VESTBALKAN

Dette faktablad redegør for EU's politik over for Vestbalkan – en region, der omfatter Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien – samt for tiltrædelsesprocessen. Det beskriver målsætningerne om at fremme stabilitet, samarbejde og økonomisk udvikling, de vigtigste instrumenter såsom stabiliserings- og associeringsprocessen og førtiltrædelsesbistanden samt aktuel status for hvert lands fremskridt hen imod EU-medlemskab. Det forklarer også, hvordan Europa-Parlamentet bidrager til udvidelsesprocessen gennem sine godkendelsesbeføjelser, sine beslutninger og sit parlamentariske diplomati.

RETSGRUNDLAG

— Afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union (TEU): fastlægger de retlige rammer for EU's forbindelser med tredjelande

— Artikel 207 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF): regulerer internationale handelsaftaler

— Artikel 49 i TEU: fastsætter kriterierne for ansøgning og medlemskab.

MÅLSÆTNINGER

EU sigter mod at fremme fred, stabilitet og økonomisk udvikling på Vestbalkan og at stille EU-integration i udsigt.

BAGGRUND

I 1999 igangsatte EU stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP), som danner grundlag for EU's forbindelser med landene i regionen, samt stabilitetspagten, som er et mere vidtfavnende initiativ med deltagelse af alle vigtige internationale aktører. Stabilitetspagten blev i 2008 erstattet af Det Regionale Samarbejdsråd. På Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i 2003 blev det på ny bekræftet, at alle SAP-landene er potentielle kandidater til EU-medlemskab. Dette "europæiske perspektiv" blev genbekræftet i Kommissionens strategi for Vestbalkan fra februar 2018 og i erklæringerne efter en række topmøder mellem EU og Vestbalkan.

Formålet med denne politik er at understøtte for en gradvis integrering af landene på Vestbalkan i EU. Kroatien blev den 1. juli 2013 det første af de syv lande, der tiltrådte EU. Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien har alle kandidatlandsstatus. Nordmakedonien og Bosnien-Hercegovina har endnu ikke åbnet nogen af forhandlingskapitlerne. Bosnien-Hercegovina indgav sin medlemsansøgning den 15. februar 2016.

INSTRUMENTER

A. Stabiliserings- og associeringsprocessen

Stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP), som blev igangsat i 1999, udgør den strategiske ramme, der understøtter Vestbalkanlandenes gradvise tilnærmelse til EU. Den bygger på bilaterale aftalebaserede forbindelser, finansiel bistand, politisk dialog, handelsforbindelser og regionalt samarbejde.

De aftalebaserede forbindelser har form af stabiliserings- og associeringsaftaler (SAA'er). Disse aftaler indeholder bestemmelser om politisk og økonomisk samarbejde og etablering af frihandelsområder med de pågældende lande. På grundlag af fælles demokratiske principper, menneskerettighederne og retsstatsprincippet etableres der med hver enkelt SAA nogle permanente samarbejdsstrukturer. Stabiliserings- og Associeringsrådet, som sammentræder årligt på ministerplan, fører tilsyn med anvendelsen og gennemførelsen af hver aftale. Dette råd bistås af Stabiliserings- og Associeringsudvalget. Endelig sikrer et parlamentarisk stabiliserings- og associeringsudvalg (SAPC) – eller for Nordmakedoniens vedkommende et blandet parlamentarisk udvalg – samarbejde mellem Vestbalkanlandenes parlamenter og Europa-Parlamentet.

Siden SAA'en med Kosovo trådte i kraft i april 2016, har samtlige kandidatlande og potentielle kandidatlande på Vestbalkan nu en SAA. For så vidt angår Kosovo er den pågældende SAA udelukkende en aftale direkte med EU, som medlemsstaterne ikke behøver at ratificere (fem af EU's medlemsstater anerkender ikke Kosovo som en selvstændig stat). De handelsmæssige og handelsrelaterede aspekter ved SAA'erne er omfattet af interimsaftaler. Disse interimsaftaler træder normalt i kraft kort tid efter undertegnelsen, eftersom handel hører under EU's enekompetence.

B. Tiltrædelsesprocessen

Lande, som ønsker EU-medlemskab, skal opfylde de politiske Københavnskriterier (se faktabladet om udvidelsen af Unionen 5.5.1). Når et land er blevet godkendt som kandidatland, skal det fuldføre alle de forskellige trin i tiltrædelsesprocessen i et tempo, der i høj grad beror på landets egen fortjeneste og fremdrift.

