbejdsråd at ændre Kosovos status for at give Kosovo mulighed for at deltage i arbejdet på egen hånd.

Dialogen om *visumfritagelse* står fortsat meget højt på Kosovos politiske dagsorden, og regeringen i Pristina har gjort en indsats for at opnå fremskridt. I februar vedtog Kommissionen sin første rapport om Kosovos opfyldelse af kravene i køreplanen for visumfritagelse.<sup>3</sup> Kosovo vedtog i april sin handlingsplan for visumfritagelse. Indtil videre har der fundet tre møder sted mellem højtstående embedsmænd. Kosovo har i tæt samarbejde med Kommissionen, EU's kontor i Pristina og EULEX gjort fremskridt med at ændre sin lovgivning som anbefalet i rapporten. Den skal gøres en yderligere indsats på dette område. Kosovo er også nødt til at fokusere på gennemførelsen af lovgivningen.

Der er bred politisk enighed om, at Kosovos europæiske perspektiv har været med til at sætte skub i tilnærmelsesprocessen. Blandt andet har det nationale råd for europæisk integration

---

<sup>1</sup> JOIN(2013) 8 final.

<sup>2</sup> COM(2012) 602 final.

<sup>3</sup> COM(2013) 66 final.

arbejdet med dette mål for øje. Det er vigtigt at fastholde og styrke denne enighed. Indsatsen ventes at kunne bidrage væsentligt til forhandlingerne om stabiliserings- og associeringsaftalen.

Kommissionens feasibilityundersøgelse fastsætter de prioritetsområder, som Kosovo skal fokusere på for at opfylde sine forpligtelser i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen. Der er tale om retsstatsprincippet, retsvæsenet, den offentlige forvaltning, valgreformer og den lovgivende forsamling, menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder, beskyttelse af mindretal, spørgsmål vedrørende handel og det indre marked samt plantesundheds- og veterinærspørgsmål.

I forbindelse med de **politiske kriterier** har regeringen i Kosovo styrket sin kapacitet til at opfylde de prioriterede mål i den europæiske integrationsproces. Den har i kraft af opfølgningen af de kortsigtede prioriteter i feasibilityundersøgelsen og det forberedende arbejde forud for forhandlingerne om stabiliserings- og associeringsaftalen vist, at den magter opgaven. Der er taget skridt til at forbedre den lovgivende forsamlings kontrol med regeringens arbejde. Forsamlingens beslutning om at drøfte afgørelsen i en retssag var dog et tilbageskridt i Kosovos indsats for at styrke de institutioner, der skal sikre demokratiet.

Kosovo har bevist, at det er opsat på at bekæmpe organiseret kriminalitet og korrupcion, bl.a. ved at iværksætte efterforskninger og styrke lovgivningen. Der er taget de første skridt til at udarbejde harmoniserede statistikker på dette område. Kosovo har videreført det gode samarbejde med EULEX. Der er vedtaget en vigtig reform af retssystemet. Hvis den skal resultere i yderligere positive forandringer, er det vigtigt, at den gennemføres på en konsekvent måde, og gennemførelsen skal følges tæt. I januar trådte de love, der ændrer retternes og anklagemyndighedens struktur, i kraft. Den nye retlige ramme forventes at bidrage til et mere uafhængigt, effektivt, ansvarligt og upartisk retssystem. Kosovo tilbagetager også fortsat personer fra medlemsstaterne.

Som opfølgning på anbefalingerne i feasibilityundersøgelsen har den lovgivende forsamling ændret straffelovens bestemmelser om mediernes strafferetlige ansvar og om beskyttelse af journalisters kilder. Det råd, der skal føre kontrol med gennemførelsen, og som bringer Kosovos myndigheder og den serbiske ortodokse kirke sammen, er blevet oprettet og fungerer godt. Der sendes nu også statslige radio- og tv-programmer på serbisk. Der er udnævnt en ny sprogkommissær, og den instans, som han leder, har påbegyndt sit arbejde. Ombudsmanden har fået et større budget og flere ansatte, hvilket betyder, at institutionen nu reelt kan varetage sin rolle og værne om god regeringsførelse og menneskerettigheder i Kosovo.

