



Strasbourg, den 19.10.2021
COM(2021) 644 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2021

{SWD(2021) 288 final} - {SWD(2021) 289 final} - {SWD(2021) 290 final} -
{SWD(2021) 291 final} - {SWD(2021) 292 final} - {SWD(2021) 293 final} -
{SWD(2021) 294 final}

I. INDLEDNING

I denne meddelelse gøres der status over udviklingen siden den sidste udvidelsespakke, der blev vedtaget i oktober 2020. Der ses på de fremskridt, som landene på Vestbalkan og Tyrkiet har gjort, de udfordringer, man er stødt på, og de reformer, der skal gennemføres, og den indeholder konklusioner og anbefalinger for den kommende periode. Der tages hensyn til de særlige omstændigheder, herunder covid-19-pandemien, der har påvirket udviklingen i EU og regionen.

Topmødet mellem EU og Vestbalkan den 6. oktober 2021 sendte et vigtigt signal til EU's partnere på Vestbalkan om, at deres fremtid ligger i Den Europæiske Union. **EU's faste strategiske engagement i regionen** blev afspejlet i en række nøgleaktioner, der skaber håndgribelige fordele for borgerne på Vestbalkan, fra fortsat støtte til håndteringen af covid-19 til et betydeligt tilsagn om finansiering under den økonomiske plan og investeringsplanen¹ for at styrke regionens langsigtede udvikling og bæredygtige genopretning. Lederne blev enige om at styrke samarbejdet på en række områder, herunder sikkerhed, og forpligtede sig til at afholde regelmæssige topmøder mellem EU og Vestbalkan.

Covid-19-pandemien ramte Vestbalkan hårdt i anden halvdel af 2020 og begyndelsen af 2021. Efter den første EU-pakke på over 3,3 mia. EUR til gavn for mennesker og virksomheder på Vestbalkan² er der med den økonomiske plan og investeringsplanen føjet yderligere 9 mia. EUR til for at støtte regionens socioøkonomiske genopretning under instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA). Målet er at generere yderligere potentielle investeringer på 20 mia. EUR.

Alle partnerne på Vestbalkan har tilsluttet sig COVAX-faciliteten, som EU som en del af Team Europe nu har afsat over 3 mia. EUR til. COVAX sikrer de deltagende partnere **adgang til sikre og effektive vacciner** mod covid-19 til en forhandlet pris. Ud over sin meget betydelige støtte til COVAX afsatte Den Europæiske Union 70 mio. EUR i tilskud til Vestbalkan, primært til videresalg af vacciner indkøbt af EU. Som udgangspunkt blev der leveret 650 000 doser mellem maj og august 2021 med bistand fra Østrig efterfulgt af donationer fra flere medlemsstater på vegne af Team Europe. I alt har EU og EU's medlemsstater leveret 2,9 mio. vaccinedoser til Vestbalkan. EU's civilbeskyttelsesmekanisme bidrog til leveringen af vacciner og medicinsk udstyr fra medlemsstaterne og rescEU's nødlager af lægemidler og medicinsk udstyr. EU vil fortsat støtte alle partners vaccinationsplaner for at bidrage til at nå op på samme vaccinationsprocent som EU-gennemsnittet inden udgangen af 2021.

I lyset af det europæiske perspektiv for Vestbalkan er EU fortsat med at behandle regionen som privilegerede partnere ved at inddrage dem i EU's mekanismer og instrumenter, herunder møder i Udvalget for Sundhedssikkerhed, fælles indkøb af medicinske modforanstaltninger, EU-civilbeskyttelsesmekanismen, Solidaritetsfonden, konsulær bistand til hjemsendelse og undtagelsen fra EU's midlertidige eksportrestriktioner for medicinsk udstyr. Desuden kan partnerne på Vestbalkan også bruge de tilskud, der ydes til indkøb af vacciner, til at dække omkostningerne ved de tekniske krav til fuld overensstemmelse med EU's digitale

¹ COM(2020) 641 final.

² Dette omfatter omfordelinger fra instrumentet til førtiltrædelsesbistand på 41,46 mio. EUR i øjeblikkelig støtte, 88 mio. EUR til støtte til sundhedsområdet, herunder 70 mio. EUR til at sikre tilgængelighed af og adgang til pålidelige, effektive og EU-godkendte covid-19-vacciner, 761,5 mio. EUR til støtte til genopretningen efter de sociale og økonomiske virkninger af krisen samt 750 mio. EUR i makrofinansiel bistand og en bistandspakke på 1,7 mia. EUR fra Den Europæiske Investeringsbank.

covidcertifikatsystem. Republikken Nordmakedonien afsluttede denne tilpasning i august og Republikken Albanien i begyndelsen af september. Deltagelse i EU's digitale covidcertifikatsystem vil gøre det endnu lettere at rejse mellem Vestbalkan og EU og yderligere hjælpe regionen med at afbøde pandemiens økonomiske og sociale konsekvenser.

For at samarbejde og udvise solidaritet med Tyrkiet i forbindelse med covid-19-pandemien blev de første **EU-finansierede indsatsforanstaltninger** iværksat umiddelbart efter udbruddet. Hidtil har Den Europæiske Union mobiliseret over 105 mio. EUR i EU-støtte til forebyggelse og behandling af covid-19 og til afbødning af de økonomiske og sociale konsekvenser. Navnlig blev der mobiliseret ca. 64 mio. EUR under faciliteten for flygtninge for at imødekomme flygtningenes covid-19-relaterede behov. Tyrkiet var blandt de første lande, der indgik i EU's digitale covidcertifikatsystem, hvilket gav mulighed for gensidig anerkendelse af certifikatet i EU og Tyrkiet. I august 2021 aktiverede Tyrkiet EU's civilbeskyttelsesmekanisme og anmodede om fly til at hjælpe med at bekæmpe brande, der brød ud i kystområderne ved Det Ægæiske Hav og Middelhavet.

Oversigt over den vigtigste udvikling

Montenegro og **Serbien** blev enige om at anvende den reviderede metode fra 2020, der er beskrevet i Kommissionens meddelelse "Forbedring af tiltrædelsesprocessen — Et troværdigt EU-perspektiv for landene på Vestbalkan"³. Denne aftale blev godkendt på de første politiske regeringskonferencer med disse lande den 22. juni 2021 og viste EU's vilje til at gøre fremskridt i deres tiltrædelsesforhandlinger. Den første regeringskonference med Montenegro under den reviderede metode gav politisk styring til at fremskynde arbejdet med at opfylde de foreløbige benchmarks på retsstatsområdet — den næste milepæl, der er nødvendig for at komme videre i tiltrædelsesforhandlingerne. På den første regeringskonference med Serbien under den reviderede metode blev kursen mod åbning af klynger fastlagt på grundlag af landets forventede fremskridt, navnlig med hensyn til retsstatsreformer.

I overensstemmelse med den reviderede metode vurderer Kommissionen i konklusionerne og anbefalingerne i denne meddelelse den overordnede balance i tiltrædelsesforhandlingerne med Montenegro og Serbien og foreslår vejen frem for hvert af landene. De næste regeringskonferencer bør finde sted efter offentliggørelsen af den nuværende årlige pakke af rapporter og de efterfølgende rådskonklusioner. Med forbehold af enighed i Rådet vil disse konferencer udgøre et forum for åbning af klynger, for politisk dialog om reformer, for at gøre status over den samlede tiltrædelsesproces og planlægning for det kommende år, herunder åbning og lukning af yderligere klynger og kapitler samt mulige korrigerende foranstaltninger.

Med hensyn til retningslinjerne for forhandlingerne med **Nordmakedonien** og **Albanien** er det afgørende, at EU's medlemsstater afslutter drøftelserne uden yderligere forsinkelse, og at de første regeringskonferencer med Albanien og Nordmakedonien afholdes hurtigst muligt under det slovenske formandskab. Nordmakedonien har opretholdt et støt og konstant tempo i gennemførelsen af EU's reformer, navnlig på centrale områder som retsstaten, herunder bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Landet opfylder fortsat betingelserne for afholdelse af den første regeringskonference. Man skal prioritere løsningen af udestående bilaterale spørgsmål mellem Bulgarien og Nordmakedonien. Albanien fremskridt med hensyn til valgreform og fortsatte gode resultater med gennemførelsen af centrale retsstatsreformer har underbygget Kommissionens vurdering af, at landet opfylder betingelserne for at afholde den første regeringskonference under tiltrædelsesforhandlingerne.

³ COM(2020) 57 final.

Forsinkelserne med den officielle indledning af tiltrædelsesforhandlinger påvirker EU's troværdighed negativt.

Kommissionen identificerede i sin udtalelse om **Bosnien-Hercegovinas** ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union⁴ 14 nøgleprioriteter, som Bosnien-Hercegovina skal opfylde, for at Kommissionen kan anbefale, at der indledes EU-tiltrædelsesforhandlinger. Rådet godkendte de 14 nøgleprioriteter i december 2019. Bosnien-Hercegovina skal levere resultater med hensyn til en kritisk masse af reformer med henblik på at opfylde de 14 nøgleprioriteter, før Kommissionen kan overveje at anbefale at tildele landet kandidatstatus.

EU støttede fortsat gennemførelsen af stabiliserings- og associeringsaftalen med **Kosovo***. Kommissionens forslag om at ophæve visumpligten for kosovoske statsborgere drøftes stadig i Rådet og bør behandles som en hastesag. Kommissionen fastholder sin vurdering af, at alle de kriterier, som Rådet har fastsat for visumliberalisering med **Kosovo**, er opfyldt.

Den økonomiske plan og investeringsplanen for Vestbalkan fokuserer på at bygge bro over den socioøkonomiske kløft mellem regionen og EU. Den yder bistand til regionen gennem investeringer og politiske initiativer inden for transport, energi, digital omstilling, grøn dagsorden, støtte til den private sektor, økonomisk integration, innovation og støtte til udvikling af menneskelig kapital. I planen anerkendes den centrale rolle, som retsstatsprincippet spiller som en hjørnesteen i bæredygtig udvikling, og det understreges, at der sammen med de strukturelle økonomiske reformer fortsat bør gøres fremskridt på de grundlæggende områder, samtidig med at flagskibsinitiativerne gennemføres.

For at gennemføre planen mobiliserer EU i 2021-2027 op til 9 mia. EUR i IPA III-finansiering, herunder op til 1 mia. EUR til oprettelse af garantifaciliteten for Vestbalkan, som forventes at tiltrække kapital til ca. 20 mia. EUR i investeringer i det næste årti. Det vil være nødvendigt fortsat at lægge vægt på gode naboskabsforbindelser og regionalt samarbejde for at nå planens mål.

Kommissionen fortsatte gennemførelsen af **strategien for Vestbalkan**⁵ og den prioriterede dagsorden, der blev vedtaget på topmødet mellem EU og Vestbalkan i Sofia i maj 2018⁶. De fleste af de planlagte foranstaltninger er nu i gang eller er afsluttet. De igangværende projekter har primært til formål at måle retssystemernes resultater i landene på Vestbalkan samt overvåge retssager om korruption på højt niveau og sager om organiseret kriminalitet. Desuden er landene på Vestbalkan nu tæt knyttet til arbejdet i EU's agenturer på området retlige og indre anliggender. Der pågår et struktureret samarbejde med EU om migration og sikkerhedsspørgsmål, navnlig om terrorbekæmpelse, forebyggelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme samt organiseret kriminalitet. En række relevante anbefalinger vedrørende retsstatsreformer i hele regionen er dog stadig ikke behandlet og bør prioriteres højt.

Regionen har afsluttet alle foranstaltninger i handlingsplanen for et regionalt økonomisk område, og på topmødet i Sofia i november 2020 inden for rammerne af Berlinprocessen blev der vedtaget en ambitiøs opfølgingsplan for oprettelsen af et fælles regionalt marked. Dette **fælles regionale marked** — et eksempel på inklusivt regionalt samarbejde — vil være afgørende for at øge hele regionens tiltrækningskraft og konkurrenceevne, fremskynde

⁴ [COM\(2019\) 261 final](#).

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

⁵ COM(2020) 57 final.

⁶ [sofia-declaration_en.pdf \(europa.eu\)](#).

genopretningen efter pandemien, navnlig for at tiltrække investorer, der søger diversificering af udbuddet og kortere værdikæder, samt for at maksimere fordelene ved investeringer i konnektivetsinfrastruktur. Det er derfor vigtigt, at alle parter spiller en konstruktiv rolle i opbygningen af det fælles regionale marked og opfylder deres fælles forpligtelser til gavn for borgerne og erhvervslivet i regionen.

Arbejdets ændrede karakter, den digitale og den grønne omstilling og covid-19-pandemien har en meget direkte indvirkning på menneskers liv og påvirker regionens socioøkonomiske struktur. For at udnytte mulighederne og minimere de potentielle negative konsekvenser af disse udfordringer er det afgørende, at partnerne på Vestbalkan opretholder **makroøkonomisk stabilitet og gennemfører strukturreformer** for at afhjælpe de konstaterede svagheder i deres økonomier og hjælpe deres samfund med at blive mere modstandsdygtige. Gennemførelsen af reformerne i de **økonomiske reformprogrammer** og i de politiske retningslinjer, der vedtages i fællesskab med EU's medlemsstater⁷, er derfor afgørende ikke blot for at forbedre konkurrenceevnen, fremme jobskabelsen og fremme social inklusion, men også for at sikre finanspolitisk holdbarhed og opfylde de økonomiske kriterier i tiltrædelsesprocessen og for at maksimere den potentielle virkning af EU's investeringspakke.

Tyrkiet er et kandidatland og en vigtig partner for EU på vigtige områder af fælles interesse såsom migration, terrorbekæmpelse, økonomi, handel, energi og transport.

I 2021 blev dialogen og samarbejdet med Tyrkiet styrket. Den højtstående repræsentant og Kommissionen forelagde den fælles meddelelse "Status over de politiske, økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem EU og Tyrkiet"⁸ for Det Europæiske Råd den 20. marts 2021. På dette grundlag har EU's ledere besluttet, at Den Europæiske Union er rede til at gå i dialog med Tyrkiet på en trinvis, forholdsmæssig og reversibel måde for at styrke samarbejdet på en række områder af fælles interesse, forudsat at den nuværende nedtrapning opretholdes, og at Tyrkiet engagerer sig konstruktivt og på de betingelser, der er fastsat i de seneste konklusioner fra Det Europæiske Råd. I den forbindelse blev der afholdt dialoger på højt plan om klima og migration og sikkerhed, som snart vil blive efterfulgt af dialogen om sundhed. Det Europæiske Råd gentog EU's strategiske interesse i et stabilt og sikkert miljø i det østlige Middelhavsområde og i udviklingen af et samarbejdsbaseret og gensidigt fordelagtigt forhold til Tyrkiet. Samtidig bekræftede EU's ledere på ny deres tilsagn om at forsvare EU's og EU's medlemsstaters interesser.

