



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.11.2005
KOM(2005) 562 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Kommissionens udtalelse om ansøgning fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik
Makedonien om medlemskab af Den Europæiske Union**

{SEK(2005) 1425}
{SEK(2005) 1429}

A. INDLEDNING

a) Forord

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien indgav sin ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union den 22. marts 2004, og Ministerrådet anmodede den 17. maj 2004 Kommissionen om at fremsætte sin udtalelse om denne ansøgning i henhold til proceduren i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union, som fastsætter: "Enhver europæisk stat, som overholder principperne i artikel 6, stk. 1, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. Den retter sin ansøgning til Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med absolut flertal blandt sine medlemmer".

I artikel 6, stk. 1, hedder det, at "Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles".

Dette er de juridiske rammer, inden for hvilke Kommissionen fremsætter denne udtalelse.

Ansøgningen fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien om medlemskab er en del af en historisk proces, i hvilken landene på Vestbalkan er i færd med at overvinde den politiske krise i deres region og orientere sig mod det område af fred, stabilitet og velfærd, som Unionen har skabt. I Thessaloniki-dagsordenen for det vestlige Balkan, som Det Europæiske Råd vedtog i juni 2003, understreger EU, at "*det er op til de vestlige Balkanlande selv at sætte tempoet i deres fortsatte tilnærmelse til EU, og at tempoet vil afhænge af de resultater, som de enkelte lande opnår med hensyn til gennemførelse af reformer og dermed overholdelsen af de kriterier, der blev fastlagt af Det Europæiske Råd i København i juni 1993, samt konditionaliteten i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen*".

Det Europæiske Råd konkluderede på sit møde i København i juni 1993 følgende:

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

Medlemskab kræver,

- at ansøgerlandet har oprettet stabile institutioner, der kan garantere demokratiet, retsstaten, menneskerettighederne og respekten for og beskyttelsen af mindretal
- at ansøgerlandet har en fungerende markedsøkonomi og er i stand til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen
- at ansøgerlandet er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab og bl.a. tilslutter sig målene for en politisk, økonomisk og monetær union.

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

Det Europæiske Råd henviste på sit møde i Madrid i december 1995 til behovet for, "at der skabes de rette betingelser for ansøgerlandenes gradvise og harmoniske integration, navnlig ved hjælp af udvikling af markedsøkonomien, tilpasning af deres administrative apparat og tilvejebringelse af stabile økonomiske og monetære forhold".

Forudsætningerne som led i stabiliserings- og associeringsprocessen blev defineret af Rådet den 29. april 1997, og heriblandt kan nævnes samarbejde med Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det Tidligere Jugoslavien (ICTY) og regionalt samarbejde. Disse forudsætninger udgør et centralt element i stabiliserings- og associeringsprocessen og indgår i stabiliserings- og associeringsaftalen med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, som trådte i kraft i april 2004.

I sin udtalelse analyserer Kommissionen derfor ansøgningen fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien ud fra landets evne til at opfylde de kriterier, som Det Europæiske Råd fastlagde på mødet i København i 1993, og de betingelser, der er fastsat for stabiliserings- og associeringsprocessen, navnlig betingelserne i Rådets konklusioner af 29. april 1997.

Den metode, der er fulgt ved udarbejdelsen af denne udtalelse, er den samme som i tidligere udtalelser. Kommissionen har analyseret både den nuværende situation og udsigterne på mellemlang sigt. I forbindelse med denne udtalelse og uden at foregribe et eventuelt tiltrædelsestidspunkt er det mellemlange perspektiv blevet defineret som en periode på fem år. Ved udarbejdelsen af sin henstilling om indledning af tiltrædelsesforhandlinger har Kommissionen lagt særlig vægt på Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedoniens nuværende evne til at opfylde de politiske kriterier.

Rapporten med den detaljerede analyse, som denne udtalelse er baseret på, offentliggøres særskilt (*Analytical Report for the Opinion on the application of the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership*).

b) Forbindelserne mellem EU og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, der udgjorde den sydligste del af Den Tidligere Jugoslaviske Republik, har en befolkning på 2 mio., og den blev uafhængig i november 1991. Landet har haft aftalemæssige forbindelser med De Europæiske Fællesskaber siden 1996. Det undertegnede i 1997 en samarbejdsaftale og handels- og tekstilaftaler, som trådte i kraft i 1998. Der blev i april 2001 undertegnet en stabiliserings- og associeringsaftale, som trådte i kraft den 1. april 2004.