Kosovo skal fortsat sikre, at *valgreformen* afsluttes, og at regelkomplekset afspejler bedste praksis i EU. Den *lovgivende forsamling* skal styrke sin kontrol med den udøvende magt gennem en grundigere behandling af lovforslag og ved at kontrollere gennemførelsen af politikker og love. Regeringen skal sikre en passende deltagelse i den lovgivende forsamlings arbejde. Forsamlingens finansielle uafhængighed er blevet større, men der er behov for flere foranstaltninger (f.eks. en forbedring af dens forretningsorden og lovgivningen om forsamlingen), hvis dens finansielle og administrative uafhængighed skal styrkes.

Med hensyn til *retsstatsprincippet* skal Kosovo fremlægge konkrete resultater, der viser, at landet prioriterer bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupcion højt, og styrke lovgivningen på området og dens gennemførelse. Kosovo er nødt til at forbedre troværdigheden af statistikkerne på disse områder. Kosovo skal aktivt støtte EULEX, herunder den særlige efterforskningstaskforce, i gennemførelsen af dens mandat. Kosovo overtager gradvist flere ansvarsopgaver fra EULEX. Den strukturerede dialog om retsstatsprincippet er et vigtigt forum, hvor Kosovo og EU kan vurdere fremskridtene på området.

Den politiske indblanding i *retsvæsenets* arbejde er fortsat et alvorligt problem. Domstols- og anklagerådene skal slå hårdt ned på angreb mod dommere, anklagere og retslige institutioner. Forsamlingen og regeringen skal gøre det samme. Der er behov for passende sikkerheds- og beskyttelsesforanstaltninger for dommere og ansatte ved retterne samt for anklagere, vidner og sagsøgere. Kosovo skal træffe yderligere foranstaltninger for at mindske ophobningen af sager, håndhæve retsafgørelser og sikre, at retssager føres i passende lokaler og i tråd med gældende retspleje. Der skal i overensstemmelse med lovgivningen ansættes flere dommere og anklagere fra mindretallene. Kosovo skal sikre, at den særlige anklagemyndighed, som behandler sager om organiseret kriminalitet, krigsforbrydelser og korrupsion, bevarer sine kompetencer.

Med hensyn til den *offentlige forvaltning* er Kosovo nødt til at fokusere på gennemførelsen af lovgivningen, strategien og handlingsplanen, hvilket kræver klare politiske retningslinjer. Embedsværkets professionalisme skal styrkes, og mindretal skal være repræsenteret i tråd med lovgivningen. Den politiske indblanding i ansættelsen og udnævnelsen af offentligt ansatte skal høre op. På området *menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder* er det nødvendigt at forenkle den komplekse og overlappende institutionelle struktur, der skal fremme og beskytte disse rettigheder. Der skal gøres en større indsats for at efterforske sager om fysiske overgreb på journalister og retsforfølge gerningsmændene. Det samme gælder tilfælde af vold mod lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle. Der skal også gøres en indsats for at håndhæve formuerettigheder, bl.a. ved at nedbringe sagsbehandlingstiden og forbedre håndhævelsen af retlige og administrative afgørelser. Lovgivningen om persondatabeskyttelse skal håndhæves bedre. Den lovgivende forsamling skal udforme en holdbar og langsigtet finansieringsordning for det statslige radio- og tv-selskab, og de resterende poster i selskabets bestyrelse skal besættes.

Med hensyn til *beskyttelsen af mindretal* skal lovgivningen om kulturarv og den serbiske ortodokse kirke gennemføres. De lokale myndigheder skal modtage større støtte, så decentraliseringsprocessen kan fortsætte. Strategien og handlingsplanen for romaer, ashkaliere og egyptere skal gennemføres målrettet, eftersom disse mindretals situation i landet stadig er alarmerende. Dette aspekt er også vigtigt i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen. Angreb på grund af etnisk oprindelse eller religion skal efterforskes og gerningsmændene retsforfølges.

Med hensyn til de **økonomiske kriterier** har Kosovo gjort visse fremskridt for at skabe en fungerende markedsøkonomi. Der er behov for store reformer og investeringer, hvis Kosovo på lang sigt skal kunne modstå konkurrencepresset og markedskræfterne.