Erklæringen fra EU og Tyrkiet fra marts 2016 gav fortsat resultater og var den centrale ramme for samarbejdet om migration. Tyrkiet fortsatte sin meget prisværdige indsats for at huse omkring fire millioner flygtninge fra Syrien og andre lande i det, der er verdens største flygtningesamfund. Der opstod imidlertid problemer med gennemførelsen af erklæringen som følge af Tyrkiets ensidige suspension af tilbagesendelser af irregulære migranter og afviste asylansøgere fra de græske øer fra marts 2020 og fremkomsten af alternative smuglerruter til Cypern og Italien. Samlet set var antallet af ulovlige grænsepassager mellem Tyrkiet og EU stadig betydeligt lavere end før vedtagelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet.

EU fastholdt fortsat sit tilsagn om at yde betydelig finansiel støtte til flygtninge og værtsamfund i Tyrkiet. Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet har mobiliseret 6 mia. EUR. Der blev indgået kontrakter for det fulde driftsbudget ved udgangen af 2020 med over 4,2 mia. EUR udbetalt i august 2021 gennem mere end 100 projekter. Dens resultater omfattede hjælp

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/44029/st08101-en20.pdf>.

⁸ JOIN(2021) 8 final/2.

til 1,8 millioner flygtninge med at opfylde deres basale behov, hjælp til at få 700 000 flygtningebørn i skole, opførelse af 363 skoler og levering af over 18 mio. konsultationer inden for primær sundhedspleje. I juni foreslog Kommissionen at tildele en yderligere pakke på 3 mia. EUR for perioden 2021-2023 ud over de 0,5 mia. EUR i humanitær mellemfinansiering, der blev stillet til rådighed i 2020. Dette vil omfatte finansiering af migrationsstyring og grænsekontrol, navnlig ved Tyrkiets østlige grænse. Situationen for flygtninge i regionen vil fortsat være kritisk eller endog forringes, hvilket forværres af covid-19 og de efterfølgende økonomiske vanskeligheder. Migrationsstrømme fra andre dele af regionen, herunder Afghanistan, kan føre til yderligere behov. Tyrkiet har dog ikke vendt den negative tendens med at bevæge sig længere væk fra Den Europæiske Union med **alvorlige tilbageskridt på områderne demokrati, retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder og retsvæsenets uafhængighed**. EU's ledere har understreget, at angreb på politiske partier, menneskerettighedsforkæmpere og medier udgør et stort tilbageslag for menneskerettighederne og er i strid med Tyrkiets forpligtelser til at respektere demokratiet, retsstatsprincippet og kvinders rettigheder. Dialogen om sådanne spørgsmål er fortsat en integreret del af forbindelserne mellem EU og Tyrkiet.

Både EU og Tyrkiet har fortsat gavn af **toldunionen**. Omfanget af den bilaterale handel steg, og EU's relative andel af Tyrkiets udenrigshandel steg en smule. Tyrkiet har imidlertid ikke taget fat på en række handelsmæssige irritationsmomenter, der hæmmer toldunionens gnidningsløse funktion, til trods for Kommissionens øgede engagement. Tyrkiets stadig mere assertive **udenrigspolitik** var fortsat i strid med EU's prioriteter under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og EU's bredere interesser, navnlig på grund af landets interventioner og støtte til militære aktioner i de fleste af de omkringliggende regionale konflikter. I juni 2021 nævnte EU's ledere, at Det Europæiske Råd i overensstemmelse med EU's og Tyrkiets fælles interesse i regional fred og stabilitet forventer, at Tyrkiet og alle aktører bidrager positivt til løsningen af regionale kriser.

At fortsætte dialogen i god tro og afholde sig fra ensidige handlinger, som er i modstrid med EU's interesser og krænker folkeretten og EU-medlemsstaternes suveræne rettigheder, er et absolut krav for at sikre et stabilt og sikkert miljø i det østlige Middelhavsområde og for udviklingen af et samarbejdsbaseret og gensidigt fordelagtigt forhold mellem EU og Tyrkiet. Alle uoverensstemmelser skal løses gennem fredelig dialog og i overensstemmelse med folkeretten.

EU fordømte på det kraftigste Tyrkiets ensidige foranstaltninger og de meddelelser, som den tyrkiske præsident og lederen af det tyrkisk-cypriotiske samfund den 20. juli 2021 fremsatte om den yderligere genåbning af den indhegnede bydel Varosha i Cypern. EU opfordrede til omgående at afvikle alle de skridt, der er taget over for Varosha siden oktober 2020.

EU's **finansielle støtte** hjælper kandidatlande og potentielle kandidatlande med at vedtage og gennemføre de nødvendige politiske, institutionelle, retlige, administrative, sociale og økonomiske reformer for at overholde EU's værdier og gradvist tilpasse sig EU's regler, standarder, politikker og praksis med henblik på EU-medlemskab og derved bidrage til deres stabilitet, sikkerhed og velstand.

I juni 2021 nåede Rådet og Europa-Parlamentet til politisk enighed om Kommissionens forslag til **forordning om instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA III)**. Forordningen blev vedtaget den 15. september 2021⁹. Færdiggørelsen af de retlige rammer vil gøre det

⁹ EUT L 330 af 20.9.2021.

muligt at påbegynde gennemførelsen af den økonomiske plan og investeringsplanen for Vestbalkan, som er et afgørende redskab til genopretning af regionen.

IPA III har en solid politikstyret tilgang, der indebærer en strategisk og dynamisk anvendelse af bistand og sætter de grundlæggende krav til medlemskab i centrum. Ved at koncentrere EU's finansielle bistand om nøgleprioriteter vil IPA III yde endnu større støtte til reformer og derved fremme en bæredygtig socioøkonomisk udvikling og bringe partnerne tættere på EU. I overensstemmelse med den politiske aftale, der blev indgået mellem Rådet og Parlamentet i juni, styrker IPA III konditionaliteten vedrørende demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet.

II. DE GRUNDLÆGGENDE ELEMENTER I TILTRÆDELSESPROCESSEN

Grundlæggende reformer af retsstaten, økonomien og de demokratiske institutioners samt den offentlige forvaltnings funktionsmåde er fortsat afgørende for at forberede kandidatlandene og de potentielle kandidatlande på at opfylde kravene til medlemskab. Udvidelseslandenes kapacitet og politiske vilje til at fokusere på og fremme disse reformer er af central betydning for deres integration i EU. Det er derfor afgørende, at fremskridtene er robuste, håndgribelige og irreversible.

I lyset af covid-19-pandemien fortsatte regeringerne på Vestbalkan og Tyrkiet med at indføre restriktioner for at beskytte folkesundheden. Parlamenterne på Vestbalkan fungerede fortsat, i nogle tilfælde med visse begrænsninger. Forsamlingsfriheden blev ofte indskrænket af hensyn til folkesundheden, i nogle tilfælde mod ombudsmandens anbefalinger. Andre grundlæggende rettigheder er også blevet begrænset. Pandemien har i nogle tilfælde påvirket effektiviteten og gennemsigtigheden af de retslige procedurer. Hasteforanstaltninger, der træffes i forbindelse med covid-19-pandemien, skal være forholdsmæssige, begrænses til det, der er nødvendigt, og være tidsbegrænsede, således at retsstatsprincippet og de demokratiske standarder og menneskerettighedsstandarderne overholdes.

Retsvæsenet og grundlæggende rettigheder

En effektiv **retsbeskyttelse** ved uafhængige og upartiske domstole er en hjørnesten i retsstatsprincippet. På tværs af landene på Vestbalkan står retsinstitutionerne fortsat over for mange udfordringer. Risikoen for ubehørigt pres på retsvæsenet skader den overordnede institutionelle balance og magtens tredeling, hvilket i sidste ende undergraver princippet om lighed for loven. Vedvarende beslutsomhed og engagement fra de højeste regeringsniveauer og alle relevante interessenter er afgørende for vellykkede reformer af retsvæsenet. Betydningsfulde foranstaltninger for at styrke uafhængigheden, kvaliteten og effektiviteten af partnernes retssystemer på Vestbalkan understøttet af solide resultater på lang sigt er afgørende for yderligere fremskridt i tiltrædelsesprocessen.

Albanien har fortsat gjort gode fremskridt med sin omfattende reform af retsvæsenet, herunder håndgribelige resultater i forbindelse med screeningsprocessen. Forfatningsdomstolen er nu fuldt funktionsdygtig og er begyndt at træffe afgørelse i vigtige sager. **Nordmakedonien** har gjort visse fremskridt, f.eks. med hensyn til gennemførelsen af landets strategi på retsområdet. **Serbien** og **Kosovo** har gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at fremme deres reformer af retsvæsenet. **Serbien** har afgivet et fornyet tilsagn om reformer med planer om at styrke retsvæsenets uafhængighed, herunder gennem forfatningsændringer, som efter planen skal være afsluttet inden udgangen af 2021. I **Kosovo** er de retlige institutioners overordnede kapacitet til at retsforfølge og behandle sager hurtigt

og effektivt fortsat svag. **Montenegro** og **Bosnien-Hercegovina** har ikke gjort fremskridt med hensyn til deres reformer af retsvæsenet. I **Montenegro** stagnerer de vigtigste reformer af retsvæsenet, og der er behov for et beslutsomt politisk engagement på alle niveauer inden for regeringen, parlamentet og retsvæsenet for at få sat skub i opfyldelsen af de foreløbige benchmarks for retsstaten. **Bosnien-Hercegovina** halter bagefter, uden at der er gjort fremskridt med hensyn til at styrke retsvæsenet. Eftersom der ikke blev truffet meningsfulde foranstaltninger, forværredes sektorens overordnede integritet fortsat.

I **Tyrkiet** fortsatte de alvorlige tilbageskridt, der er konstateret i de seneste år. Landet har ikke taget fat på det centrale spørgsmål om retsvæsenets systemiske mangel på uafhængighed. Det politiske pres på dommere og anklagere fortsatte, hvilket yderligere undergraver retsvæsenets uafhængighed og overordnede kvalitet. Omfattende afskedigelser af dommere og anklagere svækkede fortsat retsvæsenets effektivitet og professionalisme. Tyrkiets afvisning af at gennemføre alle relevante domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har yderligere øget bekymringen over, om landet overholder internationale og europæiske standarder. De tyrkiske myndigheder er nødt til at afhjælpe alvorlige mangler, især med hensyn til retten til en retfærdig rettergang og nøje overholdelse af princippet om uskyldsformodning.

Der er stadig udbredt **korruption** på Vestbalkan og i Tyrkiet. Desuden er visse sårbarheder over for korruption blevet forværret af pandemien. Der er behov for en solid indsats og resultater i kampen mod korruption for at afbøde truslerne mod demokratisk regeringsførelse, retssikkerhed og økonomisk vished og for at sikre et stabilt og gennemsigtigt erhvervs-klima. Succesen med forebyggelse og bekæmpelse af korruption varierer i udvidelseslandene med fortsatte fremskridt på nogle områder og en klar opbremsning på andre. Offentlige indkøb er fortsat særligt sårbare over for korruption. Kontrolmekanismerne i hele udbudsprocessen skal styrkes, og gennemsigtigheden og ansvarligheden øges betydeligt med mere robuste og ambitiøse foranstaltninger. Risikovurderinger vedrørende korruption og foranstaltninger til bekæmpelse af korruption gennemføres ikke systematisk for de mest udsatte sektorer. Generelt er der behov for en betydeligt større indsats og klar politisk vilje til at udvikle troværdige og solide resultater med hensyn til efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager, navnlig på højt plan, og for at sikre passende beslaglæggelse og konfiskation af aktiver fra kriminelle aktiviteter.

I **Albanien** giver screeningen af retsvæsenet og etableringen af en specialiseret struktur for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet resultater i kampen mod korruption. **Nordmakedonien** har styrket sin strategiske og institutionelle ramme og konsolideret sine resultater med hensyn til efterforskning, retsforfølgning og domfældelse i flere korruptionssager, herunder på højt plan. Fremskridtene i **Kosovo**, **Montenegro** og **Serbien** var begrænsede. Selv om Montenegros antikorrupsionsagentur anlagde en mere proaktiv tilgang, er landet nødt til at optrappe indsatsen med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af korruption samt beslaglæggelse og konfiskation af aktiver. Kosovo øgede sin særlige anklagemyndigheds kapacitet, men der er stadig behov for en vedvarende indsats med hensyn til proaktiv efterforskning, endelige retsafgørelser og endelig konfiskation af aktiver. I **Serbien** blev agenturet for forebyggelse af korruption styrket, men der blev ikke taget konkrete skridt til at vedtage en ny strategi for bekæmpelse af korruption, der understøttes af en troværdig og realistisk handlingsplan, og de fleste af Grecos henstillinger er endnu ikke gennemført. **Bosnien-Hercegovina** gjorde ingen fremskridt med hensyn til at bekæmpe udbredt korruption og tegn på politisk korruption. De lovgivningsmæssige og institutionelle rammer er fortsat utilstrækkelige og for fragmenterede. Der er ikke gjort fremskridt i **Tyrkiet**. De retlige og institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption ligger fortsat under de internationale standarder og giver mulighed for ubehørig politisk indflydelse i

forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og domfældelse i korruptionssager. Offentlige institutioners ansvarlighed og gennemsigtighed skal forbedres. Manglen på en strategi til bekæmpelse af korruption tyder på manglende vilje til at bekæmpe den.

Grundlæggende rettigheder er i vid udstrækning forankret i lovgivningen på Vestbalkan, men der er stadig udfordringer med hensyn til at sikre, at de gennemføres effektivt. Domstolenes beskyttelse af de grundlæggende rettigheder er fortsat utilstrækkelig på en række politikområder. Generelt har der været en begrænset udvikling eller endda stagnation på dette område i det meste af regionen. De betæneligheder og anbefalinger, der er fremsat i de tidligere landerapporter, er kun blevet efterkommet i begrænset omfang. I Tyrkiet forværredes menneskerettighedssituationen yderligere og giver fortsat anledning til alvorlig bekymring.

Ytringsfrihed, mediefrihed og -pluralisme er centrale søjler i et demokratisk samfund og skal opretholdes. På Vestbalkan var der generelt kun sket begrænsede eller ingen fremskridt i denne henseende. Selv om medielandskabet generelt giver mulighed for ytringsfrihed, giver trusler, intimidering og vold mod journalister samt nedladende bemærkninger fra offentligt ansatte fortsat anledning til alvorlig bekymring. Disse kan have en afdæmpende virkning på udøvelsen af mediefriheden, og det er nødvendigt at øge tempoet i efterforskningen og retsforfølgningen af sådanne hændelser. Mediemyndighedernes og de offentlige radio- og TV-selskabers uafhængighed skal sikres, herunder gennem tilstrækkelig finansiering og meritbaserede udnævnelser i ledelsesstrukturerne. Der er også behov for yderligere støtte til, at uafhængige selvregulerende organer kan fungere effektivt. Alle lande i regionen er nødt til at øge gennemsigtigheden med hensyn til mediefinansiering og forbindelser mellem offentlige og private interesser, der påvirker de redaktionelle linjer og fører til selvcensur.

