



## VESTBALKAN

EU har udviklet en politik til støtte for en gradvis integration af landene på Vestbalkan i Unionen. Den 1. juli 2013 blev Kroatien det første af de syv lande, der tiltrådte, og Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien har status af kandidatlande. Der er indledt tiltrædelsesforhandlinger og åbnet kapitler med Montenegro og Serbien, der blev indledt forhandlinger med Albanien og Nordmakedonien i juli 2022, og Kosovo indgav sin ansøgning om EU-medlemskab i december 2022.

### RETSGRUNDLAG

- Afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union (TEU): EU's optræden udadtil
- Artikel 207 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF): internationale handelsaftaler
- Artikel 49 i TEU: kriterier for ansøgning og medlemskab.

### MÅL

Den Europæiske Union sigter mod at fremme fred, stabilitet og økonomisk udvikling på Vestbalkan og bane vejen for udsigten til integration i Unionen.

### BAGGRUND

I 1999 lancerede EU stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP), som danner grundlag for forbindelserne mellem EU og landene i regionen, og stabilitetspagten, som er et bredere 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 igen bekræftet, at alle SAP-lande var potentielle kandidater til et 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.

### INSTRUMENTER

#### A. Stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP)

Den SAP, som blev lanceret i 1999, er den strategiske ramme, der understøtter landene på 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). De 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, der mødes årligt på ministerplan, fører tilsyn med den pågældende aftales anvendelse og gennemførelse. Det bistås af Stabiliserings- og Associeringsudvalget. Endelig sikrer et parlamentarisk stabiliserings- og associeringsudvalg (SAPC) samarbejde mellem Vestbalkanlandenes parlamenter og Europa-Parlamentet.

Siden ikrafttrædelsen af SAA'en med Kosovo i april 2016 er der nu SAA'er i kraft med alle kandidatlande og potentielle kandidatlande på Vestbalkan. I Kosovos tilfælde er SAA'en udelukkende en aftale med EU, som medlemsstaterne ikke behøver at ratificere (fem medlemsstater anerkender ikke Kosovo som en selvstændig stat). De handelsmæssige og handelsrelaterede aspekter af SAA'erne indgår i interimsaftaler. Disse træder normalt i kraft hurtigt efter undertegnelsen, eftersom handel hører under EU's enekompetence.

## **B. Tiltrædelsesprocessen**

Land, der ansøger om EU-medlemsskab, skal opfylde de politiske Københavnskriterier (se faktabladet om udvidelsen af Unionen [5.5.1](#)). Når et land er blevet anerkendt som kandidatland, gennemgår det de forskellige trin i tiltrædelsesprocessen i et tempo, der i høj grad afhænger af landets egne resultater og fremskridt.

Et kandidatland skal vedtage og gennemføre al gældende EU-ret (den såkaldte "acquis communautaire"). Kommissionen aflægger rapport om fremskridtene i sine årlige landerapporter. Alle centrale beslutninger træffes af Rådet med enstemmighed, fra indledningen af forhandlingerne til afslutningen af dem. Tiltrædelsesaftalen skal godkendes af Europa-Parlamentet og Rådet, før den ratificeres af alle kontraherende stater.

Kandidatlande og potentielle kandidatlande modtager finansiel bistand til at gennemføre de nødvendige reformer. Siden 2007 er EU's førtiltrædelsesbistand blevet kanaliseret gennem et enkelt fælles instrument: instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA).

De fleste kandidatlande og potentielle kandidatlande kan også deltage i EU-programmer.

## **C. Regionalt samarbejde**

Europæisk integration og regionalt samarbejde er tæt indbyrdes forbundne. Et af hovedformålene med SAP er at tilskynde landene i regionen til at samarbejde med hinanden på en lang række områder, herunder retsforfølgning af krigsforbrydelser, grænsespørgsmål, flygtninge og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Et særligt



element i IPA'et er øremærket regionalt samarbejde og grænseoverskridende programmer.

Det Regionale Samarbejdsråd (RCC), der har sæde i Sarajevo, agerer under vejledning af den sydøsteuropæiske samarbejdsproces. RCC har til formål at støtte sine ikke-EU-medlemmers europæiske og europæisk-atlantiske ambitioner og at udvikle samarbejde på områder som økonomisk og social udvikling, energi og infrastruktur, retlige og indre anliggender, sikkerhed, opbygning af menneskelig kapital samt parlamentariske forbindelser. EU og mange individuelle EU-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 givet tilladelse til visumfri indrejse i Schengenområdet til borgere fra den tidligere jugoslaviske republik Makedonien (nu Republikken Nordmakedonien), Montenegro og Serbien fra og med december 2009 og til borgere fra Albanien og Bosnien-Hercegovina fra og med november 2010. I januar 2012 blev der indledt en dialog om visumliberalisering med Kosovo. I juli 2018 bekræftede Kommissionen, at Kosovo havde opfyldt alle kriterier. Efter langvarige interinstitutionelle forhandlinger og en endelig afstemning i Europa-Parlamentet i april 2023 vil kosovoerne kunne få visumfri indrejse i Schengenområdet senest i januar 2024.