Den vanskelige økonomiske situation i regionen og i EU er begyndt at påvirke Kosovos økonomi, om end i mindre grad end i de øvrige lande i regionen. Kosovos BNP steg med 2,5 % i 2012. Finanspolitikken har været forsigtig, og der er opnået gode resultater på området. Der blev indført en juridisk bindende finanspolitisk regel, som skal gennemføres i 2014. Arbejdsløsheden er fortsat meget høj. Kosovo har foretaget nye store investeringer i sin infrastruktur.

Der skal gøres en løbende indsats for at støtte den makroøkonomiske stabilitet og forbedre den sociale situation. Kosovo skal forbedre sin konkurrenceevne og vilkårene for erhvervslivet og støtte den private sektor for at nedbringe arbejdsløsheden. Hvis der skal sikres gunstige erhvervsvilkår, kræver det, at der træffes yderligere foranstaltninger til forbedring af retsstatsforholdene og bekæmpelse af korrupsion. Privatiseringen skal fortsætte. Den uformelle økonomi er fortsat et alvorligt problem.

De prioriterede indsatsområder på området **europæiske standarder** skal behandles i forbindelse med forhandlingerne om stabiliserings- og associeringsaftalen. Kosovo har afsluttet omstruktureringen af handels- og industriministeriet, således at det nu er i stand til

effektivt at forhandle om de handelsrelaterede dele af aftalen, og har foretaget en konsekvensanalyse. Kosovo har også gjort en indsats for at forberede landbrugstællingen.

Med hensyn til *spørgsmål vedrørende handel og det indre marked* er det afgørende, at Kosovos erhvervsstatistikker forbedres. Kosovo skal fortsætte gennemførelsen af den retlige ramme for handel, konkurrence og det indre marked. Kosovo skal optrappe indsatsen på en række *områder vedrørende plantesundhed og veterinære forhold*, der berører fødevarer sikkerheden, som fastlagt i feasibilityundersøgelsen. I *energisektoren* skal der gøres en større indsats for at lukke Kosovos kernekraftværk ned. Det fokus, der har været på de prioriterede indsatsområder i feasibilityundersøgelsen, på forberedelsen af forhandlingerne om aftalen med EU og på dialogen om visumfritagelse, har medført fremskridt i andre sektorer.

## Tyrkiet

Tyrkiet er kandidatland og en strategisk vigtig partner for Den Europæiske Union. I kraft af sin store, dynamiske økonomi er Tyrkiet en vigtig handelspartner for EU og en værdifuld del af EU's konkurrenceevne, takket være Toldunionen. Tyrkiet har en strategisk beliggenhed, bl.a. hvad angår energisikkerhed, og spiller en vigtig rolle i regionen. Kommissionen understreger vigtigheden af det løbende samarbejde og den igangværende dialog om udenrigspolitiske spørgsmål. EU er fortsat en vigtig retningsgiver for Tyrkiets økonomiske og politiske reformer. Urolighederne i forbindelse med Gezi Park-projektet har understreget vigtigheden af at fremme dialogen i hele det politiske spektrum og i samfundet mere generelt samt behovet for at overholde grundlæggende rettigheder i praksis.

Den positive dagsorden, som blev lanceret i 2012, støtter og supplerer fortsat tiltrædelsesforhandlingerne med Tyrkiet gennem øget samarbejde på en række områder af fælles interesse. Selv om den har medført visse positive resultater, kan den ikke erstatte forhandlinger. Det fulde udbytte af de muligheder, som forholdet mellem EU og Tyrkiet rummer, kan bedst opnås inden for rammerne af en aktiv og troværdig tiltrædelsesproces. Denne proces er fortsat den bedst egnede ramme med hensyn til at fremme EU-relaterede reformer, udbygge dialogen om udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, styrke den økonomiske konkurrenceevne og øge samarbejdet på energiområdet, retsområdet og det indenrigspolitiske område. Der skal gang i tiltrædelsesforhandlingerne igen under overholdelse af EU's forpligtelser og de fastsatte betingelser. Indledningen af forhandlinger om kapitel 22 vedrørende regionalpolitik efter mere end tre års dødvande i forhandlingerne er et vigtigt skridt. Tyrkiet kan fremskynde forhandlingsprocessen ved at opfylde benchmarkene og forhandlingsrammens krav og ved at overholde sine kontraktlige forpligtelser over for EU, bl.a. ved i fuldt omfang at gennemføre tillægsprotokollen til associeringsaftalen uden at diskriminere visse medlemsstater.