Den største udfordring for landets politiske stabilitet siden det opnåede uafhængighed var krisen i 2001. Takket være Ohrid-rammeaftalen, som blev undertegnet den 13. august 2001, og den vilje til at gennemføre den, som skiftende siddende regeringer siden 2001 har udvist, er der på ny opnået stabilitet. I henhold til rammeaftalen skulle der iværksættes et bredt lovgivningsprogram, som blev afsluttet i juli 2005. Regeringen går nu videre med selve implementeringen af de nye lovgivningsrammer, som vil medvirke til yderligere styrkelse af tilliden og stabiliteten i landet og skabe stadigt bedre betingelser for medlemskab af EU.

Den Europæiske Union har til stadighed støttet denne proces. EU's ønske om fred og stabilitet i landet blev yderligere illustreret af EU's militære mission "Concordia", der blev iværksat som afløsning for NATO's missioner, fra marts til december 2003. EU indledte i december 2003 en politimission "EUPOL Proxima", efter at der i september 2003 var truffet en beslutning herom på foranledning af regeringen. Den har mandat til at støtte konsolidering af

lov og orden og reform af politiet. EUPOL Proxima's nuværende mandat er gældende indtil den 15. december 2005. Den Europæiske Unions Observatørmission har også været til stede i landet siden 2001 i henhold til en aftale, der blev indgået i august 2001.

Kommissionen yder finansiel støtte til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedoniens europæiske integrationsindsats og vil fokusere på foranstaltninger til afhjælpning af mangler, der påpeges i denne udtalelse. Der er vedtaget nationale årlige CARDS-programmer med en beløbsramme på 51 mio. EUR for 2004 og 39 mio. EUR for 2005.

B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB

1. POLITISKE KRITERIER

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har stabile og velfungerende demokratiske institutioner, der respekterer grænserne for deres beføjelser og samarbejder med hinanden. På trods af gentagne henstillinger fra OSCE-ODIHR efter valget i 2002 blev der i forbindelse med lokalvalget i 2005 konstateret en række alvorlige uregelmæssigheder. Hvis det skal kunne lade sig gøre at gennemføre de kommende parlamentsvalg på regulær vis, er det afgørende, at der sker en rettidig og korrekt gennemførelse af henstillingerne fra OSCE-ODIHR, og at de politiske partier indgår forpligtelser i den henseende. Selv om oppositionen tager almindelig del i institutionernes arbejde, har et oppositionsparti siden april 2005 besluttet ikke at deltage i parlamentets arbejde.

Der har været en stærk vilje til at gennemføre Ohrid-rammeaftalen, og de betydelige fremskridt, der er gjort siden 2001, har været afgørende for styrkelsen af landets stabilitet. For yderligere at styrke et klima præget af tillid og konsolidere de fremskridt, der er gjort, bør regeringen fortsætte effektiv gennemførelse af aftalen.

Retsstaten er ved at blive konsolideret gradvist. Der er siden krisen i 2001 gjort en betydelig indsats for at reformere politiet. Der mangler imidlertid stadig at blive taget visse skridt for at sikre retsstaten i hele landet. Dette omfatter videreførelse af reformen af politiet, som er afgørende for at opnå et mere effektivt politiarbejde og forebygge, at situationen kommer ud af kontrol. Det er nødvendigt at fortsætte indsatsen for at øge retsvæsenets uafhængighed og effektivitet, herunder indledningsvis gennem ændring af forfatningen i tråd med Europarådets henstillinger. Korruptionsniveauet er stadig højt, og det påvirker mange aspekter inden for økonomi, samfundsliv og politik i landet. Bekæmpelsen af korruption skal derfor gøres mere effektiv.

Der er ingen større problemer med hensyn til respekten for de grundlæggende rettigheder. Der er gennemført en række forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige ændringer, som sikrer et højt beskyttelsesniveau for mindretallets rettigheder. Det er vigtigt, at de pågældende lovbestemmelser fortsat implementeres korrekt.

