



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.10.2011
KOM(2011) 668 endelig

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

**Kommissionens udtalelse om Serbiens ansøgning om medlemskab af Den Europæiske
Union**

{SEK(2011) 1208 endelig}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Kommissionens udtalelse om Serbiens ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union

A. INDLEDNING

a) Ansøgning om medlemskab

Serbien indgav ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union den 22. december 2009. Den 25. oktober 2010 anmodede Rådet for Den Europæiske Union Kommissionen om at afgive udtalelse om ansøgningen i medfør af artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union, som fastslår, at *"Enhver europæisk stat, som respekterer værdierne i artikel 2 og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om denne ansøgning. Den ansøgende stat retter sin ansøgning til Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med et flertal blandt sine medlemmer. De kriterier for medlemskab, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om, skal tages i betragtning"*.

Det hedder i artikel 2, at *"Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd"*.

Det er det retlige grundlag for Kommissionens udtalelse.

Det Europæiske Råd anerkendte på sit møde i Feira i juni 2000, at landene i det vestlige Balkan, som deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen, er "potentielle kandidater" til EU-medlemskab. De pågældende landes EU-perspektiv blev yderligere bekræftet på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003, der godkendte Thessalonikidagsordenen for Vestbalkan. Denne dagsorden er fortsat grundpillen i EU's politik for denne region.

Det Europæiske Råd gentog på sit møde i december 2006 EU's tilsagn om, at *"det vestlige Balkans fremtid ligger i Den Europæiske Union"*, og fremførte endnu en gang, at *"det enkelte lands fremskridt hen imod EU afhænger af dets egen indsats for at opfylde Københavnskriterierne og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. Det er afgørende for EU's vurdering af en medlemskabsansøgning, at ansøgerlandet på tilfredsstillende måde har efterlevet sine forpligtelser i henhold til sin stabiliserings- og associeringsaftale (SAA), herunder dennes handelsrelaterede bestemmelser."* På ministermødet i Sarajevo den 2. juni 2010 mellem EU og Vestbalkan gentog EU sit utvetydige engagement i forhold til det vestlige Balkans EU-perspektiv og understregede, at disse landes fremtid ligger i Den Europæiske Union.

Denne vurdering er i overensstemmelse med traktatens krav foretaget på grundlag af de tiltrædelseskriterier, der er fastlagt af Det Europæiske Råd. I juni 1993 blev det på Det Europæiske Råds møde i København konkluderet, at:

"Tiltrædelse vil finde sted, så snart et land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og opfylder de givne økonomiske og politiske betingelser.

Medlemskab kræver:

- at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal;*
- det kræver endvidere en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen;*
- at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union."*

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

På Det Europæiske Råds møde i Madrid i december 1995 blev der henvist til, at det var nødvendigt, *"at skabe de rette betingelser for [ansøgerlandenes] gradvise og harmoniske integration navnlig ved hjælp af udvikling af markedsøkonomien, tilpasning af deres administrative apparat og tilvejebringelse af stabile økonomiske og monetære forhold."*

Rådet fastsatte betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen den 31. maj 1999. Heri indgår krav om samarbejde med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien og regionalt samarbejde. Disse betingelser er grundlæggende for stabiliserings- og associeringsprocessen og indgår i stabiliserings- og associeringsaftalen med Serbien, som er ved at blive ratificeret, og i interimsaftalen om handel og handelsrelaterede forhold, der trådte i kraft den 1. februar 2010.

I december 2006 enedes Det Europæiske Råd om, at *"udvidelsesstrategien, som bygger på konsolidering, konditionalitet og kommunikation, sammen med EU's kapacitet til at integrere nye medlemmer udgør grundlaget for en fornyet enighed om udvidelse"*.

I denne udtalelse analyserer Kommissionen Serbiens ansøgning ud fra, om landet er i stand til at opfylde de kriterier, der blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, og ud fra betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. Det undersøges desuden, om Serbien har efterlevet sine forpligtelser i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen og interimsaftalen om handel og handelsrelaterede forhold.