Der skete fortsat alvorlige tilbageskridt i Tyrkiet, hvor oppositionens udøvelse af ytringsfrihed og formidling fortsat er stærkt begrænset. Intimideringen af medierne fortsatte gennem straffesager og domme over journalister, menneskerettighedsforkæmpere, advokater, forfattere, oppositionspolitikere, studerende og brugere af sociale medier.

Partnerne på Vestbalkan skal vise, at de fortsat bestræber sig på at fremme og styrke **ligestilling mellem kønnene** og bekæmpe kønsbaseret vold. Bekymringerne i denne henseende er steget i Tyrkiet, hvor der har været et tilbageslag mod kvinders rettigheder, hvilket bevidnes af landets udtræden af Istanbulkonventionen.

Der findes generelt love og politikker om **ikkeforskelsbehandling**, men der sker ikke en tilstrækkelig opfølgning på tilfælde af forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefuldt tale. Den retlige beskyttelse af **rettighederne for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner, interseksuelle og queerpersoner (LGBTIQ)** er blevet bedre i de fleste partnerlande på Vestbalkan, men lovgivningen skal opretholdes i praksis, da forskelsbehandling og hadefuldt tale fortsat forekommer ofte. I Tyrkiet giver beskyttelsen af LGBTIQ-personers grundlæggende rettigheder og hadefuldt tale og smædekampagner mod LGBTIQ-samfundet stadig anledning til alvorlig bekymring.

Børn, navnlig børn i sårbare situationer, er blevet ramt af skolelukninger og andre begrænsninger som følge af covid-19-krisen. Der er behov for en indsats for at styrke **børns rettigheder** og opbygge modstandsdygtige børnebeskyttelses- og børnepasningsordninger. Børnevenlige retssystemer skal udvikles fuldt ud, og der skal være adgang til alternativer til frihedsberøvelse, og de skal anvendes mere systematisk, idet frihedsberøvelse kun anvendes som en sidste udvej.

Handicappedes rettigheder skal beskyttes effektivt, herunder deres overgang til pleje i nærmiljøet og en uafhængig tilværelse, i overensstemmelse med kravene i FN's konvention

om rettigheder for personer med handicap. Beskyttelse af **mindretal** og deres deltagelse i det offentlige liv kræver også fortsat opmærksomhed. Romaerne er fortsat dårligt stillet i forhold til deres ikke-roma-naboer, og sårbare romaer blev uforholdsmæssigt hårdt ramt af covid-19-krisen og de dermed forbundne restriktioner.

Regeringerne i regionen er nødt til at følge alle henstillingerne fra internationale og regionale menneskerettighedsovervågningsorganer, herunder henstillingerne om **fængselsforhold** og forebyggelse af mishandling.

Retfærdighed, frihed og sikkerhed

Organiseret kriminalitet udgør fortsat en trussel mod regionen og rammer mennesker, virksomheder, statslige institutioner og økonomien som helhed. Magtfulde kriminelle organisationer med global rækkevidde kan nemt operere på tværs af grænserne, herunder i EU. Kriminelle organisationer, der er aktive på Vestbalkan, har vist sig at være meget gode til at udnytte covid-19-pandemiens udvikling. Regeringernes reaktion har omfattet en intensivering af det operationelle politisamarbejde med EU, navnlig gennem EMPACT-plattformen¹⁰ og med EU-agenturer på områder som narkotikasmugling (navnlig cannabis og syntetisk narkotika), smugling af migranter, menneskehandel, organiseret formuekriminalitet, smugling af punktafgiftspligtige varer (hovedsagelig cigaretter) og skydevåben. Den nye EU-strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025¹¹ bekræftede EU's tilsagn om fortsat at prioritere kapacitetsopbygningsprojekter i tredjelande, herunder i udvidelseslandene. Målet er at støtte operationelt samarbejde og hjælpe med at udstyre partnerne med de værktøjer, der gør det muligt for dem at udrydde komplekse kriminelle strukturer.

Der gøres gode fremskridt med hensyn til bekæmpelse af ulovlig besiddelse af, misbrug af og ulovlig handel med håndvåben og lette våben i overensstemmelse med EU's handlingsplan for ulovlig handel med skydevåben for 2020-2025. Der er behov for en løbende indsats med hensyn til tilpasning til EU-retten og internationale aftaler, styrkelse af grænsesikkerheden og kapaciteten til efterforskning i forbindelse med skydevåben, forbedring af retssystemernes effektivitet med hensyn til våbenrelateret kriminalitet, yderligere fremme af operationelt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder, reduktion af ulovlig besiddelse af skydevåben og mindske af risikoen for spredning og omdirigering af skydevåben, ammunition og sprængstoffer.

Der er også fortsat blevet investeret i de strukturer, der skal bekæmpe organiseret kriminalitet, hvilket har ført til en styrkelse af specialiserede retlige organer og politimyndigheder. Ikke desto mindre viser **opgørelserne over endelige domfældelser** for organiseret kriminalitet, at de retshåndhævende myndigheders og retsvæsenets kapacitet til at opnå gode resultater med at efterforske, retsforfølge og behandle vigtige sager om organiseret kriminalitet og dermed afskrække potentielle gerningsmænd fortsat er utilstrækkelig. Dette er også tilfældet i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel, hvilket også indebærer, at ofre skal beskyttes og støttes.

¹⁰ EMPACT (den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler) er et sikkerhedsinitiativ, der drives af EU's medlemsstater for at identificere, prioritere og imødegå trusler fra organiseret og grov international kriminalitet. EMPACT er nu et permanent instrument som fastsat i [Rådets konklusioner om EMPACT 2022 +](#). I maj 2021 vedtog Rådet [konklusionerne om fastsættelse af EMPACT-prioriteterne for den næste EMPACT-cyklus](#) (januar 2022-december 2025).

¹¹ Meddelelse om EU's strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025 (COM(2021) 170 final af 14.4.2021).

På Vestbalkan og i Tyrkiet er myndighederne nødt til at finde en effektiv reaktion for at forhindre organiseret kriminalitet i at infiltrere økonomierne. Der er også behov for en yderligere indsats for at fremskynde opsporingen af aktiver, der stammer fra kriminalitet, gennem finansiel efterforskning og for at sikre en mere effektiv konfiskation og inddrivelse af udbytte fra strafbare forhold. Desuden er de retshåndhævende myndigheder nødt til at øge deres kapacitet til at håndtere nye former for kriminelle aktiviteter, navnlig forskellige former for cyberkriminalitet. Samarbejdet om cyberkriminalitet er stigende.

Der findes positive eksempler i regionen i **Albanien**, hvor der er gjort gode fremskridt med hensyn til internationalt politisamarbejde, der fører til højtprofilerede anholdelser, og med bekæmpelse af fremstilling af og handel med narkotika. **Nordmakedonien** har gjort visse fremskridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, herunder på operationelt plan. **Montenegro** registrerede også visse fremskridt med hensyn til at forbedre de retshåndhævende myndigheders adgang til centrale databaser og øge antallet af efterforskere og eksperter på centrale områder. Desuden gav et veletableret internationalt politisamarbejde fortsat resultater med beslaglæggelser af narkotika uden fortilfælde. **Kosovo, Serbien og Tyrkiet** har imidlertid kun gjort begrænsede fremskridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, mens **Bosnien-Hercegovina**, hvor kontaktpunktet for samarbejdet med Europol endnu ikke er operationelt, slet ikke har gjort fremskridt.

Samarbejde med Vestbalkan om **terrorbekæmpelse** og forebyggelse af radikaliserings er fortsat af afgørende betydning. Selv om der fortsat findes ekstreme religiøse og politiske ideologier i regionen, og stigningen i radikaliseringsfora på internettet generelt giver anledning til bekymring, blev der i rapporteringsperioden ikke rapporteret om hændelser af ekstrem eller voldelig karakter (terrorisme, ekstremisme, radikalisme), og sikkerhedssituationen i regionen forblev stabil.

På ministerkonferencen om retlige og indre anliggender mellem EU og Vestbalkan, der blev afholdt i oktober 2020, gentog man gyldigheden af den fælles handlingsplan om terrorbekæmpelse for Vestbalkan og bekræftede på ny tilsagnet om at gennemføre dens mål efter 2020. Den fælles handlingsplan og de respektive gennemførelsesordninger udgør derfor fortsat en ramme for det fælles arbejde med forebyggelse af radikaliserings, der fører til voldelig ekstremisme og terrorisme, baseret på de fem mål og understøttet af et stærkt regionalt samarbejde. Pandemien har bremset gennemførelsen i det meste af regionen, men der er gjort visse fremskridt med at udvikle terrorbekæmpelsesstrategier, vedtage relevant lovgivning, styrke den relevante institutionelle kapacitet og indføre foranstaltninger til bekæmpelse af radikaliserings, men der er behov for yderligere fremskridt for at sikre fuld gennemførelse af de aftalte mål og foranstaltninger. Generelt er der behov for en større indsats for at forebygge alle former for radikaliserings, herunder af religiøs, etnisk-nationalistisk eller politisk art.

Albanien vedtog en ny national tværsektoriel terrorbekæmpelsesstrategi og -handlingsplan i december 2020 og opfyldte sine forpligtelser i henhold til den fælles handlingsplan. Med hensyn til hvidvask af penge har Albanien fortsat tilpasningen af sin lovgivning yderligere til gældende EU-ret. **Montenegro** er i færd med at gennemføre sin strategi for 2020-2024 om forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme med særligt fokus på interneringscentre med støtte fra civilsamfundet. **Nordmakedonien** fortsætter gennemførelsen af den nationale strategi (2018-2022) om bekæmpelse af terrorisme og voldelig ekstremisme. **Bosnien-Hercegovina** og **Serbien** vil have fordel af en mere strategisk tilgang til terrorbekæmpelse. Bosnien-Hercegovinas strategi på dette område er udløbet, så der bør vedtages og gennemføres en opfølgingsstrategi for 2021-2025, som er i overensstemmelse med EU's politik, navnlig om forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme. Dette vil kræve

mere effektive terrorbekæmpelsesstrukturer. Bosnien-Hercegovina har brug for en ny lov om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i overensstemmelse med EU's retlige standarder (dvs. det fjerde direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge). I Serbien er den centrale terrorbekæmpelseslovgivning stadig under udarbejdelse. **Kosovo** planlægger at vedtage en ny fælles strategi for terrorbekæmpelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme. Indenrigsministeren er fortsat den nationale koordinator, men der er behov for at genetablere et kontor, der skal yde bistand til koordinatoren og spille en større rolle i den interinstitutionelle koordinering.

Nogle partnere i regionen (Albanien, Kosovo og Nordmakedonien) tilbagetager systematisk **fremmedkrigere** og familiemedlemmer. På det meste af Vestbalkan vækker det bekymring, at fremmedkrigere vender tilbage fra tidligere kampzoner, og at der skal gøres mere for deres effektive og systemiske reintegration og resocialisering. **Kosovo** har gjort gode fremskridt med at rehabiliter og reintegrere fremmedkrigere og deres familier, selv om der er bekymring over, at voldelige ekstremister er blevet prøveløsladt fra fængslet. På Vestbalkan er overvågningen af reintegrations- og resocialiseringsforanstaltninger, herunder i fængsler, endnu ikke blevet forbedret. Dette omfatter navnlig samarbejde mellem institutioner på nationalt og lokalt plan. Der er gjort betydelige fremskridt med udvekslingen af oplysninger gennem Europols netværksprogram til sikker informationsudveksling (SIENA). Partnerne på Vestbalkan bør fortsat proaktivt videregive oplysninger om fremmedkrigeres og deres familiers tilbagevenden via passende kanaler. **Montenegro** har en god udveksling af oplysninger med Europol og Eurojust om fremmedkrigere. **Nordmakedonien** vedtog i juni 2020 en national plan for reintegration, resocialisering og rehabilitering af hjemvendte fremmedkrigere og deres familiemedlemmer.

Tyrkiet udsættes stadig for trusler fra terrorgrupper. Regeringen har en legitim ret til og et legitimt ansvar for at bekæmpe terrorisme, men dens retlige rammer og reaktion skal bringes i overensstemmelse med europæiske standarder og gældende EU-ret. Antiterrorforanstaltninger skal være forholdsmæssige og gennemføres i overensstemmelse med retsstatsprincippet, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Tyrkiet bør ophøre med at bruge den brede fortolkning af sin antiterrorlovgivning til at anholde og tilbageholde journalister, forfattere, advokater, politikere, akademikere, menneskerettighedsforkæmpere og kritiske røster. Tyrkiet prioriterede kampen mod PKK, som fortsat står på EU's liste over personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, og opløsningen af Gülen-bevægelsen. Tyrkiet har en veludviklet institutionel kapacitet, men står fortsat over for alvorlige risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Selv om der er gjort fremskridt med at styrke rammerne for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, er de resterende anbefalinger fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) endnu ikke opfyldt. Landet er nødt til at udvikle en omfattende strategi og handlingsplan for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Tyrkiets mekanisme til indefrysning af aktiver er blevet mere effektiv og tidssvarende, og landet fortsatte sine bestræbelser på at bekæmpe hjemlige og udenlandske terrorkrigerceller. Politisamarbejdet og det retlige samarbejde med EU-medlemsstaterne og EU-agenturerne om bekæmpelse af terrorisme var fortsat begrænset, fordi landet ikke har en national lov om beskyttelse af personoplysninger, der er i overensstemmelse med europæiske standarder og gældende EU-ret, samt på grund af forskelle i definitionen af og straffene for terrorhandlinger. Tyrkiet bør fortsætte sine bestræbelser på effektivt at forebygge og bekæmpe radikaliserings, der fører til voldelig ekstremisme og terrorisme, i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

Hybride trusler, herunder cyberangreb og frem for alt desinformation og misinformation, er stadig et alvorligt problem i udvidelseslandene. Navnlig på Vestbalkan udbredte statslige og ikkestatslige aktører, herunder fra lande uden for regionen, fortsat desinformation for at udfordre EU's troværdighed, undergrave offentlighedens tillid til demokratiske institutioner og uddybe polariseringen. Des- og misinformationskampagnerne har været særlig intense under covid-19-pandemien, men også under valgkampe. Størstedelen af desinformationen i regionen produceres og udbredes af indenlandske aktører til indenlandske formål, selv om aktører fra tredjelande også er aktive.

I overensstemmelse med EU's prioriteter under den fælles ramme for imødegåelse af hybride trusler¹², strategien for Vestbalkan og Zagreb-erklæringen¹³ har EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen uddybet deres politiske dialog med udvidelsespартnerne om imødegåelse af hybride trusler, navnlig om cyberrobusthed, beskyttelse af kritisk infrastruktur, strategisk kommunikation og bekæmpelse af desinformation. I den strategiske kommunikation fokuserede man fortsat på tematiske kommunikationskampagner, der fremhævede fordelene ved EU's støtte til borgerne og økonomierne, og på offentlige diplomatiske foranstaltninger med direkte kontakt til borgerne, navnlig de unge, for at stimulere debatten om den fælles europæiske fremtid. Sideløbende hermed fortsatte EU med at formidle den politiske og politiske udvikling i forbindelserne mellem EU og Vestbalkan via internettet og de sociale medier. Fremme af ytringsfrihed og uafhængig journalistik i udvidelsesregionen er fortsat en prioritet, mens kapacitetsopbygning inden for cybersikkerhed er en afgørende del af den digitale dagsorden for Vestbalkan¹⁴ og en prioritet i EU's nye strategi for cybersikkerhed¹⁵.