Der tegner sig ikke et entydigt billede af udviklingen i de seneste tolv måneder i Tyrkiet, hvad angår de **politiske kriterier**. Den vigtige reformindsats er blevet videreført. Den fjerde reformpakke for retsområdet, som blev vedtaget i april, styrker beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfriheden og kampen mod straffrihed i sager om tortur og mishandling. Regeringen har indledt en fredsproces, der skal sætte en stopper for terrorismen og volden i den sydøstlige del af landet og bane vejen for en løsning af det kurdiske spørgsmål. Denne proces bør bakkes op af alle parter. I henhold til de planlagte foranstaltninger i den demokratiseringspakke, som blev fremlagt i september 2013, skal der gennemføres yderligere reformer på en række vigtige områder, bl.a. med hensyn til anvendelsen af andre sprog end tyrkisk, mindretals rettigheder, ændring af den nuværende meget høje spærregrænse for at blive repræsenteret i parlamentet og finansiering af politiske partier, hvilket bør øge pluralismen. Det er vigtigt, at der sker fremskridt i samarbejdet med oppositionspartierne, og at gennemførelsen sker i tråd med europæiske normer.

Parlamentets tværpolitiske koalitionsudvalg, som blev oprettet for at udarbejde en ny forfatning, er kommet videre i sit arbejde og er nået til enighed om en række bestemmelser. Arbejdet bør videreføres og bygge på kompromisvillighed. Med vedtagelsen af en omfattende lov om udlændinge og international beskyttelse er et vigtigt skridt taget med henblik på at sikre en passende beskyttelse af asylansøgere. Der gøres også en fortsat indsats for at beskytte kvinders rettigheder, og navnlig skal nævnes gennemførelsen af loven om familiebeskyttelse og forebyggelse af vold. Ombudsmandsinstitutionen er blevet etableret og arbejder allerede aktivt for at udfylde sin rolle. Den nationale menneskerettighedsinstitution har desuden påbegyndt sit arbejde.

Der føres desuden større offentlige debatter om emner, som tidligere blev betragtet som følsomme, bl.a. det kurdiske spørgsmål, militærets rolle, det armenske spørgsmål og personlige rettigheder for alle, uanset seksuel orientering. Den demokratiske debat udbredtes, især takket være de sociale medier, og kommer også til udtryk uden for den traditionelle partipolitik, bl.a. via demonstrationer. I den forbindelse er protestbølgen i juni i øvrigt resultatet af de brede demokratiske reformer, som er blevet indført i løbet af det seneste årti, og af det nye dynamiske og mangfoldige civilsamfund, som skal respekteres og mere systematisk høres på alle niveauer i beslutningsprocessen, uanset hvem der har flertallet i parlamentet.

Forskellige faktorer, bliver dog ved med at stå i vejen for nye fremskridt. Den politiske situation er stadig kendetegnet ved en polarisering og manglende kompromisvillighed. Regeringen har haft tendens til udelukkende at bruge sit parlamentariske flertal til at få gennemført love og beslutninger, bl.a. om socialt følsomme emner, uden tilstrækkelig høring og dialog med interessenter. Det medførte spændinger og frustrationer, som nåede deres højdepunkt i maj og juni i forbindelse med et kontroversielt byudviklingsprojekt i Gezi Park i Istanbul og affødte store protester i mange andre byer. Der blev kun gjort få forsøg på at række hånden ud til demonstranterne, og disse forsøg blev overskygget af politiets overdrevne brug af magt, en polariserende sprogbrug og en generel mangel på dialog. Seks personer mistede livet i forbindelse med konfrontationerne, og over 8 000 blev såret. Ifølge indenrigsministeriets undersøgelser var politiets magtanvendelse i maj og juni ude af proportioner med den trussel, som demonstranterne udgjorde.