Et kandidatland skal vedtage og gennemføre al gældende EU-ret (kaldet "acquis communautaire"). Kommissionen aflægger rapport om landenes fremskridt i sine årlige landerapporter. Alle centrale beslutninger træffes af Rådet ved enstemmighed, fra forhandlingerne indledes til de afsluttes. En tiltrædelsesaftale skal godkendes af Europa-Parlamentet og Rådet og derefter ratificeres af samtlige kontraherende stater, deriblandt det tiltrædende land, gennem deres respektive parlamentariske procedurer eller ved en folkeafstemning.

Kandidatlande og potentielle kandidatlande modtager finansiel bistand til at gennemføre de nødvendige reformer. Siden 2007 er EU's førtiltrædelsesbistand blevet kanaliseret gennem ét samlet instrument: instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA). Kommissionen vedtog i november 2023 en ny vækstplan for Vestbalkan på 6 mia. EUR for perioden 2024-2027. Formålet er at bringe nogle af fordelene ved EU-medlemskab til regionen allerede inden tiltrædelsen.

Midlerne fra vækstplanen tildeles på grundlag af landespecifikke reformdagsordener, hvor midlerne først frigives, efter at reformerne er gennemført.

Desuden kan de fleste kandidatlande og potentielle kandidatlande deltage i EU-programmer.

C. Regionalt samarbejde

Europæisk integration og regionalt samarbejde er indbyrdes tæt forbundne. Et af hovedformålene med SAP'en er at tilskynde landene i regionen til at samarbejde indbyrdes inden for en lang række forskellige områder, bl.a. retsforfølgning af krigsforbrydelser, grænsestridigheder, flygtninge og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Et særligt element i IPA'et er øremærket til regionalt samarbejde og grænseoverskridende programmer.

Det Regionale Samarbejdsråd (RCC) med sæde i Sarajevo opererer under vejledning af den sydøsteuropæiske samarbejdsproces. RCC har til formål at støtte de af sine medlemmer, som står uden for EU, i deres europæiske og europæisk-atlantiske ambitioner og at udvikle samarbejde inden for områder såsom økonomisk og social udvikling, energi og infrastruktur, retlige og indre anliggender, sikkerhed, opbygning af humankapital samt parlamentariske forbindelser. EU og adskillige af dets medlemsstater støtter og deltager i RCC.

Et andet vigtigt regionalt initiativ er den centraleuropæiske frihandelsaftale. Derudover deltager landene på Vestbalkan i en række regionale ordninger.

D. Visumfrie rejser

Der blev indført visumfri indrejse i Schengenområdet for statsborgere i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien (nu Republikken Nordmakedonien), Montenegro og Serbien i december 2009 og for statsborgere i Albanien og Bosnien-Hercegovina i november 2010. I januar 2012 blev der indledt en dialog med Kosovo om en lempelse af visumreglerne for kosovoske statsborgere. I juli 2018 bekræftede Kommissionen, at Kosovo havde opfyldt alle kriterier. Efter langtrukne interinstitutionelle forhandlinger og en endelig afstemning i Europa-Parlamentet i april 2023 har kosovoerne siden januar 2024 kunnet rejse i Schengenområdet uden visum.

AKTUEL STATUS

A. Albanien

Albanien ansøgte om EU-medlemskab den 28. april 2009 og opnåede kandidatlandsstatus i juni 2014. Som følge af Albaniens fremskridt har Kommissionen anbefalet at indlede tiltrædelsesforhandlinger. I juni 2018 nåede Rådet til enighed om, at tiltrædelsesforhandlingerne med Albanien kunne indledes i juni i det følgende år, forudsat at de nødvendige betingelser var opfyldt. I marts 2020 gav Rådet sin godkendelse til at indlede tiltrædelsesforhandlingerne, dog stadig under forudsætning af visse betingelser var opfyldt. I juli 2020 forelagde Kommissionen sit udkast til en forhandlingsramme for medlemsstaterne. Tiltrædelsesforhandlingerne med Albanien og Nordmakedonien, som blev behandlet samlet på grund af Kommissionens fælles positive henstilling, blev formelt indledt i juli 2022 efter længere tids forsinkelse, som hovedsageligt skyldtes konflikter mellem Nordmakedonien og Bulgarien vedrørende identitet, sprog og historie. Den 15. oktober 2024 indledte

Albanien forhandlinger om klynge 1 (grundlæggende elementer) bestående af fem kapitler. I november 2025 havde landet påbegyndt forhandlinger om samtlige seks klynger om gældende EU-ret.