Irregulær **migration** var fortsat en central udfordring for Vestbalkan og Tyrkiet. Samarbejdet blev videreudviklet langs migrationsruterne i det østlige Middelhavsområde/Vestbalkan. Smugling af migranter, uledsagede mindreårige, menneskehandel og utilstrækkelig kapacitet i de nationale asylsystemer giver fortsat anledning til bekymring. Krisen i Afghanistan kan føre til en yderligere stigning i antallet af afghanske flygtninge og kræver fortsat tæt samarbejde mellem EU og partnerlandene.

I 2021 steg det samlede antal irregulære indrejser fra **Vestbalkan** til EU i forhold til 2020, og der blev registreret ca. 23 000 irregulære grænsepassager alene i årets første 7 måneder, sammenlignet med ca. 27 000 irregulære indrejser for hele 2020. Intense migrationsstrømme har fortsat ført til et stort antal flygtninge og migranter i regionen, navnlig i Serbien og Bosnien-Hercegovina. I øjeblikket er der ca. 20 000 migranter og flygtninge i regionen. Desuden skønnes det, at der er tusindvis af migranter uden for modtagelsesfaciliteterne.

Selv om der gøres fremskridt, bør der gøres en yderligere indsats på Vestbalkan for at oprette nye eller mere robuste institutioner, love og procedurer inden for asyl, tilbagesendelse og grænseforvaltning, også med henblik på gennemførelse af kompleks og krævende EU-ret. Partnerne på Vestbalkan bør også påtage sig ansvar og ejerskab for alle aspekter af migration. Der er behov for at styrke asylsystemerne, optrappe frivillig og ikkefrivillig tilbagevenden og samarbejde om tilbagetagelse med oprindelseslandene samt regionalt og internationalt samarbejde om bekæmpelse af organiserede kriminelle grupper, der er involveret i smugling af migranter og menneskehandel. Det regionale samarbejde og koordinering med EU er fortsat afgørende.

¹² JOIN(2016) 18 final.

¹³ [Zagreb-erklæringen af 6. maj 2020 \(europa.eu\)](#).

¹⁴ [Lancering af en digital dagsorden for Vestbalkan \(europa.eu\)](#).

¹⁵ JOIN(2020) 18 final.

Der er gennemført forhandlinger om statusaftaler med fem lande i regionen, som giver Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) mulighed for at indsætte europæiske grænse- og kystvagthold med udøvende beføjelser i de områder, der grænser op til EU's ydre grænse, til støtte for de nationale grænsemyndigheder, men aftalerne med Bosnien-Hercegovina og Nordmakedonien er endnu ikke undertegnet. For at styrke grænseforvaltningen og grænsebeskyttelsen er ikrafttræden og effektiv gennemførelse af alle statusaftaler en nøgleprioritet. Aftalerne med Albanien, Montenegro og Serbien er allerede trådt i kraft med deraf følgende indsættelser af personel.

Tyrkiet huser fortsat den største flygtningebefolkning i verden med ca. 4 millioner flygtninge fra Syrien og andre lande, der befinder sig på dets område. I de første otte måneder af 2021 ankom der i alt 9 703 migranter fra Tyrkiet til EU sammenlignet med 12 331 i samme periode i 2020. Selv om migrationspresset ved de tyrkisk-græske land- og søgrænser også fortsat var lavt, ankom der i samme periode 4 739 mennesker fra Tyrkiet til Italien sammenlignet med 1 111 i 2020. Samtidig var det samlede antal irregulære indrejser til Cypern på 5 553 (4 957, der kom over den grønne linje) sammenlignet med 3 800 i 2020.

På grund af situationen i Afghanistan og den tyrkiske befolknings opfattelse af migranter styrker de tyrkiske myndigheder deres grænseinfrastruktur langs grænsen til Iran. De tyrkiske myndigheder øger også ressourcerne til forebyggelse og bekæmpelse af smugling af migranter, men der er behov for et større internationalt retshåndhævelsessamarbejde på hele migrationsruten fra oprindelseslandene til Tyrkiet, Vestbalkan og EU for at bekæmpe smuglernetværk. Et fortsat tæt samarbejde om grænseforvaltning og bekæmpelse af smugling af migranter er en nøgleprioritet.

De demokratiske institutioners funktion

Det er stadig en stor udfordring for udvidelseslandene at sikre troværdige og holdbare reformer på demokratiområdet. Manglen på reel politisk vilje var hovedårsagen til, at der kun blev gjort begrænsede fremskridt, eller at der undertiden endog skete tilbageskridt.

Stærk politisk polarisering, boykot af valg og oppositionens parlamentariske arbejde og i nogle tilfælde åbenlys mistillid på tværs af det politiske spektrum — navnlig i parlamenterne — hæmmer stadig de demokratiske systemers og institutioners funktion i partnerlandene på **Vestbalkan**. I **Serbien** deltog parlamentet og de politiske kræfter i den dialog mellem partierne, der ledes af Europa-Parlamentet, for at skabe bred konsensus på tværs af partierne om EU-relaterede reformer, hvilket er afgørende for landets fremskridt på vejen mod EU. På plenarmødet i september nåede medfacilitatorer fra Europa-Parlamentet og Serbien til enighed om et arbejdsdokument med 16 foranstaltninger, som skal øge tilliden til valgprocessen med en række konkrete foranstaltninger og tidsfrister. Provokerende sprogbrug over for politiske modstandere, journalister og civilsamfundet blev anvendt under plenardebatterne i nogle lande. Det parlamentariske arbejde fortsatte på trods af covid-19-restriktionerne. Et demokratisk samfund baseret på retsstatsprincippet kræver en utvetydig bekæmpelse af korruption og sikring af retssystemernes uafhængighed og effektivitet.

I **Montenegro** førte parlamentsvalget til en ændring i regeringskoalitionen, og der opstod et nyt politisk landskab. Gnidninger mellem den udøvende og den lovgivende magt har bremset reformerne, og det parlamentariske flertal har indført ny lovgivning, hvilket sætter spørgsmålstejn ved tidligere resultater. I **Kosovo** medførte en oppositionsalliances jordskredssejr ved parlamentsvalget en stor politisk forandring og førte til en regering med et solidt flertal i parlamentet. Den 17. oktober 2021 blev der afholdt lokalvalg i Kosovo i overværelse af en EU-valgobservationsmission, som vil foretage en vurdering efter valget.

Selv om valg i regionen generelt var velorganiserede, herunder gennem øget brug af IT i **Albanien**, er der stadig mange anbefalinger fra tidligere valgobservationsmissioner til regionen om stemmeoptælling, vælgerlister, kampagnefinansiering, tvistbilæggelse og sanktioner for overtrædelser i forbindelse med valget, der skal gennemføres korrekt, og strukturelle svagheder skal afhjælpes. Navnlige skal der stadig gøres en stor indsats for at sikre større gennemsigtighed og ansvarlighed i forbindelse med finansiering af politiske partier og valgkampe samt lige adgang til medierne i hele regionen. I **Bosnien-Hercegovina** blev der nedsat en tværinstitutionel arbejdsgruppe i maj 2021, som skal drøfte valgreformer og forfatningsmæssige reformer. Politiske aktører og institutioner skal indgå i en gennemsigtig, inkluderende dialog for at få rettet op på mangeårige mangler ved valg forud for det næste parlamentsvalg i oktober 2022.

I **Tyrkiet** blev de demokratiske forhold yderligere forringet i rapporteringsperioden. Tyrkiet er nødt til at bringe sin forfatningsmæssige ramme i overensstemmelse med europæiske standarder. På trods af undtagelsestilstandens ophør i juli 2018 indgår visse lovbestemmelser, der giver statslige myndigheder ekstraordinære beføjelser og bibeholder flere restriktive elementer i nødloven, fortsat i retssystemet, hvilket påvirkede demokratiet og de grundlæggende rettigheder. I juli 2021 vedtog Tyrkiets parlament et lovforslag, der forlænger varigheden af disse restriktive elementer i undtagelsestilstanden med yderligere et år. Adgangen til domstolsprøvelse var fortsat begrænset for personer, der var omfattet af lovdekreterne. Det udøvende præsidentielle system sikrer ikke en sund og effektiv magtadskillelse, hvilket mindsker den udøvende magts demokratiske ansvarlighed. Tvangsafskedigede borgmestre i Sydøstregionen blev udskiftet med personer udpeget af regeringen, hvilket strider mod Venedigkommissionens udtalelse fra juni 2020¹⁶. Retsvæsenets målrettede forfølgelse af oppositionspartier og medier udgjorde en alvorlig trussel mod legitimiteten af de tyrkiske demokratiske institutioner og den politiske pluralisme. I denne forbindelse sender forfatningsdomstolens afgørelse om at acceptere et anklageskrift, der sigter mod at forbyde det næststørste oppositionsparti, et yderligere bekymrende signal. Politiseringen af den offentlige forvaltning fortsatte. Civilsamfundet var konstant udsat for pres, og dets råderum til frit at operere blev stedse mere begrænset.

Reform af den offentlige forvaltning

Offentlige forvaltninger udformer og gennemfører offentlige politikker, forvalter offentlige investeringer og leverer væsentlige offentlige tjenester, der forbedrer velfærd for alle borgere. For at opbygge tillid skal de offentlige forvaltninger være gennemsigtige, ansvarlige og effektive. Selv om der er gjort visse fremskridt i løbet af det seneste år, vedrører de største mangler forskellige former for politisering.

Den politiske planlægning er blevet noget bedre, men der er behov for en yderligere indsats for at sikre en stærk kvalitetskontrol fra centralregeringernes side og styrke kapaciteten til evidensbaseret politikudformning samt fremme en kultur med evidensbaseret politikudformning i den offentlige forvaltning. **Den politiske overvågningskapacitet** bør øges.

I Montenegro højnedes den generelle kvalitet af de strategiske dokumenter, der blev udarbejdet i rapporteringsperioden. Nordmakedonien har vedtaget en ny metode til forberedelse, overvågning og rapportering vedrørende sektorstrategier, der skal styrke den politiske planlægning. I Albanien blev der gjort visse fremskridt med gennemførelsen af

¹⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)011-e).

konsekvensanalyser af lovgivningen, forbedring af forvaltningsordningerne for offentlige høringer og etablering af IT-systemer til integreret planlægning. Generelt udarbejdes politikker, lovgivning og beslutninger om offentlige investeringer i regionen stadig uden konsekvensanalyser.

Ansvarlighed i de offentlige forvaltninger er fortsat en topprioritet. Offentlige organer oprettes og organiseres ikke altid effektivt. I Montenegro har de seneste omorganiseringer af den offentlige forvaltning ført til betydelige personaleudskiftninger, herunder på højt plan, hvilket har bragt Montenegros evne til at fastholde erfarent personale i spørgsmål vedrørende EU-tiltrædelsesprocessen i mange sektorer i fare. I Albanien er der i de senere år blevet oprettet underordnede agenturer uden strategisk planlægning. I Kosovo har der været forsinkelser i anvendelsen af den nyligt vedtagne lovgivningsmæssige ramme, der har til formål at forbedre administrationens organisation og ansvarlighed. I Nordmakedonien har man endnu ikke vedtaget den nye lov om statslig organisation, der sigter mod at strømline de institutionelle rammer, fjerne overlappende kompetencer og øge forvaltningens effektivitet. Tyrkiet har endnu ikke en omfattende dagsorden for reform af den offentlige forvaltning eller en ledende institution med ansvar for processen.

I de fleste lande er der stadig behov for at sikre **menneskelige ressourcer** og **forvaltning af den offentlige administration**, herunder ledelsesansvar og øget professionalisme i den offentlige forvaltning, idet de øverste ledere og tilsynsførende bør have flere beføjelser og beslutningskompetence. Gennemsigtige og meritbaserede procedurer for ansættelse, forfremmelse, degradering og afskedigelse skal indarbejdes i de lovgivningsmæssige rammer og gennemføres konsekvent på tværs af offentlige tjenester på centralt og lokalt plan. Der bør være effektive ansvarslinjer i statsforvaltningsstrukturen. Albanien har nu digitaliseret rekrutteringsprocessen for tjenestemænd fuldt ud for at sikre større gennemsigtighed. I Serbien var der ingen fremskridt med hensyn til at reducere det uforholdsmæssigt store antal ledende stillinger. I Bosnien-Hercegovina hæmmer forskellige arbejdsvilkår, der skyldes de forskellige tjenestemandsløve og forskellig praksis på tværs af forvaltningsniveauer, stadig tjenestemænds mobilitet, og disse forhold betyder, at der ikke kan skabes et administrativt område med ensartede standarder. De fleste lande har gjort en indsats for at forbedre ydelser til erhvervslivet og den brede offentlighed. Serbien, Albanien, Montenegro og Nordmakedonien iværksatte e-forvaltningsinitiativer og -tjenester i kølvandet på covid-19-pandemien. Ansvarligheden i statsadministrationen og forvaltningen af menneskelige ressourcer gav fortsat anledning til bekymring i Tyrkiet. Politiseringen af administrationen fortsatte, og der er stadig ingen politisk vilje til at gennemføre reformer.

De regionale og lokale myndigheders rolle i forbindelse med tilpasningen til EU's regler og i sidste ende anvendelsen af disse regler skal tages i betragtning. Det er derfor nødvendigt at sikre en passende balance mellem centrale, regionale og lokale myndigheder. I Tyrkiet er myndighedernes beslutninger og målrettede foranstaltninger over for kommuner med borgmestre, der repræsenterer oppositionspartier, fortsat dybt bekymrende.

Den **administrative kapacitet** og de faglige standarder i de organer, der er ansvarlige for gennemførelsen af EU-retten, skal styrkes og tilsynsorganernes uafhængighed sikres.

Det er fortsat en udfordring at få **systemerne til forvaltning af offentlige indkøb** og **offentlige finanser** til at fungere. Overordnet set var gennemsigtigheden og ansvarligheden i forbindelse med covid-19-relaterede foranstaltninger meget begrænset.

Kosovo, Montenegro og Serbien har gjort fremskridt med digitaliseringen af deres udbudssystemer. Serbien overholder imidlertid ikke EU's standarder for offentlige indkøb, hvilket vækker bekymring, idet 54 % af den samlede værdi af alle offentlige

indkøbskontrakter i 2020 blev undtaget fra anvendelsen af loven om offentlige udbud. Montenegros koncession på lufthavne er endnu ikke kommet i offentligt udbud i overensstemmelse med EU's standarder for retfærdige og gennemsigtige offentlige indkøb. Nordmakedonien og Serbien har i nogen grad styrket kapaciteten i deres indkøbssystemer, men kapacitetsudvikling skal prioriteres i Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo. Albanien og Montenegro forbedrede deres love om offentlige indkøb, og Albanien vedtog sin allerførste strategi for offentlige indkøb nogensinde. I det meste af rapporteringsperioden gav Bosnien-Hercegovina indenlandske tilbudsgivere præferencebehandling i forbindelse med tildeling af offentlige kontrakter i strid med stabiliserings- og associeringsaftalen.