Juni måneds protestbølge understregede, at der er en række problemer, som skal løses med det samme. Med hensyn til politiets overdrevne brug af magt bør de administrative og retlige undersøgelser, som er blevet iværksat, gennemføres i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, og de ansvarlige bør stilles til ansvar. Lovgivningen om oprettelse af en uafhængig overvågningsmekanisme for retshåndhævelse, som skal beskæftige sig med politiforseelser, bør vedtages og gennemføres i tråd med europæiske normer. Indenrigsministeren tog et første positivt skridt ved at udstede cirkulærer, der skal regulere politifolks adfærd under demonstrationer. Den overordnede retlige ramme og praksis for retshåndhævende myndigheders indgreb bør bringes i tråd med europæiske normer for under alle omstændigheder at garantere overholdelsen af menneskerettighederne og navnlig forsamlingsfriheden.

Særligt vigtige bestemmelser i tyrkisk lovgivning og domstolenes fortolkning af dem hæmmer fortsat ytringsfriheden, herunder mediefriheden. De tyrkiske mediers ejerstruktur, som er domineret af store industrikoncerner og til tider truende udtalelser fra højtstående embedsfolk og formaninger fra myndighederne gør selvcensur i medierne til et udbredt problem, hvilket afspejles af, at de almindelige medier ikke dækkede demonstrationerne i juni. Situationen har også ført til, at journalister er blevet fyret eller selv har sagt op.

Domstolenes strenge fortolkning af lovbestemmelserne om tilskyndelse til had har medført, at en række offentlige personligheder er blevet dømt for at have ytret sig kritisk om religion.

Den uklare strafferetlige definition af tilhørsforhold til en væbnet organisation er stadig årsag til en lang række arrestationer og retsforfølgelser. Der er endnu ikke udformet en lovgivning, der er forenelig med den europæiske menneskerettighedskonvention i spørgsmålet om tro og militærnægtelse. Der skal gøres en markant indsats for effektivt at garantere kvinders, børns og lesbishes, bøssers, biseksuelles, transkønnedes og interseksuelles rettigheder. Vold i hjemmet, æresdrab og problemet med tidlige ægteskaber og tvangsægteskaber vækker fortsat alvorlig bekymring. Tyrkiet er nødt til at garantere den fulde overholdelse af alle formuerettigheder, også ikke-muslimske religiøse samfunds formuerettigheder.

Der skal rettes op på disse mangler, og den fjerde juridiske reformpakke skal behørigt gennemføres i tråd med europæiske normer. Myndighederne skal styrke indsatsen for at beskytte andre grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, så alle borgere frit kan udøve deres rettigheder. Foranstaltningerne i demokratiseringspakken giver udsigt til fremskridt på en række af disse områder.

Disse spørgsmål fremhæver vigtigheden af, at EU styrker sit samarbejde med Tyrkiet om grundlæggende rettigheder. Fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne og fremskridt med de politiske reformer i Tyrkiet af er to sider af samme sag. Det er både i Tyrkiets og EU's interesse at åbningsbenchmarkene for *kapitel 23 om retsvæsenet og grundlæggende rettigheder* og *kapitel 24 om retfærdighed, frihed og sikkerhed* fastsættes og meddeles til Tyrkiet hurtigst muligt, så der kan indledes forhandlinger om disse to kapitler. Det vil i høj grad bidrage til at sikre, at EU og EU's normer forbliver pejlemærket for reformer i Tyrkiet.

Med hensyn til de nødvendige reformer bør den generelle beslutningsproces, både nationalt og lokalt, omfatte mere strukturerede og systematiske høringer af civilsamfundet. Det er vigtigt at ændre den nuværende retssituation, så den i større udstrækning kan bidrage til udviklingen af civilsamfundsorganisationer generelt. Der skal eksempelvis foretages vurderinger af virkningerne på miljøet i fuld overensstemmelse med EU-retten. Store infrastrukturprojekter bør ikke længere undtages. Tyrkiet opfordres også på det kraftigste til at høre relevante civilsamfundsaktører på andre politikområder.

Undertegnelsen af *tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet og den samtidige indledning af visumdialogen* er de første skridt mod visumfritagelse, som kan give forbindelserne mellem EU og Tyrkiet nyt momentum og sikre begge parter konkrete fordele. Det er vigtigt, at der sker fremskridt i disse to processer, og at ratificeringen af tilbagetagelsesaftalen i Tyrkiet afsluttes hurtigt med henblik på dens fulde gennemførelse i praksis.