Landet samarbejder helhjertet med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende Det Tidligere Jugoslavien. Det ratificerede en bilateral immunitetsaftale med USA om Det Internationale Straffedomstol, som ikke er på linje med de vejledende EU-principper. Landet ønsker at deltage i det regionale samarbejde. Der er behov for en vedvarende indsats på dette område, navnlig for at løse navneproblemet med Grækenland og sikre gode naboskabsforbindelser.

2. ØKONOMISKE KRITERIER

I Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er der bred politisk enighed om de grundlæggende træk ved de økonomiske politikker. På det økonomiske område er der opnået en høj grad af makroøkonomisk stabilitet, med lav inflation, balance på de offentlige budgetter og lav offentlig gældsættelse. Pris- og handelsliberaliseringen samt privatiseringen er i alt væsentligt gennemført. Den finansielle sektor forekommer stabil. Arbejdskraften har en god grundlæggende uddannelse, og landets transport- og telekommunikationsinfrastruktur er ganske god. Den økonomiske integration i forhold til EU er godt i gang.

Markedsøkonomien hæmmes imidlertid af institutionelle svagheder som f.eks. langsomme og tunge administrative procedurer, mangler i retsvæsenet og begrænsede fremskridt med registrering af jord og ejendomme. Erhvervsklimaet fremmer derfor ikke investeringer, navnlig udenlandske direkte investeringer, og vækst. Hertil kommer, at arbejdsmarkedet og det finansielle marked har mangler, som står i vejen for en reduktion af den usædvanligt høje arbejdsløshed og tilførsel af kreditmidler til erhvervslivet. De indenlandske og udenlandske investeringer har været utilstrækkelige, hvilket har resulteret i lav produktivitetsvækst og forringet konkurrenceevne. Det medfører store skævheder i økonomien, at der findes en betydelig paralleløkonomisk sektor. Eksportvarestrukturen er ikke afbalanceret. På nuværende tidspunkt ville det således være meget vanskeligt for økonomien at modstå konkurrencepresset i det indre marked. En indsats for at afhjælpe de påpegede problemer gennem strukturreformer burde bidrage til at få markedsøkonomien til at fungere bedre og samtidigt øge dens konkurrenceevne.

3. EVNE TIL AT PÅTAGE SIG FORPLIGTELSENE VED MEDLEMSKAB

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedoniens evne til at påtage sig forpligtelserne i forbindelse med medlemskab er blevet evalueret efter følgende indikatorer:

- Forpligtelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen
- Fremskridt med vedtagelse, implementering og håndhævelse af EU-retten.

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har gjort fremskridt med gennemførelsen af stabiliserings- og associeringsaftalen, selv om der bør tages behørigt hensyn til overholdelse af de frister, der er fastsat deri.

Landet har gjort en betydelig indsats for at tilpasse sin lovgivning til EU-retten, navnlig i forbindelse med det indre marked og handel. Det er nødvendigt at videreføre disse bestræbelser. Landet står imidlertid over for store udfordringer, hvad angår implementering og navnlig effektiv håndhævelse af lovgivningen. Den administrative og retslige kapacitet er stadig ringe på mange områder, og det vil være nødvendigt at styrke den betydeligt for at sikre en korrekt anvendelse af EU-retten.

Hvis Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien viderefører sin indsats, burde landet ikke have større problemer med at anvende EU-retten på mellemlang sigt på følgende områder:

- Fiskeri
- Den økonomiske og monetære politik
- Statistikker
- Virksomheds- og industripolitik

- Transeuropæiske net
- Videnskab og forskning
- Uddannelse og kultur
- Eksterne forbindelser
- Udenrigspolitik og sikkerheds- og forsvarspolitik
- Finansielle og budgetmæssige bestemmelser.

Landet vil skulle gøre en yderligere indsats for at tilpasse sin lovgivning til EU-retten og gennemføre og håndhæve den effektivt på mellemlang sigt på følgende områder:

- Arbejdskraftens frie bevægelighed
- Etableringsret og frihed til at levere tjenesteydelser
- Fri kapitalbevægelse
- Finansielle tjenesteydelser
- Forbruger- og sundhedsbeskyttelse.