Tyrkiet har stadig kun i begrænset omfang tilpasset sin lovgivning til gældende EU-ret, da reglerne om offentlige indkøb er omfattet af forskellige undtagelser samt diskriminerende indenlandske prisfordele og modregningspraksis. Brugen af elektroniske indkøbssystemer blev firedoblet i Tyrkiet.

Det er afgørende at reformere de nationale forvaltningssystemer for at øge den administrative ansvarlighed, **forsvarlig økonomisk forvaltning** og ekstern revision af offentlige midler. Der blev kun langsomt gjort fremskridt med den offentlige interne kontrol og ledelsesansvar under covid-19, men Albanien og Serbien gjorde betydelige fremskridt med at fastlægge den strategiske ramme og udvikle metoden til gennemførelse af deres reformer. Albanien gjorde en indsats for at gennemføre flere af statsrevisorens henstillinger i 2020, navnlig for at afhjælpe svagheder, der begrænsede virkningen af eksterne revisioner, den lovgivningsmæssige kontrol og samspillet med offentligheden. Montenegro forbedrede i høj grad sin opfølgning på revisionshenstillinger og skabte en mere åben og gennemsigtig kommunikation med parlamentet og den brede offentlighed. Albanien har taget afgørende skridt til at styrke den offentlige interne finanskontrol med foranstaltninger som uddelegering af det finansielle ansvar, overvågning og opfølgning af interne revisioner.

Selv om styrkelse af **forvaltningssystemerne og kapaciteten for offentlige investeringer** er fastlagt som en prioritet for alle udvidelseslandene, navnlig i forbindelse med den økonomiske plan og investeringsplanen for Vestbalkan, er der kun gjort få fremskridt i det seneste år. Men da Montenegro foretager en vurdering af forvaltningen af offentlige investeringer i 2021, har alle økonomier på Vestbalkan nu evidensbaserede anbefalinger til, hvordan offentlige investeringer kan gøres mere effektive.

Alle kandidatlande og potentielle kandidatlande skal styrke deres kapacitet til at udarbejde **statistikker** af god kvalitet i overensstemmelse med principperne i adfærdskodeksen for europæiske statistikker, som er baseret på faglig uafhængighed, upartiskhed, pålidelighed, gennemsigtighed og fortrolighed. Det er også afgørende at indberette flere data til Eurostat. I Vestbalkan og Tyrkiet er statistikkontorenes primære fokus folke- og boligtællinger, og der bør afsættes tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre tællingerne. En specifik sektor, hvor alle skal gøre fremskridt, er ENS 2010, det europæiske nationalregnskabssystem (makroøkonomiske statistikker).

Økonomi

Covid-19-pandemien har haft en betydelig negativ indvirkning på den økonomiske vækst på Vestbalkan og i Tyrkiet i 2020. Den økonomiske aktivitet på Vestbalkan faldt med 3,4 %. I Tyrkiet skete der en vis økonomisk ekspansion i 2020 (en vækst i BNP i faste priser på 1,8 %). Den økonomiske tilbagegang i 2020 ramte landene på Vestbalkan meget forskelligt, lige fra et relativt beskedent fald i BNP på 1 % i Serbien til et meget kraftigt produktionstab på 15,2 % i Montenegro, hvor Bosnien-Hercegovina (4,6 %), Albanien (3,8 %),

Nordmakedonien (4,5 %) og Kosovo (4,1 %) registrerede en tilbagegang, der lå mellem de to yderpunkter. Strukturen i de økonomiske sektorer, navnlig turismens andel, havde stor indflydelse på omfanget af de økonomiske konsekvenser, hvilket blandt andet forklarer den meget kraftige nedgang i Montenegro. Gode resultater i landbrugssektoren havde en afbødende virkning, navnlig i Serbien og Albanien. Forskelle i den politiske reaktion på krisen, der delvist skyldes forskelle i det politiske råderum, havde også en indvirkning på de økonomiske resultater. I Tyrkiet blev den økonomiske vækst ledsaget af konstant høj inflation, stigende underskud over for udlandet og fortsat nedskrivning af valutaen, hvilket i høj grad skyldtes en høj opfattet risiko som følge af hyppige udskiftninger på posten som centralbankdirektør.

Der forventes øget økonomisk vækst i de fleste lande i 2021, og det forventes, at de kommer på fode igen eller endog forbedrer deres økonomi i forhold til før pandemien. Efter de store budgetunderskud i forbindelse med krisen og de store stigninger i forholdet mellem den offentlige gæld og BNP er det forventningen, at den gradvise finanspolitiske konsolidering tager sin begyndelse i 2021 eller 2022.

For at fremme et bæredygtigt opsving på mellemlang sigt skal gennemførelsen af **strukture reformer** dog fremskyndes yderligere. Dette er afgørende for at opfylde de to økonomiske kriterier for EU-medlemskab, nemlig at sikre fungerende markedsøkonomier og vise evnen til at modstå konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU. Mens det gennemsnitlige resultat af gennemførelsen af ERP-reformforanstaltningerne kun var på 2,7 (ud af 5) i 2020, steg gennemførelsesgraden for de i fællesskab aftalte anbefalinger betydeligt, fra 35,5 % for de politiske retningslinjer, der blev vedtaget i 2019, til 50,8 % i 2020. Denne forbedring hænger hovedsagelig sammen med den særlige kortsigtede karakter af mange af de anbefalede foranstaltninger til håndtering af covid-19-krisen.

Arbejdsmarkederne på Vestbalkan og i Tyrkiet er fortsat kendetegnet ved generelt lav aktivitet og beskæftigelse samt høj uformel aktivitet og arbejdsløshed. Erhvervsfrekvensen faldt i alle lande i 2020, da der var en tendens til, at folk forlod arbejdsstyrken under covid-19-krisen. Den lave integration af kvinder og unge på arbejdsmarkedet er fortsat en alvorlig udfordring. I juli 2021 tilsluttede landene på Vestbalkan sig en erklæring om at sikre bæredygtig integration af unge på arbejdsmarkedet og tage konkrete skridt til gradvis at etablere, gennemføre og forbedre ungdomsgarantiordningerne. Reforme af og investeringer i uddannelsessystemerne samt opkvalificering og omskoling er afgørende for at tackle udfordringerne på arbejdsmarkedet.

Digitalisering af industrisektoren og udvikling af **digitale** færdigheder i alle dele af samfundet er afgørende for at øge beskæftigelsesegnetheden og fremme den digitale økonomi. Handlingsplanen for digital uddannelse 2021-2027¹⁷, der blev vedtaget i september 2020, tager sigte på at hjælpe uddannelsessystemerne med at håndtere udfordringerne ved covid-19-krisen og støtte den langsigtede digitale omstilling. Medielandskabet har også ændret sig og har behov for tiltag til støtte for reguleringsmæssig uafhængighed og beskyttelse af mindreårige i digitale medier.

III. EVNEN TIL AT PÅTAGE SIG FORPLIGTELSENE VED MEDLEMSKAB

¹⁷ COM(2020) 624 final.

Med den reviderede metode inddeles forhandlingskapitlerne i tematiske klynger for at skabe yderligere dynamik og fremme gensidig inspiration. Denne nye tilgang afspejles også i den efterfølgende præsentation af tilpasningen til gældende EU-ret.

Klyngen for **det indre marked** omfatter: fri bevægelighed for varer (kapitel 1), fri bevægelighed for arbejdstagere (kapitel 2), etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser (kapitel 3), frie kapitalbevægelser (kapitel 4), selskabsret (kapitel 6), intellektuel ejendomsret (kapitel 7), konkurrencepolitik (kapitel 8), finansielle tjenesteydelser (kapitel 9) og forbruger- og sundhedsbeskyttelse (kapitel 28). Tilpasning på disse områder er afgørende for fuldt ud at kunne drage fordel af stabiliserings- og associeringsaftalerne og yderligere at øge handelsintegrationen med EU — langt den største handelspartner i regionen. Det vil også gøre EU's investeringer mere attraktive og fremme synergier i forsyningskæden, jobskabelse og adgang til kapital.

Det vestlige Balkan er generelt kun i beskedent omfang forberedt på mange områder af det indre marked. Med hensyn til varenes frie bevægelighed gjorde Kosovo visse fremskridt, mens de øvrige partnere på Vestbalkan kun gjorde begrænsede fremskridt. Montenegro og Serbien gjorde visse fremskridt med hensyn til den frie bevægelighed for tjenesteydelser, mens Albanien, Kosovo, Montenegro og Nordmakedonien med hensyn til den frie bevægelighed for kapital gjorde visse fremskridt, og det samme gjorde Bosnien-Hercegovina, Kosovo og Montenegro på området konkurrencepolitik. Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo og Montenegro gjorde også fremskridt på området finansielle tjenesteydelser.

Rammerne for regionalt samarbejde og inkluderende regionale samarbejdsrammer som EU-strategien for området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav (EUSAIR) eller EU-strategien for Donauområdet (EUSDR) bidrog til forberedelserne til eventuel deltagelse i EU's indre marked. Det fælles regionale marked for Vestbalkan, som bygger på EU-regler og -standarder, er et skridt i retning af regionens tættere integration i EU's indre marked inden tiltrædelsen. På topmødet i Sofia den 10. november 2020 vedtog lederne af de seks lande på Vestbalkan den fælles regionale markedshandlingsplan og erklæringen om den grønne dagsorden for Vestbalkan.

Tyrkiet har gjort visse fremskridt på områderne fri bevægelighed for kapital, finansielle tjenesteydelser og konkurrencepolitik, hvor der dog fortsat er alvorlig bekymring med hensyn til statsstøtte. Landet er langt fremme inden for selskabsret og har et godt forberedelsesniveau inden for fri bevægelighed for varer, finansielle tjenesteydelser, forbruger- og sundhedsbeskyttelse samt intellektuel ejendomsret. Det er ikke særlig langt fremme med forberedelserne på områderne fri bevægelighed for tjenesteydelser og fri bevægelighed for arbejdstagere, hvor der ikke er gjort fremskridt.

Klyngen **konkurrenceevne og inklusiv vækst** omfatter: informationssamfundet og medier (kapitel 10), beskatning (kapitel 16), økonomisk og monetær politik (kapitel 17), socialpolitik og beskæftigelse (kapitel 19), industripolitik (kapitel 20), videnskab og forskning (kapitel 25), uddannelse og kultur (kapitel 26) og told (kapitel 29). Reformene på disse områder er yderst relevante for Vestbalkans økonomiske reformprogrammer og modtager støtte gennem den økonomiske plan og investeringsplanen, da de vil bidrage til at øge regionens konkurrenceevne og tiltrækningskraft for virksomheder og bidrage til at mindske den eksisterende kløft i forhold til EU's økonomi.

De fleste partnere på Vestbalkan har et moderat forberedelsesniveau på de områder, der er knyttet til denne klynge. Bosnien-Hercegovina befinder sig imidlertid stadig på et tidligt stadium på flere områder. På beskatningsområdet har Serbien gjort gode fremskridt, Bosnien-Hercegovina har ikke gjort fremskridt, og alle andre partnere har gjort visse fremskridt.

Nordmakedonien gjort gode fremskridt med hensyn til toldunionen, Serbien og Albanien har gjort begrænsede fremskridt, mens Kosovo og Montenegro har gjort visse fremskridt. Montenegro, Serbien og Albanien har gjort visse fremskridt på uddannelses- og kulturområdet. På området videnskab og forskning har Albanien gjort gode fremskridt, mens Bosnien-Hercegovina, Montenegro og Serbien har gjort visse fremskridt. Partnerne på Vestbalkan med visse fremskridt inden for informationsområdet og medier var Albanien og Kosovo, inden for økonomisk og monetær politik var det Nordmakedonien og på området socialpolitik og beskæftigelse Albanien og Nordmakedonien. Med hensyn til erhvervs- og industripolitik har alle partnerne på Vestbalkan gjort visse fremskridt, undtagen Bosnien-Hercegovina.

På grund af de fremskridt, der er gjort inden for denne klynge, mener Kommissionen, at Serbien opfylder alle åbningsbenchmarks for denne klynge, navnlig ved at have fjernet den diskriminerende beskatning af importeret alkohol. Generelt skal regionen gennemføre socioøkonomiske reformer for at afhjælpe strukturelle svagheder, lav konkurrenceevne, høj arbejdsløshed og virkningerne af covid-19-pandemien. Fremskridt med hensyn til tilpasning til EU-reglerne på områderne moms, punktafgifter og direkte beskatning vil bidrage til at fremme den intraregionale og internationale handel. Regionen er også nødt til at styrke sit forsknings- og innovationsøkosystem betydeligt for at gøre det muligt for økonomierne at indhente udviklingen, herunder inden for digitale og grønne teknologier. Med hensyn til uddannelse og kultur er Montenegro og Serbien frontløbere i regionen, mens Bosnien-Hercegovina og Kosovo er nødt til at indhente deres efterslæb på dette område.

Tyrkiet fortsatte tilpasningen til gældende EU-ret i begrænset omfang, og der var tilbagegang på områderne informationsområdet og medier, økonomisk og monetær politik, socialpolitik og beskæftigelse samt industripolitik. Tyrkiet har gjort visse fremskridt inden for videnskab og forskning samt uddannelse og kultur, hvor landet fortsat skal gøre uddannelse mere inkluderende, især for piger. Tyrkiet er langt fremme med hensyn til forberedelserne på områderne videnskab og forskning. Tyrkiets handelsintegration med EU er høj, og Tyrkiet er stadig godt forberedt til toldunionen, men har gjort begrænsede fremskridt, herunder med gennemførelsen heraf. Tyrkiets afvigelser fra sine forpligtelser i henhold til toldunionen mellem EU og Tyrkiet fortsætter og bidrager til et stort antal handelsmæssige irritationsmomenter.

Den **grønne dagsorden og bæredygtig konnektivitet** er nøglen til en bæredygtig og fremtidssikret genopretning samt økonomisk integration i regionen og med EU, hvilket vil være til gavn for både virksomheder og den brede offentlighed.

Denne klynge omfatter: transportpolitik (kapitel 14), energi (kapitel 15), transeuropæiske net (kapitel 21) og miljø og klimaændringer (kapitel 27).

Albanien, Nordmakedonien og Serbien er moderat forberedt på energiområdet, mens Montenegro er godt forberedt. For så vidt angår transeuropæiske net har Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo nået et vist forberedelsesniveau, Serbien er moderat forberedt, og Nordmakedonien har et godt forberedelsesniveau. Albanien, Nordmakedonien, Montenegro og Serbien har et vist forberedelsesniveau på miljø- og klimaområdet. Albanien og Bosnien-Hercegovina har gjort visse fremskridt på det transportpolitiske område, mens Kosovo, Nordmakedonien og Serbien har gjort begrænsede fremskridt, og der er ikke konstateret fremskridt i Montenegro. På grund af de fremskridt, der er gjort inden for denne klynge, mener Kommissionen, at Serbien her opfylder alle åbningsbenchmarks, navnlig med vedtagelsen af køreplanen for opdeling af gassektoren.