Den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af udtalelsen, svarer til den metode, der er blevet anvendt i forbindelse med tidligere udtalelser. Kommissionen har gennemført en række ekspertbesøg i Serbien med særlig vægt på de områder, der er omfattet af de politiske kriterier. Denne fremgangsmåde har gjort det muligt at foretage en vurdering af de serbiske institutioners administrative kapacitet og den måde, hvorpå lovgivningen gennemføres. Den har desuden gjort det lettere at indkredse udfordringerne og fastsætte prioriteterne i den fremtidige indsats. Kommissionen har analyseret både den nuværende situation og den

forventede udvikling på mellemlang sigt. I forbindelse med denne udtalelse forstås der ved mellemlang sigt fem år, uden at det berører en eventuel kommende tiltrædelsesdato.

Denne udtalelse er baseret på en detaljeret analyse, som er indeholdt i et separat dokument (*Analyserapport vedlagt udtalelsen om Serbiens ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union*)¹. I analyserapporten foretages der i overensstemmelse med den fornyede udvidelseskonsensus en første vurdering af, hvilken betydning Serbiens kommende tiltrædelse vil have for visse politiske nøgleområder. Kommissionen vil på et senere tidspunkt i førtiltrædelsesprocessen fremlægge mere detaljerede konsekvensanalyser for de pågældende politikområder. Herudover kan EU-tiltrædelsestraktaten for Serbien forventes at medføre en teknisk tilpasning af EU-institutionerne i lyset af traktaten om Den Europæiske Union.

b) Forbindelser mellem EU og Serbien

Forbindelserne mellem EU og Serbien har udviklet sig siden de demokratiske ændringer i 2000, først med Forbundsrepublikken Jugoslavien og siden fra 2003 med statsunionen Serbien og Montenegro. EU fortsatte forbindelserne med republikken Serbien som efterfølger for statsunionen, da Montenegro blev uafhængigt i 2006.

Serbien deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen. **Stabiliserings- og associeringsaftalen** afstikker rammerne for de gensidige forpligtelser på en række politiske, handelsmæssige og økonomiske områder. Den blev undertegnet sammen med **interimsaftalen** om handel og handelsrelaterede forhold i april 2008. EU's ministre besluttede at forelægge stabiliserings- og associeringsaftalen for deres parlamenter til ratifikation, og EU besluttede at gennemføre interimsaftalen om handel og handelsrelaterede forhold, så snart Rådet havde fastslået, at Serbien samarbejdede fuldt ud med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien. Den 1. januar 2009 begyndte Serbien at gennemføre interimsaftalen. Interimsaftalen trådte i kraft den 1. februar 2010. På mødet i Rådet for Udenrigsanliggender den 14. juni 2010 besluttede ministrene at forelægge stabiliserings- og associeringsaftalen for deres parlamenter til ratifikation. Processen er stadig i gang. Generelt har Serbien opnået positive resultater, hvad angår gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af stabiliserings- og associeringsaftalen og interimsaftalen. Når der opstod problemer, har Serbien haft en konstruktiv og åben tilgang og løst problemerne hurtigt og effektivt.

Rådet vedtog i 2004 et **europæisk partnerskab** med Serbien og ajourførte det i 2006 og 2008².

Der er siden 2003 blevet afholdt politiske dialogmøder på ministerniveau. Europa-Kommissionen har siden 2003 været i politisk dialog med Serbien inden for rammerne af den udvidede løbende dialog. Der har siden 2006 været afholdt årlige interparlamentariske møder mellem repræsentanter for Europa-Parlamentet og det serbiske parlament. Interimsudvalget, der er nedsat ifølge interimsaftalen, og en række underudvalg mødes årligt, bl.a. om det indre marked, konkurrence, transittrafik, handel, told, beskatning, landbrug og fiskeri. Flere møder inden for rammerne af den udvidede løbende dialog dækker alle områder i stabiliserings- og associeringsaftalen, f.eks. energi, miljø, socialpolitik, retlige anliggender, frihed og sikkerhed.

¹ SEK(2011) 1208.

² EUT L 80 af 18.3.2008, s. 46.

Serbien deltager i en økonomisk dialog med Kommissionen og EU's medlemsstater. Inden for denne ramme fremlagde Serbien i januar 2011 sit ajourførte økonomiske og finanspolitiske program.

Efter høring af Europa-Parlamentet åbnede Rådet for en **visumliberalisering** for serbiske statsborgere, der rejser til Schengenområdet, med virkning fra den 19. december 2009. Beslutningen var begrundet i, at der var sket omfattende fremskridt inden for området for retlige anliggender, frihed og sikkerhed, og at de særlige betingelser, der var fastsat i køreplanen for en visumliberalisering, var opfyldt. Reglerne om visumfritagelse er blevet overholdt af langt de fleste rejsende. For at sikre en fortsat opfyldelse af forpligtelserne blev der indført en overvågningsmekanisme efter visumliberaliseringen på grund af et øget antal asylansøgere fra regionen. Kommissionen forelagde sin første overvågningsrapport for Europa-Parlamentet og Rådet i juni 2011. Der har siden januar 2008 været en tilbagetagsaftale mellem Den Europæiske Union og Serbien.