På det *udenrigspolitiske område* spiller Tyrkiet fortsat en vigtig rolle i en større regional sammenhæng. Landet har bl.a. udvidet sine aktiviteter som ikke-traditionel donor på Afrikas Horn, det støtter demokratiseringsprocessen i Nordafrika, og det har styrket samarbejdet med og mellem Afghanistan og Pakistan. Landet har spillet en særlig vigtig rolle i forbindelse med Syrien, hvor det har støttet udviklingen af en mere samlet opposition og ydet livsvigtig humanitær bistand til et stort antal syrere, som flygtede fra deres land. Det ydede også praktisk hjælp til E3+3-forhandlingerne med Iran. Ratificeringen af en mellemstatslig aftale om det transanatolske rørledningsprojekt (TANAP) mellem Tyrkiet og Aserbajdsjan var et vigtigt bidrag til målet om at forbedre den europæiske energisikkerhed ved hjælp af den sydlige energikorridor. Den regelmæssige politiske dialog mellem EU og Tyrkiet udvides fortsat og dækker nu både internationale spørgsmål af fælles interesse, såsom situationen i Mellemøsten og Centralasien, og globale problemer, såsom terrorbekæmpelse og ikkespredning. Tyrkiet er fortsat engageret på Vestbalkan, bl.a. gennem sin aktive deltagelse i den sydøsteuropæiske samarbejdsproces og sit bidrag til de EU-ledede militær-, politi- og retsstatsmissioner i Bosnien-Hercegovina og Kosovo.

Tyrkiet støttede en genoptagelse af de FN-ledede forhandlinger, som skal føre til en retfærdig og omfattende løsning af *Cypern-spørgsmålet*. Tyrkiets og Grækenlands vilje til at etablere

kontakt med chefforhandlerne for de to samfund er et positivt skridt, som muligvis kan bidrage til indgåelsen af en aftale.

EU har desuden understreget vigtigheden af en større normalisering af forholdet mellem Tyrkiet og EU-medlemsstaterne, herunder Republikken Cypern. EU har i den forbindelse opfordret Tyrkiet til at standse sin blokering af medlemsstaters tiltrædelse af internationale organisationer og mekanismer. EU har endvidere på ny fremhævet alle de suveræne rettigheder, som EU-medlemsstaterne nyder, bl.a. deres ret til at indgå bilaterale aftaler og efterforske efter og udnytte egne naturressourcer i overensstemmelse med EU-retten og international ret, herunder FN's havretskonvention.

I Rådets konklusioner af 11. december 2012 fandt EU det i den forbindelse dybt beklageligt, at Tyrkiet trods flere opfordringer fortsat nægter at opfylde sin forpligtelse til i fuldt omfang at gennemføre tillægsprotokollen til associeringsaftalen uden at diskriminere visse medlemsstater og ikke har ophævet alle restriktioner for fartøjer og fly, der er registreret i Cypern, eller hvis sidste anløbshavn/lufthavn var cypriotisk. EU har understreget, at opfyldelsen af denne forpligtelse for alvor kan sætte gang i forhandlingsprocessen. Hvis der ikke sker fremskridt i dette spørgsmål, vil EU fastholde sine foranstaltninger fra 2006, som fortsat vil bremse de generelle fremskridt i forhandlingerne. EU vil stadig nøje følge og gennemgå de fremskridt, der gøres på alle de områder, der er omhandlet i Det Europæiske Fællesskabs og dets medlemsstaters erklæring af 21. september 2005. Det forventes nu, at der straks sker fremskridt.

I overensstemmelse med forhandlingsrammen og Det Europæiske Råds og Rådets tidligere konklusioner skal Tyrkiet utvetydigt forpligte sig til at etablere et godt forhold til nabolandene og finde en fredelig løsning på uoverensstemmelser i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt og om nødvendigt ved hjælp af Den Internationale Domstol. I den forbindelse har EU endnu engang givet udtryk for alvorlig bekymring og opfordret Tyrkiet til at undgå enhver form for trussel eller handling over for en medlemsstat, kilde til konflikt eller handling, som kan skade forholdet til nabolandene og forhindre en mindelig løsning af tvister.