På energiområdet har Serbien gjort gode fremskridt, mens Nordmakedonien, Kosovo og Albanien har gjort visse fremskridt, og Montenegro har gjort begrænsede fremskridt. Med hensyn til transeuropæiske net har Albanien, Bosnien-Hercegovina og Serbien gjort visse fremskridt, mens der kun er gjort begrænsede fremskridt i Kosovo, Nordmakedonien og Montenegro. Med hensyn til miljø og klimaændringer blev der generelt kun gjort begrænsede fremskridt på Vestbalkan. Der er derfor behov for en hurtig indsats i hele regionen for at fremskynde tilpasningen til EU-retten og styrke gennemførelsen, retshåndhævelsen og investeringerne. Den administrative kapacitet i sektoren skal styrkes betydeligt, og der skal gennemføres strukturreformer.

I 2020 indfrie Kommissionen sit tilsagn på 1 mia. EUR til støtte for konnektivitet i regionen. Konnektivitetssporteføljen under investeringsrammen for Vestbalkan omfatter nu 45 projekter til en værdi af 1 mia. EUR, hvilket vil mobilisere over 3,8 mia. EUR i investeringer. Dette har ført til sikrere og kortere rejser og mindsket ventetider ved grænserne samt til en stigning i handelsvolumen og sikrere, mere pålidelige, mere forskelligartede og grønnere energiforsyninger, hvor ca. 300 ton CO₂-emissioner er undgået. Den første række projekter, der skal bidrage til gennemførelsen af investeringsstipendier i den økonomiske plan og investeringsplanen, er blevet iværksat. Disse investeringer blev ledsaget af lovgivningsarbejde inden for rammerne af transportfællesskabet og energifællesskabet. På det digitale område trådte den regionale roamingaftale for Vestbalkan i kraft den 1. juli 2021. Dagsordenen for konnektivitet blev moderniseret med vedtagelsen af den grønne dagsorden for Vestbalkan, som fokuserer på at udvikle bæredygtige transport- og energiløsninger i regionen.

Den grønne dagsorden for Vestbalkan er i overensstemmelse med de fem overordnede områder i den grønne pagt: i) dekarbonisering, ii) rensning af luft, vand og jord, iii) cirkulær økonomi, iv) landbrugs- og fødevarerproduktion og v) beskyttelse af biodiversiteten. Økonomisk vækst og nye forretningsmuligheder vil blive kædet sammen med mere bæredygtige forbrugs- og produktionsmetoder, herunder fremme af en cirkulær økonomi, ressourceeffektivitet og bedre genbrug af affaldsprodukter i alle økonomiske sektorer, herunder fysisk planlægning, med økosystemernes bæredygtighed som en forudsætning for succes.

Tyrkiet er moderat forberedt med hensyn til transport- og energipolitik. Landet skal arbejde videre med liberaliseringen af gask markedet og udvikle samarbejdet om nuklear sikkerhed. Der er gjort visse fremskridt med hensyn til energi- og transportnet med anlæggelsen af jernbanelinjen mellem Halkali og Kapikule, der forbinder den bulgarske grænse med Istanbul, og som stadig er i gang. Tyrkiet har et vist niveau af forberedelse inden for miljø og klimaændringer og står over for kritiske miljø- og klimaudfordringer, både med hensyn til afbødning og tilpasning. Tyrkiet har ratificeret Parisaftalen om klimaændringer (ratifikationsinstrumentet er endnu ikke forelagt for De Forenede Nationer). Tyrkiet har også erklæret sig rede til at samarbejde med EU om målene i den europæiske grønne pagt. Dette er en velkommen udvikling. Integrationen af klimaindsatsen i andre politikker er dog stadig begrænset.

Med hensyn til **ressourcer, landbrug og samhørighed** er forberedelserne stagneret. Denne klynge omfatter: landbrug og udvikling af landdistrikter (kapitel 11), fødevarer sikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik (kapitel 12), fiskeri (kapitel 13), regionalpolitik og samordning af strukturinstrumenterne (kapitel 22) og finansielle og budgetmæssige bestemmelser (kapitel 33).

Nordmakedonien, Montenegro og Serbien er moderat forberedt inden for de fleste kapitler i denne klynge. Albanien og Kosovo har for det meste et vist forberedelsesniveau, mens Bosnien-Hercegovina stadig befinder sig på et tidligt stadium i de fleste kapitler.

På området landbrug og udvikling af landdistrikter gjorde Albanien, Montenegro og Nordmakedonien visse fremskridt, mens Bosnien-Hercegovina ikke gjorde fremskridt. Inden for fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik har Nordmakedonien og Montenegro gjort gode fremskridt, Albanien visse fremskridt og Bosnien-Hercegovina, Kosovo og Serbien begrænsede fremskridt. På fiskeriområdet er det kun Albanien, der har gjort gode fremskridt. Montenegro har gjort visse fremskridt. Med hensyn til regionalpolitik og samordning af strukturinstrumenterne gjorde Bosnien-Hercegovina ingen fremskridt, mens de andre lande på Vestbalkan kun gjorde begrænsede fremskridt.

Tyrkiets landbrugsstøttepolitik har bevæget sig væk fra principperne for EU's fælles landbrugspolitik. Landet har gjort gode fremskridt på fiskeriområdet, gjort visse fremskridt med regionalpolitikken og samordningen af strukturinstrumenterne og gjort begrænsede fremskridt inden for fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik, hvor der er bekymring over omfanget af pesticidrester i eksporten af fødevarer til EU.

Klyngen for **eksterne forbindelser** omfatter eksterne forbindelser (kapitel 30) og udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik (kapitel 31).

Alle partnerne på Vestbalkan har enten et godt forberedelsesniveau eller er moderat forberedt på området eksterne forbindelser, bortset fra Bosnien-Hercegovina, som har et vist forberedelsesniveau. På området **udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik** har Albanien og Montenegro et godt forberedelsesniveau, Nordmakedonien og Serbien er moderat forberedt, og Bosnien-Hercegovina har et vist forberedelsesniveau.

Alle landene på Vestbalkan har gjort visse fremskridt på området eksterne forbindelser, bortset fra Bosnien-Hercegovina, som har gjort begrænsede fremskridt. Med hensyn til udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik har Albanien gjort gode fremskridt, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien har gjort visse fremskridt, og Bosnien-Hercegovina har ikke gjort fremskridt. Partnerne på Vestbalkan har videreført deres tætte samarbejde med EU om spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik/den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FUSP/FSFP), navnlig gennem deres vigtige bidrag til EU's FSFP-missioner og -operationer. Tilpasning til EU's FUSP (erklæringer fra den højtstående repræsentant på vegne af EU og Rådets afgørelser om restriktive foranstaltninger) er et vigtigt aspekt af EU's integrationsproces, som understreger landenes strategiske kurs. Albanien og Montenegro har beslutsomt fastholdt deres konsekvente tilpasning på 100 %, hvilket er et tegn på deres engagement og strategiske retning. Nordmakedoniens tilpasningsgrad steg fra 94 % i 2020 til 96 % pr. august 2021. Serbiens tilpasningsgrad steg fra 56 % i 2020 til 61 % pr. august 2021, hvilket er et første skridt i retning af at vende den tidligere negative tendens for så vidt angår kravet om gradvis tilpasning i landets forhandlingsramme. Et markant fald i Bosnien-Hercegovinas tilpasningsgrad fra 70 % i 2020 til 43 % i august 2021 er bekymrende. Hvis denne tendens vendes, vil det være et signal om Bosnien-Hercegovinas engagement på vejen mod Europa.

Tyrkiet er moderat forberedt på området eksterne forbindelser og har et vist forberedelsesniveau på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Tyrkiet har gjort begrænsede fremskridt med hensyn til eksterne forbindelser. Tyrkiet har opretholdt en meget lav FUSP-tilpasningsgrad på 14 % pr. august 2021 (11 % i 2020 og 21 % i 2019). Tyrkiets stadig mere assertive udenrigspolitik var fortsat i strid med EU's FUSP-prioriteter, navnlig på grund af Tyrkiets modstridende tilgang til Libyen, landets afvisning af at

samarbejde med operation IRINI og dets støtte til militæraktioner i Kaukasus, Syrien og Irak. Selv om Tyrkiet i år har udvist vilje til at indgå i en dialog med EU om udenrigs- og sikkerhedspolitik og regionale spørgsmål, bør Tyrkiet stadig tage afgørende skridt til i væsentlig grad at forbedre tilpasningen til EU's erklæringer og rådsafgørelser.

IV. REGIONALT SAMARBEJDE OG GODE NABOSKABSFORBINDELSER

Gode naboskabsforbindelser og regionalt samarbejde på Vestbalkan er væsentlige elementer i stabiliserings- og associeringsprocessen og i udvidelsesprocessen. De bidrager til stabilitet, forsoning og et klima, der er befordrende for håndteringen af åbne bilaterale spørgsmål og historisk betingede problemer.

Som led i bestræbelserne på regional økonomisk integration førte den regionale roamingaftale på **Vestbalkan**, der blev undertegnet i april 2019, til en gradvis nedsættelse af roamingtaksterne siden juli 2019, hvorefter de blev afskaffet med indførelsen af "roam like at home"-ordningen den 1. juli 2021. Dette er et stort skridt i det regionale samarbejde og har givet borgerne synlige gevinster. Man er begyndt at undersøge, hvordan roamingomkostningerne mellem partnerne på Vestbalkan og EU kan reduceres, og at udarbejde en køreplan for processen som fastsat i den digitale dagsorden for Vestbalkan.

Under Det Regionale Samarbejdsråd og CEFTA og med bistand fra Kommissionen blev der udført et vigtigt teknisk arbejde for at muliggøre fri bevægelighed for personer og erhvervsudøvere og levering af elektroniske tjenesteydelser og for at lette handelen og lempe toldprocedurerne i regionen som led i initiativet vedrørende det fælles regionale marked. På grund af uenighed (der ikke har nogen forbindelse med deres indhold) er disse foranstaltninger imidlertid ikke blevet vedtaget. Regionen er nu nødt til at udvise politisk lederskab for at få afsluttet dette arbejde og vedtage juridisk bindende aftaler eller afgørelser med alle partnerne på tværs af Vestbalkan til gavn for deres borgere og virksomheder. Dette kræver, at der i fællesskab fokuseres på oprettelsen af det fælles regionale marked på grundlag af EU-regler og -standarder, og at man undgår ensidige skridt, der hindrer dette arbejde.

På trods af covid-19-begrænsningerne spillede det regionale kontor for ungdomssamarbejde fortsat en vigtig rolle i videreudviklingen af regionalt samarbejde og gode naboskabsforbindelser, fordi det skabte samarbejds- og udvekslingsmuligheder for unge fra Vestbalkan. Unge fortsatte deres samarbejde gennem en række andre regionale initiativer, både online og fysiske møder, herunder gennem det regionale ungdomslaboratorium.

Topmødet mellem EU og Vestbalkan i Brdo afspejlede den betydning, som EU tillægger regionen, og bekræftede på ny det europæiske perspektiv. Lederne så med tilfredshed på fremskridtene med centrale **initiativer**, navnlig fremskridtene med roaming, den grønne dagsorden, de grønne baner ved grænserne mellem EU og regionen, innovationsdagsordenen og vedtagelsen af den retlige ramme for IPA III. Disse initiativer, der afspejler EU's politiske prioriteter sammen med den økonomiske plan og investeringsplanen, vil føre regionen i retning af en hurtigere og mere bæredygtig genopretning efter pandemien og ligeledes sikre større integration med Den Europæiske Union. Kommissionen meddelte, at den havde til hensigt at foreslå en investeringspakke på 600 mio. EUR under IPA 2021 til gennemførelse af den økonomiske plan og investeringsplanen efter procedurerne i henhold til IPA III-programmeringsrammen og gennemførelsesbestemmelserne. Sammen med det forslag på 500 mio. EUR, der blev bebudet i juli, vil dette give et samlet beløb på 1,1 mia. EUR til gennemførelse af den økonomiske plan og investeringsplanen inden udgangen af 2021. EU

og partnerne på Vestbalkan blev enige om at styrke deres samarbejde på en række områder, herunder om centrale sikkerhedsspørgsmål.

Den omfattende normalisering af forbindelserne mellem Serbien og Kosovo gennem den EU-støttede dialog er fortsat af central betydning for deres europæiske fremtid og for stabiliteten i hele regionen. Efter valget i Kosovo i begyndelsen af 2021 fortsatte processen med to møder på højt plan i juni og juli 2021, men forbindelserne mellem Beograd og Pristina er fortsat anspændte. Begge parter er nødt til at engagere sig konstruktivt i målet om at indgå en juridisk bindende omfattende normaliseringsaftale, der behandler alle udestående spørgsmål mellem dem.

Som følge af spændingerne i det nordlige Kosovo blev der i den EU-støttede dialog den 30. september 2021 indgået en aftale om nedtrapning og en midlertidig foranstaltning vedrørende spørgsmålet om nummerplader. Parterne blev også enige om at nedsætte en arbejdsgruppe under ledelse af EU, som skal finde en permanent løsning inden for seks måneder på grundlag af EU's standarder og praksis. EU forventer, at parterne engagerer sig konstruktivt i denne proces for at sikre borgernes frie bevægelighed.

Eksisterende bilaterale aftaler, herunder Prespaaftalen mellem Nordmakedonien og Grækenland samt traktaten om venskab, godt naboskab og samarbejde med Bulgarien, skal gennemføres i god tro af alle parter.

De bilaterale forbindelser mellem Montenegro og Serbien har været præget af spændinger, en tiltagende nationalistisk retorik og påstande om ekstern indflydelse i valgperioder, men samarbejdet på nogle områder som f.eks. sundhedssektoren er blevet intensiveret.

Det er afgørende at overvinde fortidens arv og løse de tvister, der opstår som følge af konflikterne i 1990'erne. Der er ingen plads i EU til benægtelse af folkedrab, forherligelse af krigsforbrydere eller aggressiv retorik fra nogen side. Der er gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at løse vigtige udestående bilaterale spørgsmål, herunder grænse spørgsmål og sikring af retfærdighed for ofre for krigsforbrydelser, identificering af de resterende savnede personer og udarbejdelse af en nøjagtig fortegnelse over tidligere grusomheder på regionalt plan.

Der bør ikke være nogen hindringer for alle partnere på Vestbalkans fulde og inklusive deltagelse i regionale samarbejdsinitiativer og -arrangementer, herunder EU-finansierede programmer.