I oktober 2005 undertegnede Serbien energifællesskabstraktaten og i juni 2006 aftalen om det fælles europæiske luftfartsområde (ECAA).

Serbiens regering vedtog i oktober 2008 det nationale program for landets integration i Den Europæiske Union for perioden 2008-2012. Der blev vedtaget en revideret og ajourført version i december 2009. I december 2010 vedtog regeringen en handlingsplan for opfyldelse af de prioriteter, der er fastsat i Europa-Kommissionens statusrapport 2010 for at sikre større fokus og opnå yderligere resultater med reformdagsordenen forud for denne udtalelse.

Serbien har siden 2001 **modtaget finansiel støtte fra EU**. Generelt har EU mellem 2001 og 2011 ydet over 2 mia. EUR til Serbien i form af tilskud og 5,8 mia. EUR i form af rentefrie lån. Fra 2001 til 2006 modtog Serbien bistand fra EU CARDS-ordningen svarende til 1,045 mio. EUR. CARDS blev i 2007 afløst af instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA), og Serbien har takket være dette instrument modtaget 974 mio. EUR i bistand i perioden fra 2007 til 2011. Formålet med bistanden under IPA er at støtte reformprocessen i landet med henblik på europæisk integration med vægt på retsstatsprincippet, institutionsopbygning, lovgivningsmæssig tilnærmelse til gældende EU-ret, holdbar økonomisk og social udvikling og støtte til civilsamfundet.

Serbien deltager fuldt ud i en række EU-programmer i henhold til den finansielle ramme for 2007-2013, nemlig det 7. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling, PROGRESS, programmet for konkurrenceevne og innovation, støtteprogrammet for ikt-politik, kulturprogrammet, toldprogrammet og Fiscalis-programmet. Udgifterne til at deltage i disse programmer dækkes delvis af IPA-midler.

B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB

1. POLITISKE KRITERIER

Denne vurdering er foretaget på grundlag af Københavnskriterierne vedrørende stabile institutioner, som skal sikre demokrati, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen.

Serbien er et parlamentarisk **demokrati**. Landets konstitutionelle og lovgivningsmæssige rammer er generelt i overensstemmelse med EU's principper og standarder, og institutionerne

er veludviklede. Serbien er indstillet på at opfylde forpligtelserne ved medlemskab af Den Europæiske Union og har siden 2008 i stadig højere grad fokuseret sin indsats på den EU-relaterede reformdagsorden. Regeringen har strammet nogle af sine procedurer op, og parlamentets lovgivningsmæssige arbejde er blevet langt mere effektivt i den nuværende valgperiode. Lovgivningsprocessen kunne drage nytte af en grundigere forberedelse og større vægt på høring af aktører. Kapaciteten med hensyn til parlamentarisk kontrol og regeringens politikplanlægning, koordinering og gennemførelse skal udvikles yderligere. Serbien har oprettet alle de nødvendige uafhængige tilsynsorganer. Reglerne for den parlamentariske kontrol med deres årsrapporter er blevet afklaret, men der skal dog strammes op på opfølgningen af anbefalinger fra uafhængige tilsynsorganer. Den offentlige forvaltning er generelt veludviklet, navnlig på centralt niveau. Princippet om et meritbaseret karrieresystem er endnu ikke fuldt gennemført. Serbien har udarbejdet en statut for Vojvodina-provinsen og har forpligtet sig til at overføre visse beføjelser til de lokale myndigheder.

Siden 2001 er valghandlingerne i Serbien blevet gennemført efter de internationale standarder. Valgloven er for nylig blevet bragt i overensstemmelse med europæiske standarder. Den foreskriver nu, at udnævnelse af parlamentsmedlemmer følger rækkefølgen på de lister, der fremlægges for vælgerne, og den afskaffer den anvendte praksis med "blank resignations", hvor parlamentsmedlemmer tilbød hemmelige opsigelsesbreve til deres partier ved begyndelsen af deres mandat. Det konsoliderer princippet om fri udøvelse af parlamentariske mandater, et princip der skal fastslås klart i forfatningen.