## **DEN AKTUELLE SITUATION**

#### **A. Albanien**

Albanien ansøgte om EU-medlemskab den 28. april 2009. I oktober 2013 henstillede Kommissionen utvetydigt, at Albanien blev givet status som kandidat til EU-medlemskab, hvilket skete i juni 2014. I lyset af Albanien's fremskridt anbefalede Kommissionen gentagne gange at indlede tiltrædelsesforhandlinger. I juni 2018 nåede Rådet til enighed om en eventuel indledning af tiltrædelsesforhandlinger med Albanien i juni 2019, forudsat at de nødvendige betingelser var blevet opfyldt. I marts 2020 besluttede Rådet endelig at indlede tiltrædelsesforhandlinger i afventning af opfyldelsen af en række betingelser. I juli 2020 forelagde Kommissionen udkastet til en forhandlingsramme – den første, som tager højde for den "reviderede udvidelsesmetode for landene på Vestbalkan", der blev offentliggjort i februar 2020 – for medlemsstaterne. Tiltrædelsesforhandlingerne med Albanien og Nordmakedonien, der blev behandlet samlet på grund af Kommissionens fælles positive henstilling, blev formelt indledt i juli 2022 efter lange forsinkelser, der hovedsageligt skyldtes tvister vedrørende identitet, sprog og historie mellem Nordmakedonien og Bulgarien.

#### **B. Bosnien-Hercegovina**

Der blev allerede i juni 2008 forhandlet og undertegnet en SAA med Bosnien-Hercegovina, men dens ikrafttræden blev lagt på is, hovedsageligt på grund af landets manglende gennemførelse af en central afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. EU's "nye strategi" over for landet, som sætter større fokus på økonomisk styring, førte til, at SAA'en langt om længe kunne træde i kraft den 1. juni 2015. Landet indgav sin ansøgning om medlemskab den



15. februar 2016. I maj 2019 offentliggjorde Kommissionen sin holdning, herunder en liste over 14 nøgleprioriteter, som Bosnien-Hercegovina skulle opfylde, for at tiltrædelsesforhandlingerne kunne indledes. Disse omfatter at sikre, at SAPC'et, som repræsenterer den parlamentariske dimension af SAA'en, fungerer korrekt (nøgleprioritet 3). Den 30. og 31. oktober 2023, næsten otte år efter det første mislykkede SAPC-møde i november 2015, blev der afholdt et fuldt udbygget tredje SAPC-møde om EU-Bosnien-Hercegovina i Sarajevo. Dette førte til, at Kommissionen i dens landerapport for 2023 om Bosnien-Hercegovina konkluderede, at nøgleprioritet 3 var blevet opfyldt. I kølvandet på den russiske angrebskrig mod Ukraine og EU's beslutning i juni 2022 om at give Moldova og Ukraine status af kandidatlande besluttede Det Europæiske Råd i december 2022 også at give Bosnien-Hercegovina status som kandidatland. Den 8. november 2023 anbefalede Kommissionen, at der blev indledt EU-tiltrædelsesforhandlinger med Bosnien-Hercegovina, "når medlemskabskriterierne er opfyldt i nødvendig grad".

### C. Republikken Nordmakedonien

Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien (nu Republikken Nordmakedonien) ansøgte om EU-medlemskab i marts 2004 og fik tildelt status af EU-kandidatland i december 2005. Imidlertid var landet gennem mange år ikke i stand til at indlede tiltrædelsesforhandlinger, hovedsageligt på grund af tvisten med Grækenland om landets brug af navnet "Makedonien". Denne tvist lykkedes det at løse gennem "Prespaaftalen" om landets nye navn – "Republikken Nordmakedonien" (eller blot "Nordmakedonien") – der trådte i kraft i februar 2019. Siden 2009 har Kommissionen med Europa-Parlamentets urokkelige støtte altid henstillet, at der indledes tiltrædelsesforhandlinger. I juni 2018 nåede Rådet til enighed om en eventuel indledning af tiltrædelsesforhandlinger med Nordmakedonien i juni 2019, forudsat at de nødvendige betingelser var opfyldt. I marts 2020 besluttede Rådet endelig at indlede tiltrædelsesforhandlinger uden at fastsætte yderligere betingelser. I juli 2020 forelagde Kommissionen udkastet til en forhandlingsramme – den første, som tager højde for den "reviderede udvidelsesmetode for landene på Vestbalkan" – for medlemsstaterne. Tiltrædelsesforhandlingerne med Nordmakedonien og Albanien, der blev behandlet samlet på grund af Kommissionens fælles positive henstilling, blev formelt indledt i juli 2022 efter lange forsinkelser, der hovedsageligt skyldtes tvister vedrørende identitet, sprog og historie mellem Nordmakedonien og Bulgarien.