Territorialt samarbejde har gjort det muligt for landene på Vestbalkan at samarbejde med nabomedlemsstater på mange områder. Ud over at bidrage til vækst, beskæftigelse og miljøbeskyttelse har det også bidraget til at styrke det regionale samarbejde på flere niveauer, løse forskellige bilaterale spørgsmål og skabe stabilitet. Mere specifikt udgør grænseoverskridende samarbejde en afgørende del af forsoningsprocessen i regionen. På grund af konflikterne i 1990'erne (i det tidligere Jugoslavien) er en styrkelse af gode naboskabsforbindelser, herunder i grænseområder, fortsat en forudsætning for vækst og velstand for regionerne og for de involverede modtagere. I programmerne for grænseoverskridende samarbejde fokuseres der på at overvinde eftervirkningerne af tidligere konflikter og opbygge forsoning ved at skabe direkte kontakter mellem enheder og forvaltninger på alle niveauer på begge sider af grænsen.

På grund af fortsatte og nye ulovlige **tyrkiske** kulbrinteefterforskningsaktiviteter i Cyperns og Grækenlands havområder steg spændingerne i det østlige Middelhav og Det Ægæiske Hav i anden halvdel af 2020. EU har gentagne gange indtrængende opfordret Tyrkiet til at undlade at fremsætte trusler, skabe konflikter eller gennemføre handlinger, der skader gode naboskabsforbindelser og fredelig bilæggelse af tvister. I sine konklusioner fra december

2020 fordømte Det Europæiske Råd på det kraftigste Tyrkiets ensidige handlinger, provokationer og eskalerende retorik over for EU, EU's medlemsstater og de europæiske ledere. Det fremhævede også, at tilbuddet om en positiv dagsorden mellem EU og Tyrkiet fortsat ligger på bordet, forudsat at Tyrkiet viser vilje til at fremme et ægte partnerskab med Unionen og dens medlemsstater og til at løse uoverensstemmelser gennem dialog og i overensstemmelse med folkeretten. Spændingerne i det østlige Middelhavsområde aftog i begyndelsen af 2021. Tyrkiet standsede ulovlige boreaktiviteter i Cyperns havområder. Ikke desto mindre blev der i begyndelsen af oktober 2021 indberettet nye hændelser vedrørende cypriotiske og tyrkiske undersøgelser.

Der blev genoptaget sonderende drøftelser mellem Grækenland og Tyrkiet, og der blevet taget kontakt på højt plan. Det Europæiske Råd bekræftede igen på sit møde i marts 2021, at EU fortsat vil være fast besluttet på at forsvare sine og medlemsstaternes interesser og opretholde regional stabilitet. EU forlængede den eksisterende ramme for restriktive foranstaltninger, der blev vedtaget i november 2019, som reaktion på Tyrkiets ikketilladte boreaktiviteter i det østlige Middelhav¹⁸.

EU-medlemsstaternes suveræne rettigheder omfatter bl.a. retten til at indgå bilaterale aftaler og til at efterforske og udnytte naturressourcer i overensstemmelse med gældende EU-ret og folkeretten, herunder FN's havretskonvention. Suverænitet og suveræne rettigheder over havområder i alle nabokyststater, herunder dem, som deres øer har ret til, skal respekteres, og afgrænsningen af eksklusive økonomiske zoner og af kontinentalsoklen bør ske i overensstemmelse med folkeretten gennem dialog i god tro og under hensyntagen til opretholdelsen af gode naboskabsforbindelser. At fortsætte dialogen i god tro og afholde sig fra ensidige handlinger, der er i strid med EU's interesser og krænker folkeretten og EU-medlemsstaternes suveræne rettigheder, er et absolut krav for at sikre et stabilt og sikkert miljø i det østlige Middelhavsområde og udviklingen af et samarbejdsbaseret og gensidigt fordelagtigt forhold mellem EU og Tyrkiet. Alle uoverensstemmelser skal løses gennem fredelig dialog og i overensstemmelse med folkeretten.

Tyrkiets fortsatte engagement og konkrete bidrag til forhandlingerne om en retfærdig, samlet og holdbar løsning på Cypern-spørgsmålet inden for rammerne af FN og i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd er af afgørende betydning. Et uformelt 5+1-møde om Cypern fandt sted i april 2021. Det er vigtigt, at Tyrkiet bekræfter sit tilsagn om og sit konstruktive engagement i de **FN-ledede forhandlinger om en løsning vedrørende Cypern** i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd, herunder de eksterne aspekter heraf. Der bør ikke træffes ensidige foranstaltninger, som kan skabe spændinger på øen og underminere en tilbagevendende til forhandlingsbordet. I forbindelse med Varosha skal Tyrkiet straks ophæve de ensidige foranstaltninger, der blev bebudet den 20. juli 2021, og alle de skridt, der er taget over for Varosha siden oktober 2020, og som er i strid med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd. Tyrkiet skal hurtigst muligt opfylde sin forpligtelse til at gennemføre tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet fuldt ud og gøre fremskridt med normaliseringen af forbindelserne med Republikken Cypern.

Gode naboskabsforbindelser og forsoning er uløseligt forbundet med retsstatsprincippet, økonomisk styring og regionalt samarbejde. Det specifikke mål med **IPA III** på dette område er at bidrage til samfundsmæssig samhørighed og modstandsdygtighed ved at tackle eftervirkningerne af tidligere konflikter og yde alle ofre for konflikterne retfærdighed. På samme måde fremmer forbedringen af gode naboskabsforbindelser borgernes tillid og

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1657&from=EN>.

bidrager til at fjerne hindringer for politisk, økonomisk og social udveksling og samarbejde. I lyset heraf vil IPA III prioritere foranstaltninger, der bidrager til at skabe tillid og social samhørighed samt styrke naboskabsforbindelserne, navnlig 1) bekæmpelse af straffrihed for alvorlige internationale forbrydelser, herunder gennem et stærkt regionalt samarbejde og effektiv retsforfølgning på nationalt plan, 2) fremme af ofres rettigheder, 3) fremme af en øget politisk og politikmæssig dialog på politisk og teknisk plan og mæglingsbestræbelser med henblik på at løse udestående historisk betingede problemer, fremme af uddannelse og foranstaltninger for unge, herunder interkulturel dialog, som vektorer for social samhørighed og fredelige forbindelser samt drivkræfter for bæredygtig socioøkonomisk udvikling og 4) udvikling af lokale og mellemfolkelige udvekslinger på forskellige områder, herunder økonomisk og miljømæssigt samarbejde, god regeringsførelse og retfærdighed, medier, social inklusion, menneskerettigheder, navnlig ligestilling mellem kønnene, børns rettigheder, unges deltagelse, sociale rettigheder og rettigheder for personer, der tilhører mindretal.

V. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

På grundlag af ovenstående analyse og vurderingerne af landene i landeoversigterne, se bilag, fremsætter Kommissionen følgende konklusioner og anbefalinger:

I.

1. En **troværdig udvidelsespolitik** er en geostrategisk investering i **fred, stabilitet, sikkerhed og økonomisk vækst i hele Europa**. Hver udvidelse har gjort det muligt for EU at give endnu flere borgere adgang til fordelene ved Unionen. Nøglen til at opnå dette er at sikre, at processen fortsat bygger på **strengt, men retfærdige betingelser og princippet om egen fortjeneste**. Disse betingelser skal være objektive, præcise, detaljerede, strenge og kontrollerbare. Dette hjælper de pågældende lande med at opfylde alle krav til medlemskab, hvilket er en af EU's vigtigste politiske prioriteter.
2. Den udvidelsesmetode, der blev revideret i 2020, har til formål at **styrke tiltrædelsesprocessen yderligere** ved at gøre den mere forudsigelig, mere troværdig, mere dynamisk og underlagt stærkere politisk styring. Tiltrædelsesprocessen bygger på tillid, gensidig tillid og klare tilsagn fra Den Europæiske Union og Vestbalkan.
3. Forsinkelserne i den officielle indledning af tiltrædelsesforhandlinger med Albanien og Nordmakedonien påvirker EU's troværdighed negativt. Man skal prioritere løsningen af udestående bilaterale spørgsmål mellem Bulgarien og Nordmakedonien. Det er afgørende, at EU's medlemsstater afslutter drøftelserne om forhandlingsrammerne uden yderligere forsinkelse, og at de første regeringskonferencer med Albanien og Nordmakedonien afholdes snarest muligt og inden årets udgang. Regeringerne godkendte på konferencerne med Montenegro og Serbien i juni 2021 anvendelsen af den reviderede metode med disse to lande.
4. **Brdoerklæringen af 6. oktober 2021** har sendt et vigtigt signal til EU's partnere på Vestbalkan om, at deres fremtid ligger i Den Europæiske Union. EU bekræftede sin utvetydige støtte til det europæiske perspektiv for Vestbalkan og hilste det velkommen, at partnerne på Vestbalkan går ind for det europæiske perspektiv som en fælles strategisk interesse og et fælles strategisk valg. EU så med tilfredshed på det fornyede tilsagn fra partnerne på Vestbalkan om, at **demokrati, grundlæggende værdier og retsstatsprincippet skal have forrang**.
5. Aftalen om at afholde **regelmæssige topmøder mellem EU og Vestbalkan** er et vigtigt tilsagn, der vil skabe et format for politisk dialog på højeste niveau og for at knytte regionen tættere til EU's politikker, efterhånden som den bevæger sig i retning af EU. Initiativer, der blev vedtaget på topmødet i Brdo, afspejler EU's politiske prioriteter og skaber nye muligheder og fordele for regionens borgere. På topmødet lancerede man **en særlig dagsorden for Vestbalkan om innovation, forskning, uddannelse, kultur, unge og sport** ("Innovationsdagsordenen for Vestbalkan"), som skal fremme videnskabelig kvalitet, reformere regionens uddannelsessystemer, skabe yderligere muligheder for unge og bidrage til at forebygge hjerneflugt. Køreplanen, som vil skabe betingelserne og fastsætte klare mål for at **sænke roamingomkostningerne** mellem EU og Vestbalkan, blev hilst velkommen. På topmødet så man desuden med tilfredshed på aftalen om en detaljeret handlingsplan for den **grønne dagsorden**, og lederne blev enige om at styrke samarbejdet på en række områder, herunder sikkerhed.
6. **Tyrkiet** er fortsat en vigtig partner for Den Europæiske Union på afgørende områder af fælles interesse såsom migration, terrorbekæmpelse, økonomi, handel, energi og transport.

I den forbindelse blev der afholdt dialogmøder på højt plan om klima og migration, som snart skal følges op med en dialog om sundhed. I juni 2019 gentog Rådet, at Tyrkiet fortsætter med at bevæge sig længere væk fra Den Europæiske Union, og at Tyrkiets tiltrædelsesforhandlinger reelt er gået i stå, og at det ikke kan overvejes at åbne eller lukke yderligere kapitler. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne vurdering, har ikke ændret sig. Ikke desto mindre styrkedes dialogen og samarbejdet med Tyrkiet i 2021.

7. **Covid-19-pandemien** ramte fortsat landene på Vestbalkan og Tyrkiet hårdt i hele rapporteringsperioden. Myndighederne i udvidelseslandene fortsatte med at træffe foranstaltninger for at begrænse pandemiens spredning og dens indvirkning på sundheden samt afbøde de socioøkonomiske konsekvenser. Alle foranstaltninger til begrænsning af smitte skal være forholdsmæssige, tidsbegrænsede og overholde de grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ytringsfriheden. Pandemien havde fortsat alvorlige økonomiske konsekvenser, hvilket generelt gav begrænset finanspolitisk råderum til regeringernes indgreb.
8. Selv om EU selv er alvorligt berørt af denne krise, har den mobiliseret en **pakke på over 3,3 mia. EUR**, herunder øjeblikkelig støtte til at håndtere sundhedsudfordringer og en betydelig finansiering til den økonomiske genopretning af regionen. EU behandler også landene på Vestbalkan som privilegerede partnere ved fortsat at give dem adgang til mange initiativer og instrumenter, der normalt er forbeholdt EU's medlemsstater, ved at levere betydelige mængder vacciner i form af videresalg eller donationer fra medlemsstaterne (næsten 2,9 mio. doser i alt ved udgangen af august 2021) og ved at gøre det muligt for dem at sikre, at deres covidcertifikater er kompatible med **EU's digitale covidcertifikat** (Albanien, Nordmakedonien og Tyrkiet som de første). Denne støtte fra EU **går langt ud over og er langt mere omfattende end den støtte, der ydes til regionen af nogen anden partner**. EU er Vestbalkans største investor, donor og handelspartner, hvilket igen klart afspejler regionens strategiske forankring i EU.
9. EU's **økonomiske plan og investeringsplan** for Vestbalkan giver regionen et betydeligt incitament med 9 mia. EUR i gavebistand og garantier, der skal tiltrække investeringer på op til 20 mia. EUR. Denne plan på næsten 30 mia. EUR, som udgør ca. en tredjedel af regionens BNP, vil tilvejebringe midler til at sikre bæredygtig infrastruktur (transport, energi og det digitale område), forbinde regionen internt og med EU, til den dobbelte grønne og digitale omstilling samt til genopretningen af den private sektor efter pandemien. Den vil gøre en reel forskel med hensyn til at slå bro over den socioøkonomiske kløft mellem Vestbalkan og EU. Efter vedtagelsen af retsgrundlaget for forordningen om instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA III) for perioden 2021-2027, som er den vigtigste finansieringskilde, er det nu afgørende at fremskynde forberedelsen af modne og bæredygtige projekter.
10. Vedtagelsen af **retlige rammer for IPA III** giver mulighed for en solid, politikdrevet tilgang med strategisk og dynamisk anvendelse af bistand, hvilket sætter de grundlæggende krav til medlemskab, navnlig retsstatsprincippet og god regeringsførelse, i centrum for instrumentet.
11. Med den økonomiske plan og investeringsplanen opfordres Vestbalkan til bedre at integrere landenes økonomier og gennemføre lovgivningsmæssige reformer med henblik på at frigøre vækstpotentialet i markedsintegrationen. På topmødet i Sofia i november 2020 blev lederne på Vestbalkan enige om at etablere et **fælles regionalt marked** baseret på EU-regler og -standarder, der er bygget op omkring de fire friheder (fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer) og omfatter aspekter af det digitale område,

investeringer, innovation og industripolitik. EU støtter fuldt ud gennemførelsen af dette inkluderende initiativ, som vil være afgørende for at drage fuld fordel af regionens potentiale og af den økonomiske plan og investeringsplanen.