De retlige og institutionelle rammer for **retsstatsprincippet** i Serbien, herunder bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, er blevet styrket, navnlig efter betydelige reformer af retsvæsenet, oprettelsen af agenturet til bekæmpelse af korruption og styrkelsen af det internationale strafferetlige samarbejde. Det har givet resultater. De største udfordringer er på områderne retlige anliggender, bekæmpelse af korruption og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. En proaktiv tilgang til bekæmpelse af korruption, der kan føre til troværdige resultater for indledte undersøgelser og endelige domfældelser, mangler stadig at blive bygget op. Der er indført omfattende rammer for civil kontrol med sikkerhedsstyrkerne.

Der blev gennemført omfattende reformer af retsvæsenet i Serbien efter vedtagelsen af den nationale strategi i 2006, og de blev intensiveret i 2009 og 2010. Uafhængighed og selvstyre blev styrket med oprettelsen af Det Øverste Domstolsråd og Det Statslige Anklageråd, der siden 2011 har fungeret med en fast sammensætning. I december 2009 blev der gennemført en genansættelsesprocedure for alle dommere og anklagere for at hæve deres professionelle standarder og integritet. De indledende betydelige mangler, der kom for dagen i denne procedure, er ved at blive taklet gennem en kontrolproces, der er baseret på klare retningslinjer. Denne kontrolproces skal fuldføres på tilfredsstillende og åben vis i overensstemmelse med disse retningslinjer. Der skal snarest gennemføres en revision af den rolle, forfatningen tillægger parlamentet med hensyn til udnævnelser og afskedigelser i retsvæsenet, for yderligere at nedbringe risikoen for uberettiget politisk indflydelse. Der er truffet flere foranstaltninger for at gøre retsvæsenet mere effektivt. Domstolsnetværket er blevet omstruktureret og antallet af domstole nedbragt, hvilket har ført til en bedre fordeling af arbejdsbyrden. I maj 2011 blev der oprettet en forvaltningsdomstol og en lov om fuldbyrdelse af domstolsafgørelser. Der skal stadig gøres en indsats for at forbedre retsvæsenets virkemåde, drage fuld nytte af det omstrukturerede domstolsnetværk og i sidste instans øge borgernes tillid. Bestræbelserne på at styrke fuldbyrdelsen af domme og yderligere nedbringe det betydelige antal forsinkede sager skal fortsættes.

De retlige og institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption er indført over alt i Serbien. Der er oprettet etagentur til bekæmpelse af korruption, og det har kompetence på områder som offentlige ansattes integritet og kontrol med partistøtte. Det har på det seneste fået tilført yderligere midler. Der er indført strammere regler for kontrol med finansiering af politiske partiers aktiviteter og valgkampagner i overensstemmelse med europæiske standarder. Justitsministeren er blevet udnævnt som koordinator for bekæmpelse af korruption. Myndighederne har iværksat en undersøgelse af den tidligere strategi og handlingsplan for bekæmpelse af korruption. Den statslige revisionsinstitution er begyndt at spille en nyttig rolle med hensyn til kontrol af offentlige udgifter og afsløring af uregelmæssigheder. Toldadministrationen og politiet har strammet deres interne kontrol, hvilket har ført til undersøgelser og sanktioner for et større antal sagers vedkommende. Der er også taget skridt hen imod en specialisering af de retshåndhævende instanser, og et større antal sager er blevet anlagt. Korruptionen er stadig fremherskende på mange områder og udgør fortsat et alvorligt problem. Der er brug for en stærkere politisk indsats, hvis korruptionsbekæmpelsen skal forbedres væsentligt. Det er nødvendigt at styrke efterforskningsmulighederne og koordineringen af de retshåndhævende instanser. På alle niveauer gælder det, at efterforskningen, retsforfølgelsen og den endelige domfældelse i korruptionssager gradvist skal bygges betydeligt op. Tilsynet med offentlige indkøb, privatisering, fysisk planlægning og byggetilladelser giver ligeledes anledning til bekymring.