Landet vil skulle gøre en betydelig vedvarende indsats for at tilpasse sin lovgivning til EU-retten og gennemføre og håndhæve den effektivt på mellemlang sigt på følgende områder:

- Offentlige indkøb
- Selskabsret
- Informationssamfundet og medier
- Landbrug og udvikling af landdistrikter
- Fødevarer-, veterinær- og plantesundhedspolitik
- Transport
- Energi
- Beskatning
- Socialpolitik og beskæftigelse
- Regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenterne
- Retfærdighed, frihed og sikkerhed
- Toldunion.

Hvis ikke indsatsen øges betydeligt, er der risiko for, at landet ikke vil være i stand til at opfylde EU-rettens krav på mellemlang sigt på følgende områder:

- Fri varebevægelse
- Intellektuel ejendomsret
- Konkurrencepolitik
- Finanskontrol.

Hvad angår miljøet, vil der skulle gøres en meget stor indsats omfattende betydelige investeringer og styrkelse af den administrative kapacitet med henblik på håndhævelse af lovgivningen. Der vil først på lang sigt kunne opnås fuld overensstemmelse med EU-retten, og det vil kræve øgede investeringer.

C. KONKLUSION OG HENSTILLING

- Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er et fungerende demokrati med stabile institutioner, som generelt garanterer retsstaten og respekterer de grundlæggende rettigheder. Landet undertegnede en stabiliserings- og associeringsaftale i 2001 og har siden da generelt opfyldt de deri fastsatte forpligtelser på en tilfredsstillende måde. Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har med succes gennemført lovgivningsprogrammet under Ohrid-rammeaftalen, som medvirkede til større politiske og sikkerhedsmæssige forbedringer i landet. Det er nu nødvendigt, at lovgivningen håndhæves

fuldt ud. Landet ønsker fortsat at deltage i det regionale samarbejde. Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er nødt til at gøre en yderligere indsats, navnlig med hensyn til valgprocessen, reform af politiet, reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption. Kommissionen vurderer, at landet efter de generelle reformfremskridt, der er gjort, er godt på vej til at opfylde de politiske kriterier, der blev fastlagt på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, og som er blevet fastlagt i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen.

- Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har taget vigtige skridt hen imod etablering af en fungerende markedsøkonomi. Landet vil på mellemlang sigt ikke være i stand til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen, men det vil det på længere sigt, hvis det målrettede viderefører det økonomiske reformarbejde, der er indledt.
- Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien vil være i stand til at påtage sig de fleste af medlemskabsforpligtelserne på mellemlang sigt, hvis der gøres en betydelig indsats for at tilpasse lovgivningen til EU-retten, navnlig for at sikre implementering og håndhævelse. Medmindre indsatsen øges betydeligt, er der risiko for, at landet ikke vil være i stand til at opfylde kravene i EU-retten på mellemlang sigt, hvad angår fri varebevægelse, intellektuel ejendomsret, konkurrencepolitik og finanskontrol. Der vil først på lang sigt kunne opnås fuld overensstemmelse med EU-retten på miljøområdet, og det vil kræve større investeringer.

På baggrund af disse betragtninger og navnlig under hensyn til de betydelige fremskridt, landet har gjort med hensyn til klargøringen af lovgivningsrammerne under Ohrid-rammeaftalen af 2001, og efter fire års gennemførelse af stabiliserings- og associeringsaftalen (herunder anvendelse af dennes handelsrelaterede bestemmelser i form af en interimsaftale) anbefaler Kommissionen, at Rådet indrømmer Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien status som kandidatland. Denne status er en politisk anerkendelse af tættere forbindelser mellem EU og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien på landets vej mod medlemskab.

Ifølge Kommissionen bør der indledes forhandlinger om tiltrædelse af Den Europæiske Union med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, når landet i tilstrækkelig grad opfylder kravene til medlemskab.

Denne udtalelse ledsages af et udkast til en aftale om Europæisk Partnerskab for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, som opstiller de prioriteter, landet bør have for øje under forhandlingsforberedelserne. EU vil fortsætte med nøje at overvåge fremskridtene med de politiske reformer. Senest ved udgangen af 2006 forelægger Kommissionen Rådet en rapport om de fremskridt, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har gjort.