12. Siden vedtagelsen af det fælles regionale marked har de seks partnere på Vestbalkan gjort gode fremskridt med forhandlingerne inden for disse rammer om en række regionale aftaler for at lette bevægeligheden for personer, erhvervsudøvere og tjenesteydelser i hele regionen. På trods af denne tekniske udvikling kunne disse aftaler ikke vedtages på grund af politiske forskelle, der ikke havde noget at gøre med deres indhold. Disse hindringer skal overvindes som det første. I stedet for ensidige foranstaltninger er inklusivt regionalt samarbejde fortsat en politisk og økonomisk nødvendighed for Vestbalkan.
13. Det fælles regionale marked er et skridt på vejen mod at integrere regionen tættere med EU's indre marked allerede inden tiltrædelsen og samtidig sikre lige vilkår. Dette er afgørende for, at regionen kan udnytte sine privilegerede forbindelser med EU og sine bestræbelser på at tilpasse sig EU's regler og standarder. Europa-Kommissionen vil fortsat hjælpe regionen med at få reduceret omkostningerne ved grænseoverskridende betalinger samt lette bevægeligheden for industri- og forbrugsvarer og e-handelen mellem EU og Vestbalkan.
14. Et sådant regionalt samarbejde er også afgørende i forbindelse med **styrkelsen af gode naboskabsforbindelser**. Det er afgørende at overvinde de historisk betingede problemer og løse de tvister, der skyldes konflikterne i 1990'erne. Der er ingen plads i EU til benægtelse af folkedrab, forherligelse af krigsforbrydere eller aggressiv retorik fra nogen side.
15. Den EU-støttede dialog om normalisering af forbindelserne mellem Serbien og Kosovo er fortsat af central betydning for deres europæiske fremtid og for stabiliteten i hele regionen. Begge parter er nødt til at engagere sig konstruktivt i målet om at indgå en juridisk bindende omfattende normaliseringsaftale. Ensidede og ukoordinerede foranstaltninger, der bringer stabiliteten i fare, bør undgås.

II

- 16.I **Montenegro** anføres **myndighedernes offentlige politiske engagement** i landets strategiske kurs og dets bestræbelser i forbindelse med tiltrædelsesprocessen regelmæssigt og konsekvent som en nøgleprioritet for landet og afspejles generelt i relevante politiske beslutninger. Dette omfattede bl.a. en fortsat tilpasningsrate på 100 % i forhold til EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Kommissionens vurdering er, at der i overensstemmelse med forhandlingsrammen for øjeblikket er sikret en **overordnet balance** mellem på den ene side fremskridt inden for kapitlerne om retsstaten og på den anden side fremskridt i **tiltrædelsesforhandlingerne** på tværs af kapitler. Prioriteten for yderligere generelle fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne — og inden man bevæger sig i retning af foreløbig afslutning af andre kapitler eller klynger — er fortsat opfyldelsen af de foreløbige benchmarks for retsstatsprincippet, der er fastsat i kapitel 23 og 24. For at nå denne milepæl er Montenegro nødt til yderligere at intensivere sin indsats for at løse de udestående spørgsmål, herunder på de kritiske områder ytringsfrihed og mediefrihed samt bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, uden at ændre på tidligere resultater i forbindelse med reformen af retsvæsenet. Dette kræver, at myndighederne i praksis viser deres engagement i Montenegros EU-reformdagsorden.

17. Den **serbiske** regering har fortsat erklæret, at integration i EU er dens strategiske mål. Regeringen prioriterede EU-relaterede reformer i første halvdel af 2021 og opfyldte en række vigtige uindfrie forpligtelser, navnlig vedrørende beskatning og energi. Serbien er fortsat en vigtig partner i EU's FSFP-missioner og -operationer, og landet har forbedret tilpasningen til EU's udenrigspolitik med 61 % i august 2021, en stigning fra 56 % i 2020. Der forventes stadig en yderligere indsats. Serbien deltog i dialogprocessen vedrørende **normaliseringen af forbindelserne** med Kosovo. Serbien er nødt til fortsat at engagere sig konstruktivt og bidrage til at nå frem til en omfattende juridisk bindende normaliseringsaftale med Kosovo. Det er afgørende, at der hurtigst muligt indgås en sådan aftale, således at Serbien og Kosovo hver især kan gøre fremskridt på vejen mod EU. Serbien bør også opretholde og fuldt ud gennemføre alle tidligere dialogaftaler.

Kommissionens vurdering er, at der i overensstemmelse med forhandlingsrammen for øjeblikket er sikret en **overordnet balance** mellem på den ene side fremskridt inden for kapitlerne om retsstatsforhold og normalisering af forbindelserne med Kosovo og på den anden side fremskridt i **tiltrædelsesforhandlingerne** på tværs af kapitler. Serbien er nødt til at fortsætte, fremskynde og uddybe reformerne af retsvæsenets uafhængighed, bekæmpelse af korrupsion, sikring af mediefrihed, den nationale håndtering af krigsforbrydelser og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. De serbiske myndigheder bør navnlig afslutte processen med forfatningsreformer vedrørende retsvæsenet inden årets udgang. Det er af afgørende betydning, at Serbien gør fremskridt med hensyn til retsstatsprincippet og normaliseringen af forbindelserne med Kosovo, og dette vil fortsat være afgørende for, hvor hurtigt tiltrædelsesforhandlingerne overordnet set vil skride fremad. Ud over reformerne skal de serbiske myndigheder lægge større vægt på proaktiv og objektiv kommunikation om EU, som er Serbiens vigtigste politiske og økonomiske partner.

Kommissionen glæder sig over, at Serbien har opfyldt benchmarkene for **åbning af klynge 3** (konkurrenceevne og inklusiv vækst) og **klynge 4** (grøn dagsorden og bæredygtig konnektivitet). Kommissionen støtter Serbiens ambition om snarest muligt at åbne nye tiltrædelsesklynger på grundlag af fortsatte reformfremskridt.

18. **Nordmakedonien** opfylder fortsat betingelserne for at **indlede tiltrædelsesforhandlinger**, og myndighederne har offentligt vist, at de er fast besluttet på at gøre fremskridt på deres vej mod EU. Landet har opretholdt et støt og beslutsomt tempo med hensyn til at fremme EU-reformerne og har optrappet sine bestræbelser på at levere yderligere håndgribelige resultater. Disse strukturreformers bæredygtighed er en langsigtet proces, som kræver et fortsat engagement fra både regeringen og oppositionen samt andre dele af samfundet. Nordmakedonien har fortsat forbedret sin tilpasningsrate i forhold til EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik og nåede op på 96 % i august 2021, en fremgang fra 94 % i 2020. I marts 2020 godkendte medlemmerne af Det Europæiske Råd enstemmigt beslutningen om at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Nordmakedonien.

Forsinkelserne med den officielle indledning af tiltrædelsesforhandlinger påvirker EU's troværdighed negativt. Man skal prioritere løsningen af udestående bilaterale spørgsmål mellem Bulgarien og Nordmakedonien. Kommissionen ser frem til og understreger betydningen af, at Prespaaftalen med Grækenland og traktaten om venskab, godt naboskab og samarbejde med Bulgarien fortsat gennemføres af alle parter. I overensstemmelse med Rådets konklusioner har Kommissionen fortsat det nødvendige forberedende arbejde og ser frem til den første regeringskonference snarest muligt efter Rådets vedtagelse af forhandlingsrammen og inden årets udgang.

19. **Albanien** opfylder fortsat betingelserne for at indlede **tiltrædelsesforhandlinger**. Landet udviste fortsat **engagement** med hensyn til at gøre fremskridt på vejen mod EU med deraf følgende håndgribelige og bæredygtige reformresultater. Gennemførelsen af den omfattende reform af retsvæsenet er fortsat. Med udnævnelsen af tre nye dommere til forfatningsdomstolen blev domstolen igen beslutningsdygtig, hvilket var en nødvendighed for afholdelsen af plenarmøder, og den blev fuldt operationel og opfyldte dermed den udestående betingelse for at afholde den første regeringskonference. Landet skal nu fastholde engagementet i sin reformdagsorden, herunder retsstatsprincippet. Albanien har fastholdt sin tilpasningsrate på 100 % i forhold til EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

I marts 2020 godkendte medlemmerne af Det Europæiske Råd enstemmigt beslutningen om at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Albanien. Vedtagelsen af forhandlingsrammen med Albanien og afholdelsen af den første regeringskonference er blevet forsinket. I overensstemmelse med Rådets konklusioner har Kommissionen fortsat det nødvendige forberedende arbejde og ser frem til den første regeringskonference snarest muligt efter Rådets vedtagelse af forhandlingsrammen og inden årets udgang.

20.I **Bosnien-Hercegovina** er myndighedernes **offentlige politiske engagement** på alle forvaltningsniveauer i forhold til det strategiske mål om europæisk integration ikke blevet omsat til konkrete tiltag, da de politiske ledere fortsat deltog i splidskabende retorik og ukonstruktive politiske stridigheder, som har hindret de overordnede fremskridt med hensyn til de 14 nøgleprioriteter. Blokeringen af de statslige institutioner vækker stor bekymring og kan kun overvindes gennem politisk dialog. Der er dog taget nogle vigtige skridt for at håndtere nogle få nøgleprioriteter fra udtalelsen. Der er ikke gjort fremskridt med hensyn til retsvæsenets funktion. Vedvarende og tydelige tegn på forværring kræver fortsat hasteforanstaltninger for at styrke retsvæsenets integritet og genvinde borgernes tillid. Bosnien-Hercegovinas tilpasning til EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik faldt til 43 % i august 2021 fra 70 % i 2020.

Bosnien-Hercegovina skal opfylde de **14 centrale prioriteter** i Kommissionens udtalelse fra maj 2019 om landets ansøgning om EU-medlemskab i overensstemmelse med Rådets relevante konklusioner fra december 2019. Bosnien-Hercegovina skal forbedre sine lovgivningsmæssige og institutionelle rammer grundlæggende, herunder på forfatningsniveau, hvor det er nødvendigt, for at overholde kravene til EU-medlemskab. Politiske aktører og institutioner skal indgå i en gennemsigtig og inklusiv dialog, herunder om valgreformer og forfatningsmæssige reformer, for at afhjælpe mangeårige mangler vedrørende valg. Bosnien-Hercegovina vil skulle levere resultater med en kritisk masse af reformer, før Kommissionen kan anbefale, at landet får kandidatstatus. Opfyldelsen af de 14 nøgleprioriteter vil gøre det muligt for Kommissionen at anbefale, at der indledes tiltrædelsesforhandlinger med EU.

21.I **Kosovo** blev der som helhed gjort begrænsede fremskridt med EU-relaterede reformer og gennemførelse af stabiliserings- og associeringsaftalen som følge af den ændrede politiske kontekst og fokuseringen på reaktionen på pandemien og genopretning. Parlamentsvalget før tid i februar 2021 resulterede i dannelsen af en ny regering med et klart parlamentarisk flertal. Vedtagelsen af anden fase af den europæiske reformdagsorden (EFR 2) og den tilhørende handlingsplan, som blev godkendt af forsamlingen i oktober 2021, bekræftede Kosovos **fornyede engagement** i EU-relaterede reformer. En fuldstændig og effektiv gennemførelse af handlingsplanen i den kommende periode vil være af afgørende betydning.

Med hensyn til normaliseringen af forbindelserne med Serbien deltog Kosovo i dialogprocessen. Kosovo skal engagere sig konstruktivt og bidrage til at nå frem til en

omfattende juridisk bindende normaliseringsaftale med Serbien. Det er afgørende, at der hurtigst muligt indgås en sådan aftale, således at Kosovo og Serbien hver især kan gøre fremskridt på vejen mod EU. Kosovo skal også overholde og fuldt ud gennemføre alle tidligere dialogtaler.

Kommissionens forslag om visumliberalisering er stadig under behandling i Rådet og bør behandles som en hastesag. Kommissionen fastholder i sin vurdering fra juli 2018 om, at Kosovo har opfyldt alle benchmarks for visumliberaliseringen.

22. Det Europæiske Råd understregede, at EU har en strategisk interesse i stabile og sikre forhold i det østlige Middelhavsområde og i udviklingen af samarbejdsbaserede og gensidigt berigende forbindelser med **Tyrkiet**. Det hilste nedtrapningen i det østlige Middelhav velkommen. EU er rede til at samarbejde med Tyrkiet på en trinvis, forholdsmæssig og reversibel måde for at styrke samarbejdet på en række områder af fælles interesse, herunder om økonomisk samarbejde, dialoger på højt plan om klima, migration, folkesundhed, terrorbekæmpelse og regionale spørgsmål, styrke samarbejdet om mellemfolkelige kontakter og mobilitet, forudsat at den nuværende nedtrapning opretholdes, og at Tyrkiet engagerer sig konstruktivt i henhold til de betingelser, der er fastsat i Det Europæiske Råds konklusioner. I tilfælde af nye ensidige handlinger eller provokationer i strid med folkeretten vil EU anvende alle de instrumenter og muligheder, der er til rådighed, til at forsvare sine egne og medlemsstaternes interesser.

Tyrkiet forventes aktivt at støtte forhandlingerne om en retfærdig, samlet og holdbar løsning på Cypern-spørgsmålet inden for rammerne af FN i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd og i overensstemmelse med de principper, som EU bygger på. Det er vigtigt, at Tyrkiet bekræfter sit engagement og konstruktive engagement i de FN-ledede forhandlinger om en løsning på Cypern i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd. Der bør ikke træffes ensidige foranstaltninger, som kan skabe spændinger på øen og underminere en tilbagevenden til forhandlingsbordet. Det er bydende nødvendigt, at Tyrkiet opfylder sin forpligtelse til at sikre, at tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet gennemføres fuldt ud og uden diskrimination, og fjerner alle hindringer for de frie varebevægelser, herunder hindringer for direkte transportforbindelser med Republikken Cypern.

Der er alvorlige mangler i den måde, som Tyrkiets demokratiske institutioner fungerer på. Tyrkiet har ikke på troværdig vis imødegået EU's alvorlige bekymringer over den fortsatte forværring af retsstaten, de grundlæggende rettigheder og retsvæsenets uafhængighed. Tyrkiet skal prioritere at vende denne negative tendens, begyndende med håndteringen af svækkelsen af de effektive kontrolmekanismer i det politiske system. EU's ledere bekræftede, at dialogen om retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder fortsat er en integreret del af forbindelserne mellem EU og Tyrkiet.

Erklæringen fra EU og Tyrkiet fra marts 2016 gav fortsat resultater, og Tyrkiet spillede stadig en central rolle med hensyn til at håndtere migration langs den østlige Middelhavsroute og huse den største flygtningebefolkning i verden. Kommissionen foreslog at afsætte yderligere 3 mia. EUR i bistand til flygtninge og værtssamfund i Tyrkiet. Kommissionen minder om betydningen af den fortsatte gennemførelse af erklæringen, herunder tilbagesendelser og forebyggelse af irregulære migrationsruter. EU bifalder Tyrkiets ratifikation af Parisaftalen om klimaændringer og ser frem til at samarbejde med Tyrkiet om gennemførelsen af den europæiske grønne pagt. EU og Tyrkiet drager fortsat fordel af toldunionen mellem EU og Tyrkiet. Tyrkiet bør fortsat intensivere sit samarbejde med Kommissionen for at imødegå de handelsmæssige irritationsmomenter, der hæmmer toldunionens gnidningsløse funktion.

**

VI. BILAG

- 1. Resuméer af konklusionerne i rapporterne**
- 2. Statistiske data**
- 3. Indikatorer for tredjeparter vedrørende status for demokrati, god regeringsførelse og retsstatsprincippet i kandidatlande og potentielle kandidatlande**