EU bifalder, at samarbejdsinitiativerne mellem Grækenland og Tyrkiet, som skal forbedre de bilaterale forbindelser, fortsætter. Den seneste, 55. runde af de sonderende drøftelser vedrørende afgrænsningen af kontinentalsøjlen fandt sted i september. Grækenland og Cypern fremsatte formelle klager over Tyrkiets krænkelse af deres territorialfarvande og luftrum, bl.a. overflyvninger af græske øer.

Hvad angår de **økonomiske kriterier**, er Tyrkiet en fungerende markedsøkonomi. Landet forventes at kunne modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på mellemlang sigt, forudsat at det fremskynder gennemførelsen af sit omfattende strukturreformprogram.

Efter kraftige vækstrater på ca. 9 % i de to foregående år faldt den tyrkiske BNP-vækst til 2,2 % i 2012. Samtidig skete der en afbalancering af den indenlandske efterspørgsel i forhold til udenrigshandelen, underskuddet på de løbende poster blev midlertidigt nedbragt, og inflationen faldt. I første halvår 2013 steg væksten i BNP og nåede op på 3,7 %. I samme periode steg underskuddet på de løbende poster på ny, og forbrugerpriserne steg også. Den offentlige gæld udtrykt i forhold til BNP er atter faldet og er nu klart under 40 %. På grund af indenlandske og globale faktorer har de finansielle markeder siden maj været under pres, hvilket fik centralbanken til hurtigt at skride ind for at stabilisere valutakursen og begrænse kapitaludstrømningen.

Tyrkiets seneste økonomiske resultater viser, at økonomien både har store vækstmuligheder og fortsat er præget af ubalancer. Med hensyn til udlandet er Tyrkiet afhængig af udenlandsk kapital for at finansiere et stort strukturelt betinget underskud på de løbende poster, hvilket gør landet sårbart over for ændringer i den globale risikovillighed, hvilket igen medfører store

valutakurs- og konjunkturudsving. Hvis denne sårbarhed skal mindskes, kræver det foranstaltninger, der kan øge den nationale opsparing, og her spiller finanspolitikken en vigtig rolle. Vedtagelsen af en finanspolitisk regel vil sikre større gennemsigtighed i budgettet, skabe et solidt finanspolitisk grundlag og øge troværdigheden. Den relativt høje inflation er fortsat et stort problem. Hvis der sikres en større balance i sammensætningen af de makroøkonomiske politikker, vil det kunne mindske presset på pengepolitikken. På mellemlang til lang sigt er det vigtigt, at markederne for varer, tjenester og arbejdskraft fungerer bedre, hvilket skal sikres gennem strukturreformer, der kan øge den internationale konkurrenceevne.

Den igangværende undersøgelse af **toldunionen** mellem EU og Tyrkiet er en vigtig lejlighed til at drøfte den nødvendige modernisering af dette instrument, som har stor betydning for forholdet mellem EU og Tyrkiet, med henblik på at styrke begge parters handel og den økonomiske integration.

I betragtning af Tyrkiets potentiale til at blive et energiknudepunkt og de energiudfordringer, som både EU og Tyrkiet står over for, er det vigtigt, at den styrkede dialog dækker alle områder af fælles interesse.

Med hensyn til **evnen til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab** tilpasser Tyrkiet fortsat sin lovgivning til EU-retten. Der er gjort gode fremskridt med hensyn til den frie bevægelighed for varer, finansielle tjenester, energi, regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter, videnskab og forskning samt uddannelse. Der er gjort markante fremskridt med etableringen af den retlige ramme på området migration og asyl. Lovgivningen til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme er blevet styrket. Den nye lovgivning om elektricitet har i vidt omfang bragt dette område i tråd med EU-retten. Kommissionen har vurderet de fremskridt, der er gjort inden for rammerne af de arbejdsgrupper, der er nedsat i henhold til den positive dagsorden, og har underrettet Tyrkiet og medlemsstaterne om, hvilke benchmarks den mener er opfyldt. Kommissionen anerkender også de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af de vigtige krav på området retsvæsen og grundlæggende rettigheder. Inden for visse kapitler har fremskridtene været begrænsede. Det gælder bl.a. offentlige indkøb, konkurrencepolitik, landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarer sikkerhed og veterinær- og plantesundhedspolitik samt beskatning.