Hvad angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet, er de retlige rammer i Serbien generelt tilfredsstillende, og kapaciteten er forbedret, herunder hvad angår det internationale samarbejde. Det har ført til betydelige resultater, som f.eks. oprævling af et stort internationalt narkotikahandelsnet. Hvidvaskning af penge og narkotikahandel er de områder, der i særlig grad giver anledning til bekymring, og resultaterne med hensyn til undersøgelser og domfældelser skal forbedres yderligere. Kapaciteten for proaktive og bedre koordinerede undersøgelser og forstærket samarbejde på regionalt og internationalt niveau skal også udbygges yderligere. Den tekniske kapacitet til at udføre særlige undersøgelser skal udvikles hos de retshåndhævende instanser under retsvæsenets direkte kontrol.

Hvad angår **menneskerettigheder og beskyttelse af mindretalsrettigheder** er de retlige og politiske rammer i Serbien generelt i overensstemmelse med europæiske standarder. Forfatningen sikrer en række menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og giver mulighed for at anlægge sag ved forfatningsdomstolen som det sidste retsmiddel for beskyttelse af menneskerettigheder. Det er imidlertid nødvendigt at fremskynde gennemførelsen af lovgivningen. Videreuddannelsen af ansatte i forvaltningen, politiet og retsvæsenet skal udvikles for at sikre en mere aktiv og konsekvent anvendelse af standarder på dette område.

Generelt overholdes menneskerettighederne i Serbien. Ombudsmanden og den tilsynsførende for adgang til information og databeskyttelse spiller en stadig mere effektiv rolle med hensyn til kontrol med forvaltningen. De retlige rammer for bekæmpelse af diskrimination er blevet mærkbart forbedret, og der er indført mekanismer til at overvåge gennemførelsen, som er på et tidligt stadium. Myndighederne har også været mere opmærksomme på at sikre foreningsfrihed og forsamlingsfrihed og civilsamfundets rolle. Den nyligt vedtagne mediestrategi tager sigte på i væsentlig grad at afklare de retlige og markedsmæssige rammer, inden for hvilke medierne opererer. Der forventes en mere omfattende og proaktiv indsats fra de relevante institutioner i situationer med trusler og vold mod journalister og medier, der navnlig stammer fra radikale grupper. Den nuværende situation i fængslerne giver anledning til alvorlig bekymring. En længe ventet lov om tilbagelevering samt en ny lov om offentlig ejendom er vedtaget. Der skal sikres en åben og ikke-diskriminerende gennemførelse af begge

love, og der skal træffes yderligere foranstaltninger for fuldt ud at skabe retssikkerhed på det ejendomsretlige område. Kommissionen vil overvåge gennemførelsen og anvendelsen af disse love.

De retlige og institutionelle rammer for beskyttelse af minoriteter i Serbien er indført. Forfatningen sikrer særlige rettigheder til medlemmer af nationale minoriteter ud over de rettigheder, der er sikret alle borgere, og udgør retsgrundlaget for de nationale minoritetsråd. Mindretals politiske repræsentation er sikret. På det statslige niveau udøver ombudsmanden og den ansvarlige for ligestilling deres beføjelser på dette område. Serbien har vedtaget en omfattende strategi for integration af romaer, som landet gradvist er ved at gennemføre. Der er truffet aktive foranstaltninger til social inklusion, navnlig vedrørende sundhed, uddannelse og bolig. For nylig er der truffet foranstaltninger for at lette hindringerne for registrering af "legally invisible persons", som vil lette dem adgang til de grundlæggende rettigheder. Det er nødvendigt med en yderligere alvorlig indsats, herunder finansielle midler, for at forbedre den socioøkonomiske situation for romaer, der fortsat er den mest sårbare og marginaliserede minoritet, som det fremgår af det store antal ulovlige bosættelser. Situationen for flygtninge og internt fordrevne personer giver fortsat anledning til bekymring, selv om der er gjort store fremskridt i de senere år med at nedbringe antallet af kollektive centre.

Serbien opfylder generelt betingelserne i **stabiliserings- og associeringsprocessen**. Samarbejdet med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien er blevet meget forbedret siden 2008 og er nu på et fuldt tilfredsstillende niveau, som det bedst fremgår af arrestationen og overførslen af Radovan Karadzic i 2008, Ratko Mladic og Goran Hadzic i 2011 til Domstolen i Haag. Serbien er indstillet på at fortsætte dette samarbejde på samme niveau. Landet deltager aktivt i regionale aktiviteter og har taget vigtige skridt for at fremme forsoning. Den aftale, der blev indgået med Bosnien-Hercegovina, Kroatien og Montenegro i Sarajevo-processen om bæredygtige løsninger for flygtninge og fordrevne, er et vigtigt skridt. Serbien har gjort store fremskridt i sine bilaterale relationer med andre udvidelseslande, navnlig Kroatien, Bosnien-Hercegovina og Montenegro og samtidig generelt bevaret gode relationer med EU's medlemsstater. Der er fortsat en række udestående bilaterale spørgsmål i forhold til landets naboer, navnlig vedrørende grænsetrækning.