B. Bosnien-Hercegovina

SAA'en med Bosnien-Hercegovina blev forhandlet på plads og undertegnet i juni 2008, men trådte ikke i kraft, hovedsageligt fordi landet ikke havde efterlevet en vigtig afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Anlæggelsen af en ny strategi over for landet med større fokus på økonomisk styring førte til, at SAA'en omsider kunne træde i kraft den 1. juni 2015. Bosnien-Hercegovina indgav sin medlemsansøgning den 15. februar 2016. I maj 2019 offentliggjorde Kommissionen sin udtalelse om ansøgningen, som indeholdt en liste med 14 nøgleprioriteter, som Bosnien-Hercegovina skulle opfylde, for at tiltrædelsesforhandlingerne kunne indledes. Disse prioriteter omfattede bl.a. at sikre, at det parlamentariske stabiliserings- og associeringsudvalg fungerer korrekt (nøgleprioritet 3). I oktober 2023 – otte år efter det første mislykkede forsøg i 2015 – blev det første fuldgyldige SAPC-møde mellem EU og Bosnien-Herzegovina afholdt i Sarajevo. Dette foranledigede Kommissionen til i sin landerapport for 2023 at konkludere, at nøgleprioritet 3 dermed var opnået. Siden da har der være afholdt yderligere SAPC-møder. I kølvandet på Ruslands angrebskrig mod Ukraine og EU's beslutning i juni 2022 om at tildele Moldova og Ukraine kandidatlandsstatus besluttede Det Europæiske Råd i december 2022 tillige at tildele Bosnien-Hercegovina kandidatlandsstatus. Tiltrædelsesforhandlingerne med Bosnien-Hercegovina blev formelt indledt i marts 2024, men fremskridtene har været beskedne og langsommelige, hvilket er blevet forværret af en dyb indenrigspolitisk krise. I september 2025 forelagde Bosnien-Hercegovina kraftigt forsinket sin reformdagsorden for vækstplanen for Kommissionen, efter at finansieringsrammen i juli 2025 uigenkaldeligt blev nedskåret med 10 %. Reformdagsordenen blev godkendt i december 2025.

C. Nordmakedonien

Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien (nu Republikken Nordmakedonien) ansøgte om EU-medlemskab i marts 2004 og opnåede kandidatlandsstatus i december 2005. Landet var imidlertid i en årrække ude af stand til at indlede tiltrædelsesforhandlingerne, hovedsageligt på grund af tvisten med Grækenland om navnet "Makedonien". Det lykkedes at få løst tvisten gennem Prespaaftalen, som trådte i kraft i februar 2019, og hvorved landet antog navnet "Republikken Nordmakedonien" (med kortformen "Nordmakedonien"). Kommissionen har siden 2009 og med fast opbakning fra Parlamentet konsekvent anbefalet at indlede tiltrædelsesforhandlinger med landet. I juni 2018 nåede Rådet til enighed om, at tiltrædelsesforhandlingerne med Nordmakedonien kunne indledes i juni 2019, forudsat at de nødvendige betingelser var opfyldt. I marts 2020 besluttede Rådet at indlede tiltrædelsesforhandlinger uden at fastsætte yderligere betingelser. I juli 2020 forelagde Kommissionen medlemsstaterne sit udkast til en forhandlingsramme. Tiltrædelsesforhandlingerne med Nordmakedonien og Albanien, som blev behandlet samlet på grund af Kommissionens fælles positive henstilling, blev formelt indledt i juli 2022 efter en forsinkelse, som hovedsageligt skyldtes konflikter mellem Nordmakedonien og Bulgarien vedrørende identitet, sprog og historie. Nordmakedonien afsluttede screeningsprocessen i december 2023, men der er

endnu ikke åbnet nogen klynger/kapitler i afventning af landets forventede forfatningsændring, hvorved det bulgarske mindretal anerkendes i præamblen, som foreskrevet i Rådets konklusioner fra 2022.

D. Kosovo

Kosovo er en potentiel kandidat til at tiltræde EU. Området erklærede ensidigt sin uafhængighed i februar 2008. Kosovos uafhængighed anerkendes ikke af fem EU-medlemsstater (Cypern, Grækenland, Rumænien, Slovakiet og Spanien) og to lande i regionen (Serbien og Bosnien-Hercegovina), de tre "nye ansøgerlande" (Georgien, Moldova og Ukraine) og to permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd (Kina og Rusland). Efter at Beograd og Pristina i april 2013 indgik en skelsættende aftale om at normalisere forbindelserne (Bruxellesaftalen), besluttede Det Europæiske Råd i juni 2013 at indlede forhandlinger med Kosovo om en SAA, som trådte i kraft den 1. april 2016. I juli 2018 – seks år efter indførelsen en køreplan for lempelse af visumreglerne – bekræftede Kommissionen, at Kosovo havde opfyldt samtlige kriterier. Kosovos fremtidige EU-integration er, ligesom Serbiens, fortsat tæt knyttet til gennemførelsen af den EU-faciliterede dialog mellem Kosovo og Serbien, som burde føre til en juridisk bindende helhedsaftale om normalisering af parternes forbindelser. Begge parter skal opfylde deres forpligtelser i henhold til en revideret aftale fra begyndelsen af 2023, som har til formål at genoptage den fastlåste dialog.