Der bør fortsat gøres en stor indsats på områderne intellektuel ejendomsret, landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarer sikkerhed og veterinær- og plantesundhedspolitik, socialpolitik og beskæftigelse, miljø og klimaændringer samt forbrugerbeskyttelse. Der er behov for yderligere, markante fremskridt på områderne retsvæsen og grundlæggende rettigheder og retfærdighed, frihed og sikkerhed. Der skal ske en yderligere tilpasning af lovgivningen, især vedrørende offentlige indkøb, konkurrencepolitik og beskatning. Tyrkiet skal udvikle sin institutionelle kapacitet, navnlig inden for kapitlerne om selskabsret, transport samt regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter.

## **Island**

Efter parlamentsvalget den 27. april 2013 besluttede regeringen at indstille tiltrædelsesforhandlingerne med EU og oplyste, at forhandlingerne ikke vil blive genoptaget uden en folkeafstemning. Islands EU-forhandlingsudvalg er blevet opløst. Det betyder, at tiltrædelsesprocessen er gået i stå. Regeringen har udtalt, at den vil gøre status over forhandlingerne og situationen i Den Europæiske Union. Dens vurdering vil blive forelagt for det islandske parlament og blive behandlet i de kommende måneder.

Efter den nye regerings tiltrædelse indsender de islandske myndigheder ikke længere oplysninger til brug for udarbejdelsen af denne rapport. Kommissionens rapportering inden

for rammerne af denne meddelelse er blevet tilpasset herefter og vedrører derfor kun perioden fra september 2012 til den nye regerings tiltrædelse i maj 2013.

Der er til dato indledt forhandlinger om 27 kapitler, hvoraf 11 foreløbigt er afsluttet. Der blev i den forbindelse gjort markante fremskridt i rapporteringsperioden, hvor der blev indledt forhandlinger om ni kapitler, og forhandlingerne om et kapitel blev afsluttet. Island er en vigtig partner for EU i kraft af landets medlemskab af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og deltagelse i Schengensamarbejdet og på grund af de fælles interesser på områderne vedvarende energi og klimaændringer samt i lyset af den strategiske betydning af EU's politik for Arktis.

Da Island er et veletableret og velfungerende demokrati, opfylder landet fuldt ud de **politiske kriterier** for EU-medlemskab.

Med hensyn til de **økonomiske kriterier** kan Island betragtes som en fungerende markedsøkonomi.

Kontrollen med kapitalbevægelser er en alvorlig hindring for investeringer og vækst. Det er vigtigt, at denne kontrol ophæves, samtidig med at landet fastholder stabile valutakurser. Efter anmodning fra den islandske regering blev der inden for rammerne af tiltrædelsesforhandlingerne i juni 2012 nedsat en ad hoc-gruppe vedrørende ophævelsen af kapitalkontrollen. Gruppen var sammensat af eksperter fra Den Europæiske Centralbank, Kommissionen og Den Internationale Valutafond og skulle vurdere mulighederne for at ophæve denne kontrol.

Med hensyn til **instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA)** for Island har Kommissionen i betragtning af instrumentets formål og den islandske regerings beslutning om at indstille tiltrædelsesforhandlingerne besluttet at indstille det forberedende arbejde vedrørende IPA II. Kommissionen vil ikke indgå nogen nye kontrakter i henhold til IPA I. Med hensyn til de projekter, hvor der allerede er indgået kontrakter, er Kommissionen i samarbejde med de islandske myndigheder ved at vurdere de enkelte projekter for at afgøre, hvilke projekter der kan fortsætte.

Island har allerede opnået et **højt tilpasningsniveau** på en lang række politikområder, som er omfattet af EU-retten, hvilket primært skyldes, at landet er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Der blev i rapporteringsperioden taget yderligere tilpasningsskridt på navnlig følgende politikområder: frie varebevægelser, selskabsret, offentlige indkøb, informationssamfund og medier samt transportpolitik.