Serbien anerkender ikke Kosovos³ ensidige uafhængighedserklæring. Serbien fastholder sine strukturer i Kosovo og afholdt i 2008 parallelle suppleringsvalg på kommunalt plan, hvilket er i uoverensstemmelse med UNSCR 1244/1999. På grundlag af FN's generalforsamlings resolution af 9. september 2010, som blev fremlagt af Serbien sammen med EU's 27 medlemsstater, blev der indledt en dialogproces mellem Beograd og Pristina i marts måned. Den er forløbet i en generel konstruktiv ånd, og den har ført til aftaler om flere spørgsmål: personers og varers frie bevægelighed, person- og matrikelregister. De aftaler, der er indgået indtil videre, skal gennemføres i god tro. Der mangler stadig resultater med hensyn til – som en prioritet - at gennemføre principperne om et inklusivt og velfungerende regionalt samarbejde og tilvejebringe holdbare løsninger for anliggender omfattet af EU's regelsæt i sektorer, som f.eks. energi og telekommunikation. Alle parter skal yde deres for at lette spændingen i det nordlige Kosovo og give mulighed for fri bevægelighed for personer og varer til gavn for befolkningen i regionen.

³ Ifølge UNSCR 1244/1999.

2. ØKONOMISKE KRITERIER

Denne vurdering er baseret på Københavnskriterierne vedrørende en **fungerende markedsøkonomi** samt evne til at klare **konkurrencepresset** og markeds kræfterne i Unionen.

I Serbien er der bred konsensus om de grundlæggende bestanddele i en markedsøkonomi, og der er opnået flere resultater i forbindelse med økonomiske reformer. Der er i Serbien opnået en sådan grad af makroøkonomisk stabilitet, at de økonomiske aktører kan træffe deres beslutninger på et forudsigeligt grundlag. Den økonomiske politik i det sidste årti har støttet en stabil vækst på gennemsnitlig 5 %, gradvist faldende inflation og en generel forbedring af levestandarden. Den globale finansielle og økonomiske krise har vist svaghederne ved et vækstparadigme, der var baseret på indenlandsk efterspørgsel væsentligst finansieret ved udenlandsk låntagning samt de deraf følgende begrænsninger ved dette policy mix med hensyn til effektivt at klare negative eksterne chok. På det seneste er der gjort betydelige fremskridt med at styrke de finansielle rammer og kvaliteten af de offentlige finanser, hvilket forventes at støtte en overgang til en mere holdbar og afbalanceret vækst drevet af eksport og investeringer. Markeds kræfternes frie spil er blevet udviklet, om end langsomt og ujævnt, ved hjælp af privatiseringer og liberalisering af handel og priser. Der er gjort fremskridt i bestræbelserne på at lette markeds adgang og -afgang. Den økonomiske integration med EU er betydelig.

Der er fortsat en række strukturelle svagheder, der svækker de økonomiske resultater. Statens indflydelse på økonomien er fortsat høj på grund af de langsomme fremskridt med privatisering og prisliberalisering. På trods af fremskridt med at sikre forudsigelige retlige rammer og nedbringe bureaukratiet er erhvervsklimaet fortsat hæmmet af retlig usikkerhed. Langsommelige procedurer for fuldbyrdelse af retsafgørelser underminerer tilliden til retssystemet. Manglende konkurrence i visse sektorer og betydelige flaskehalse, hvad angår infrastruktur, er en yderligere hæmsko for det økonomiske potentiale. De direkte udenlandske investeringer var ret betydelige før 2008 og er - efter et betydeligt fald under den økonomiske krise - langsomt begyndt at tage til igen, men Serbien skal forbedre investeringsklimaet yderligere. I en situation med en svag økonomisk genopretning er arbejdsløsheden fortsat høj, og den sociale situation problematisk. Serbien skal snarest tage fat på de strukturelle stivheder på arbejdsmarkedet, herunder misforholdet mellem efterspørgsel efter og udbud af kvalificeret arbejdskraft. Den uformelle økonomi er fortsat en stor udfordring.