### D. Kosovo

Kosovo er en potentiel kandidat til at tiltræde EU. Landet erklærede ensidigt sin uafhængighed i februar 2008. Fem EU-medlemsstater (Cypern, Grækenland, Rumænien, Slovakiet og Spanien) og to lande i regionen (Serbien og Bosnien-Hercegovina) har ikke anerkendt Kosovos uafhængighed. I juli 2018, seks år efter udstedelsen af en køreplan for visumliberalisering, bekræftede Kommissionen, at Kosovo havde opfyldt alle kriterierne. Efter langvarige interinstitutionelle forhandlinger og en endelig afstemning i Europa-Parlamentet i april 2023 vil kosovoerne kunne få visumfri indrejse i Schengenområdet senest i januar 2024. Efter at Beograd og Pristina i april 2013 havde indgået en skelsættende aftale om normalisering af 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. Kosovos fremtidige



EU-integration er, ligesom Serbiens, fortsat tæt knyttet til gennemførelsen af den EU-faciliterede dialog mellem Kosovo og Serbien, der burde føre til en juridisk bindende omfattende aftale om normalisering af deres forbindelser. Kosovo er (ligesom Serbien) endnu ikke begyndt at opfylde sine forpligtelser i henhold til en moderniseret aftale fra begyndelsen af 2023 om at genoptage den fastlåste dialog.

#### E. Montenegro

Montenegro, som blev selvstændigt i 2006, ansøgte om EU-medlemskab i december 2008. Landet blev tildelt status af kandidatland i december 2010, og tiltrædelsesforhandlingerne blev indledt i juni 2012. I overensstemmelse med EU's "nye strategi" for tiltrædelsesprocessen blev de kritiske retsstatskapitler – kapitel 23 om reform af retsvæsenet og grundlæggende rettigheder og kapitel 24 om frihed, sikkerhed og retfærdighed – åbnet på et tidligt tidspunkt i forhandlingerne, i december 2013. Indtil nu er alle 33 screenedede forhandlingskapitler blevet åbnet. Af disse er kun tre blevet foreløbigt lukket. Det sidste resterende centrale kapitel (om konkurrencepolitik) blev åbnet i juni 2020. Den politiske uro og ustabilitet i Montenegro har imidlertid ført til, at landets EU-integrationsproces er gået i stå i de seneste år.

#### F. Serbien

Serbien indgav sin ansøgning om EU-medlemskab i december 2009 og blev tildelt status af kandidatland i marts 2012, efter at Beograd og Pristina var nået til enighed om Kosovos regionale repræsentation. 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 centrale retsstatskapitler, kapitel 23 og 24, blev åbnet den 18. juli 2016. Til dato er 22 af de 35 kapitler blevet åbnet, og to kapitler er foreløbigt afsluttet. De fire kapitler, der udgør "klynge fire" om den grønne dagsorden og bæredygtig konnektivitet, blev åbnet i december 2021 efter en periode på to år uden åbning af nye kapitler. 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, der burde føre til en juridisk bindende omfattende aftale om normalisering af deres forbindelser. Serbien er (ligesom Kosovo) endnu ikke begyndt at opfylde sine forpligtelser i henhold til en moderniseret aftale fra begyndelsen af 2023 om at genoptage den fastlåste dialog.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet er fuldt involveret i SAP, 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 (artikel 49 i TEU). Derudover har det via sine budgetbeføjelser direkte indflydelse på de beløb, der afsættes til IPA'et. Europa-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 reaktion på Kommissionens seneste årlige landerapporter. I juni 2020 fremsatte Parlamentet efter Zagreb-topmødet mellem EU og Vestbalkan (der blev afholdt online) også en række henstillinger om Vestbalkan. Den 23. november 2022 vedtog det yderligere henstillinger om en ny EU-strategi



for udvidelsen. Parlamentet opretholder desuden regelmæssige bilaterale forbindelser med Vestbalkanlandenes parlamenter gennem sine delegationer, der jævnligt afholder møder med de tilsvarende delegationer på Vestbalkan for at drøfte spørgsmål af betydning for SAP'erne og EU-tiltrædelsesprocessen, gennemsnitligt to gange om året. Når det bliver anmodet herom, observerer Parlamentet de fleste valg på Vestbalkan, hvilket det allerede har gjort i alle landene på Vestbalkan. Det har også udviklet en række aktiviteter og programmer om parlamentarisk demokrati og kapacitetsopbygning, der er skræddersyet til behovene i partnerparlamenterne på Vestbalkan. I Nordmakedonien og Serbien har Parlamentet derudover lettet tilnærmelsen mellem de politiske partier.

André De Munter

11/2023