E. Montenegro

Montenegro blev selvstændigt i 2006 og ansøgte om EU-medlemskab i december 2008. Landet opnåede kandidatlandsstatus i december 2010, og tiltrædelsesforhandlingerne blev indledt i juni 2012. Montenegro blev i juni 2024 det første af landene, der opfyldte sine foreløbige benchmarks vedrørende de kritiske retsstatskapitler, nemlig kapitel 23 om retsreform og grundlæggende rettigheder og kapitel 24 om frihed, sikkerhed og retshåndhævelse. Alle 33 forhandlingskapitler er nu blevet åbnet, mens syv kapitler er blevet foreløbigt afsluttet. Reformarbejdet med henblik på EU-integration er igennem de seneste to år blevet fremskyndet, hvilket gør landet til den nuværende frontløber i forhandlingerne.

F. Serbien

Serbien indgav sin ansøgning om EU-medlemskab i december 2009 og opnåede kandidatlandsstatus i marts 2012, efter at Beograd og Pristina var nået til enighed om Kosovos regionale folkerepræsentation. Tiltrædelsesforhandlingerne blev formelt indledt den 21. januar 2014. De to første kapitler, herunder kapitlet om normalisering af forbindelserne med Kosovo, blev åbnet i december 2015. De altafgørende retsstatskapitler, kapitel 23 og 24, blev åbnet den 18. juli 2016. Til dato er 22 af de 35 kapitler blevet åbnet, mens to kapitler er blevet foreløbigt afsluttet. De fire kapitler, som tilsammen udgør "klynge fire" (om den grønne dagsorden og bæredygtig konnektivitet), blev åbnet i december 2021. Siden da er der ikke blevet åbnet nye kapitler eller klynger. Serbiens fremtidige EU-integration er, ligesom Kosovos, fortsat tæt knyttet til gennemførelsen af den EU-faciliterede dialog mellem Serbien og Kosovo, som burde føre til en juridisk bindende helhedsaftale om normalisering af parternes forbindelser. Begge parter skal opfylde deres forpligtelser i henhold til en revideret aftale fra begyndelsen af 2023, som har til formål at genoptage den fastlåste dialog.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet er fuldt involveret i SAP'en, og dets godkendelse er nødvendig for indgåelse af alle SAA'er (jf. artikel 218, stk. 6, i TEUF). Det skal ligeledes godkende alle nye tiltrædelser af EU (jf. artikel 49 i TEU). Derudover har det via sine budgetbeføjelser direkte indflydelse på, hvilke beløb der afsættes til IPA'et. Parlamentets Udenrigsudvalg udpeger faste ordførere for alle kandidatlande og potentielle kandidatlande. Parlamentet giver udtryk for sine holdninger til udvidelse i form af årlige beslutninger som opfølgning på Kommissionens seneste årlige landerapporter.

I juni 2020 fremsatte Parlamentet en række henstillinger om Vestbalkan efter i Zagreb mellem EU og Vestbalkan (afholdt online). Den 29. februar 2024 vedtog det en beslutning om uddybning af EU-integrationen med henblik på fremtidige udvidelser. Den 11. marts 2026 vedtog det en beslutning om EU's udvidelsesstrategi, hvori det hedder, at udvidelse styrker EU's sikkerhed og forhindrer destabiliserende geopolitiske gråzoner og fortsat bør være meritbaseret, værdidrevet og betinget af reformer.

Parlamentet fremmer de bilaterale forbindelser med parlamenterne i landene på Vestbalkan gennem sine delegationer, som mødes regelmæssigt – som udgangspunkt to gange om året – med deres modparter for at drøfte spørgsmål, der er relevante for stabiliserings- og associeringsaftalerne og EU's tiltrædelsesprocesser. På opfordring sender Parlamentet valgobservatører for at overvåge de fleste valg i de seks Vestbalkanlande, hvilket det allerede har gjort i alle seks. Det har desuden udviklet en række aktiviteter og programmer vedrørende parlamentarisk demokrati og kapacitetsopbygning, som er skræddersyet til behovene i de deltagende parlamenter på Vestbalkan. I de seneste år har Parlamentet også lettet tilnærmelsen mellem de politiske partier i Nordmakedonien og Serbien.

Dette faktablad er udarbejdet af Direktoratet for Regioner under Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Unionens Eksterne Politikker. Yderligere oplysninger findes på Parlamentets webside om udvidelse.

Igor MISKULIN
04/2026