3. EVNE TIL AT PÅTAGE SIG ET MEDLEMSKABS FORPLIGTELSE

Serbiens evne til at påtage sig forpligtelserne i forbindelse med et medlemskab er blevet vurderet på grundlag af følgende indikatorer:

forpligtelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen;

de fremskridt, der er gjort i arbejdet med at vedtage, gennemføre og håndhæve gældende EU-ret.

Generelt har Serbien efterlevet sine forpligtelser i henhold til interimsaftalen, og landet overholder generelt sine forpligtelser i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen.

Serbien vedtog i 2008 et nationalt program for integration i Den Europæiske Union, som er en omfattende og ambitiøs plan for 2008-2012 om tilnærmelse af den nationale lovgivning til

gældende EU-ret. Siden da er der sket store fremskridt i arbejdet med at vedtage lovgivning, som er i overensstemmelse med gældende EU-ret, bl.a. vedrørende det indre marked, statistik, handelsrelaterede bestemmelser, told og skat. Den administrative kapacitet er generelt veludviklet, og retsvæsenet undergår et kraftigt eftersyn. Landet står imidlertid over for udfordringer, når det gælder gennemførelsen og håndhævelsen af lovgivningen. Der forventes en særlig og fortsat opmærksomhed om bekæmpelse af svig over tid. Serbien skal gøre en yderligere indsats for at være i stand til at påtage sig forpligtelserne i forbindelse med medlemskab på mellemlang sigt.

Hvis Serbien fortsætter sin indsats, vil landet på mellemlang sigt være i stand til at opfylde kravene i gældende EU-ret inden for følgende områder:

- Selskabslov
- Fiskeri
- Skatter og afgifter
- Økonomisk politik og valutapolitik
- Statistik
- Virksomheds- og industripolitik
- Videnskab og forskning
- Uddannelse og kultur
- Toldunion
- Eksterne forbindelser
- Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik
- Finans- og budgetbestemmelser.

Serbien skal gøre en yderligere indsats for at tilpasse sig gældende EU-ret og implementere den i praksis på mellemlang sigt inden for følgende områder:

- Fri bevægelighed for varer
- Fri bevægelighed for arbejdstagere
- Retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser
- Fri bevægelighed for kapital
- Offentlige indkøb
- Intellectuel ejendomsret
- Konkurrencepolitik

- Finansielle tjenesteydelser
- Informationssamfundet og medier
- Fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik
- Transportpolitik
- Energi
- Socialpolitik og beskæftigelse
- Transeuropæiske netværk
- Regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter
- Forbruger- og sundhedsbeskyttelse.

På ovennævnte områder er der brug for yderligere tilpasninger af de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, herunder især en styrkelse af den administrative kapacitet og implementeringskapaciteten.

Serbien skal gøre en stor og vedholdende indsats for at tilpasse sig gældende EU-ret og implementere den i praksis på mellemlang sigt inden for følgende områder:

- Landbrug og udvikling af landdistrikter
- Retsvæsen og grundliggende rettigheder
- Retlige anliggender, frihed og sikkerhed
- Finanskontrol.

På disse områder er der brug for omfattende tilpasninger af de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, herunder især en væsentlig styrkelse af den administrative kapacitet og implementeringskapaciteten.

Med hensyn til miljøområdet og klimaforandringer er der brug for en yderligere koordineret og vedholdende indsats, hvis det skal være muligt at tilpasse sig gældende EU-ret og gennemføre den effektivt. Der bør bl.a. foretages store investeringer, og evnen til administrativt at håndhæve lovgivningen bør styrkes, hvis det på mellemlang sigt skal lykkes at opfylde kravene på de vigtigste områder, herunder klimaforandringer. Fuld overholdelse af gældende EU-ret kan kun opnås på lang sigt og forudsætter større investeringer.

C. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

I lyset af de betydelige reformer i de seneste år har Serbien gjort betydelige fremskridt med hensyn til opfyldelse af de politiske kriterier om stabile institutioner til sikring af demokratiet, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, som blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, og der er desuden sket fremskridt vedrørende betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. Serbien har en overordnet forfatningsmæssig, lovgivningsmæssig og institutionel ramme, som generelt svarer til

europæiske og internationale standarder. Parlamentet er blevet langt mere effektivt i sit lovgivningsmæssige arbejde i den nuværende valgperiode. Den retlige og institutionelle ramme for gennemførelse af retsstatsprincippet er omfattende, herunder hvad angår bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, hvor de første resultater er opnået. Den retlige ramme for beskyttelse af menneskerettigheder og minoriteter er veludviklet og er begyndt at blive gennemført. Serbien har nået et fuldt tilfredsstillende niveau i sit samarbejde med ICTY og har påtaget sig en stadig mere aktiv rolle med at fremme forsoning i regionen. Serbien har godkendt og deltaget i en dialogproces med Kosovo for at gøre livet lettere for befolkningen, og denne proces har ført til flere aftaler (fri bevægelighed for personer og varer, person- og matrikelregister), og Serbien har taget de indledende skridt til gennemførelse heraf.

Hvad angår de økonomiske kriterier, har Serbien taget vigtige skridt hen imod oprettelse af en fungerende markedsøkonomi, og landet har opnået en vis grad af makroøkonomisk stabilitet på trods af den globale økonomiske og finansielle krise. Det vil imidlertid være nødvendigt med en yderligere indsats for at omstrukturere økonomien og forbedre erhvervsklimaet, navnlig ved at styrke retsstaten og fjerne bureaukratiet, fremme konkurrence og den private sektors rolle og takle stivhederne på arbejdsmarkedet. Hvis Serbien på mellemlang sigt skal være i stand til at klare konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU, skal landet fortsætte strukturreformerne for at styrke økonomiens produktionskapacitet og skabe et klima, der kan føre til øgede udenlandske investeringer.

Serbien har opnået positive resultater, hvad angår gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af stabiliserings- og associeringsaftalen og interimsaftalen.

Serbien er i stand til på mellemlang sigt at påtage sig de forpligtelser, der er forbundet med et medlemskab, inden for næsten alle områder af EU-retten, dog forudsat at tilpasningsprocessen fortsætter, og at der fortsat gøres en indsats for at sikre, at lovgivningen gennemføres og håndhæves. Der skal være særlige opmærksomhed om landbrug og udvikling af landdistrikter, retsvæsen og grundlæggende rettigheder, retfærdighed, frihed og sikkerhed og finanskontrol. Fuld overensstemmelse med EU-retten vedrørende miljø og klimaforandringer kan kun opnås på lang sigt og forudsætter øgede investeringer.

Ud fra et overordnet skøn vil Serbiens tiltrædelse have begrænset indflydelse på Den Europæiske Unions politikker, og den vil ikke påvirke Unionens evne til at opretholde og intensivere sin egen udvikling.

Kommissionen anbefaler, at Rådet giver Serbien status som kandidatland i betragtning af de hidtil opnåede fremskridt og ud fra den antagelse, at Serbien genoptager dialogen med Kosovo og hurtigt går i gang med i god tro at gennemføre de hidtil indgåede aftaler.

Serbien er godt på vej til på tilfredsstillende vis at have opfyldt de politiske kriterier, som blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen, forudsat at processen fortsætter, og der findes praktiske løsninger på problemerne med Kosovo.

Kommissionen anbefaler derfor, at der indledes forhandlinger med Serbien om tiltrædelse af Den Europæiske Union, så snart landet har opnået betydelige fremskridt med at opfylde følgende hovedprioriteter:

Yderligere skridt hen imod en normalisering af forbindelserne med Kosovo i overensstemmelse med betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen ved: fuldt ud at overholde principperne for et inklusivt regionalt samarbejde; fuldt ud at overholde bestemmelserne i energifællesskabstraktaten; finde løsninger for telekommunikation og gensidig anerkendelse af eksamensbeviser; fortsat gennemføre alle indgåede aftaler i god tro; samarbejde aktivt med EULEX, så missionen kan udføre alle sine opgaver i alle dele af Kosovo.

Kommissionen vil afgive beretning om Serbiens gennemførelse af ovennævnte hovedprioriteter, så snart der er opnået tilstrækkelige fremskridt.

Serbien opfordres til at holde reformtempoet i arbejdet for at opnå den nødvendige grad af overensstemmelse med medlemskabskriterierne med særlig vægt på retsstaten og et fortsat konstruktivt engagement i det regionale samarbejde og en styrkelse af de bilaterale forbindelser med nabolande. Gennemførelse af interimsaftalen, og stabiliserings- og associeringsaftalen, når den træder i kraft, forventes at fortsætte. Kommissionen vil fortsat støtte denne indsats gennem IPA-finansieringsinstrumentet.