



EU-note

Til orientering af Europaudvalget

EU-udvidelse

Det er i år 50 år siden, EU gennemførte den første EU-udvidelse med Danmark, Storbritannien og Irland. Herefter er der gennemført i alt seks udvidelsesrunder.

EU's udvidelsesproces anses som et væsentligt instrument til at fremme stabilitet, velstand og øget sikkerhed på det europæiske kontinent. Især den store udvidelse i 2004 med ti lande (og to nye lande i 2007) er blevet hyldet som en af Unionens største udenrigspolitiske triumfer. Udvidelsen blev forhandlet på plads under det danske formandskab i december 2002.

Appetitten på udvidelse har imidlertid været noget afdæmpet siden Kroatien blev optaget i EU-fællesskabet i 2013. Derfor fremlagde Kommissionen i 2020 en revideret metode for udvidelsesprocessen for at genoplive optagelsesprocessen. Senest har Ruslands angrebskrig mod Ukraine sat voldsomt skred i udvidelsesprocessen med Ukraine og Moldova, der på rekordtid er blevet tildelt kandidatstatus.

Denne note giver et overblik over EU's udvidelsesproces – med fokus på den reviderede udvidelsesmetode fra 2020 og en statusoversigt over kandidatlandene på deres vej mod optagelse.

24. november 2023

Det Internationale
Sekretariat
Christine Islann Farbøl
& Mathias Grønbek
Lydholm
EU-konsulenter



EU's udvidelsesproces

Tiltrædelseskriterier

[Artikel 49](#) i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) fastsætter, hvilke lande der kan ansøge. Et land, som ønsker at blive medlem af EU, skal

- 1) være en europæisk stat¹
- 2) respektere Unionens fælles værdier (Artikel 2 i TEU) og forpligte sig til at fremme dem.

EU optager nye medlemmer gennem udvidelsesprocessen, når de har opfyldt en række politiske og økonomiske betingelser. Tiltrædelseskriterierne (også kaldet Københavnskriterierne blev fastlagt af det Europæiske Råd på et topmøde i 1993) er de væsentlige betingelser, som alle kandidatlande skal opfylde for at blive EU-medlemsstat. De er følgende:

- **Politiske kriterier:** institutionel stabilitet, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal.
- **Økonomiske kriterier:** en fungerende markedsøkonomi og evnen til at kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU.
- **Administrativ og institutionel kapacitet** til effektivt at gennemføre gældende EU-ret og evnen til at påtage sig forpligtelserne ved et EU-medlemskab.

Ifølge Københavnskriterierne skal EU's evne til at fungere effektivt og sammenhængende også indgå i overvejelserne om at optage et nyt medlemsland. Det kaldes EU's »absorptionskapacitet« eller »optagelsesevne«. Derudover blev Det Europæiske Råd i december 2006 enig om en fornyet konsensus om udvidelsesstrategien, baseret på principper om "konsolidering, konditionalitet og kommunikation" samt EU's optagelsesevne.

I tillæg til Københavnskriterierne stilles der særlige krav for landene på Vestbalkan, som skal møde de betingelser, som EU opstiller i det, der kaldes stabiliserings- og associeringsprocessen fra 1993 (SAP)². SAP danner rammen for EU's generelle politik over for det vestlige Balkan og indeholder gensidige rettigheder og forpligtelser mellem EU og Vestbalkan.

¹ Artikel 49 i TEU lader det stå åbent om denne betingelse ("europæisk stat)" vedrører geografiske, kulturelle, historiske eller andre elementer.

² Kellerbauer, Manuel et al "The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary" (2019) Artikel 49 TEU

Hidtidige EU-udvidelsesrunder

1973: Danmark, Storbritannien og Irland

1981: Grækenland

1986: Portugal og Spanien

1995: Finland, Sverige og Østrig

2004: Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn

2007: Bulgarien og Rumænien

2013: Kroatien



Endelig kan landespecifikke betingelser afrunde de ovennævnte generelle betingelser.

Sammenfatning af de overordnede trin i udvidelsesprocessen (inklusive beslutningsprocedurer)

Trin 1: Ansøgerlandet indgiver sin ansøgning om EU-medlemskab til Rådet³.

Trin 2: Rådet anmoder Kommissionen om at udarbejde en vurdering og afgive en såkaldt "udtalelse"⁴, som er en politisk og teknisk vurdering af, om ansøgerlandet er klar til at indgå i formelle forhandlinger om medlemskab.

Trin 3: Hvis Kommissionens udtalelse er positiv, træffer Det Europæiske Råd (via enstemmighed) afgørelse om, hvorvidt ansøgerlandet skal tildeles "kandidatstatus"⁵. Kandidatstatus giver ikke automatisk landet ret til at blive medlem af EU – et kandidatland kan kun blive optaget, hvis det opfylder alle kriterierne for medlemskab. Jævnfør TEU artikel 49 er det formelt Rådet, der træffer beslutning om optagelse⁶. I realiteten er der dog tale om en så stor beslutning, at det er Det Europæiske Råd, der træffer beslutningen. Rådet implementerer så efterfølgende beslutningen.

Fra Trin 3 indgår Kommissionens "årlige udvidelsesrapporter" og Rådets konklusioner herom centralt i optagelsesprocessen⁷. Hvert efterår fremlægger Kommissionen *udvidelsesrapporter* (som også refereres til som "fremskridtsrapporter") med landerapporter for hvert land i udvidelsesprocessen. Rapporterne indeholder en detaljeret vurdering af hvert ansøgerlands status og fremskridt og Kommissionens anbefalinger til Rådet. Det kan f.eks. være en anbefaling om at tildele et specifikt land kandidatstatus, indlede tiltrædelsesforhandlinger eller åbne specifikke kapitler (forhandlingsområder, se *trin 6*). På basis af Kommissionens udvidelsesrapporter vedtager Rådet (hver december) rådskonklusioner om udvidelsen, og stabiliserings- og associeringsprocessen. Det er således Rådet, der beslutter om Kommissionens anbefalinger skal føres ud i livet. Rådet konkluderer (ved enstemmighed) på udvidelsesprocessen som helhed, vurderer situationen for de enkelte kandidatlande, opstiller retningslinjer for reformprioriteter og bekræfter Rådets engagement i EU's udvidelsespolitik (baseret på udvidelsesrapporterne).

³ Europa-Parlamentet underrettes også om ansøgningen.

⁴ Kellerbauer, Manuel et al "The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary" (2019) Artikel 49 TEU

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Europa-Parlamentet giver udtryk for sine holdninger til udvidelsen i form af årlige 'beslutninger', som er baseret på udvidelsesrapporterne.



Trin 4: Det Europæiske Råd afgør (ved enstemmighed), hvorvidt der skal indledes optagelsesforhandlinger med ansøger (på grundlag af henstillingen i Kommissionens udtalelse).

Trin 5: Rådet skal nå til enighed om en ramme for forhandlingerne med kandidatland, for at tiltrædelsesforhandlingerne kan indledes.

Trin 6: Forhandlinger med kandidatlandet gennemføres på særlige regeringskonferencer (tiltrædelseskonferencer) med ministre og ambassadører fra EU's regeringer og det pågældende kandidatland, hvor Kommissionen fungerer som forhandler. Under forhandlingerne ses der på 35 forskellige politikområder (såkaldte kapitler), som på forhånd er screenet af Kommissionen og kandidatlandet⁸. Et kapitel åbnes, når der er fastsat kriterier indenfor de forskellige retsområder, og som det pågældende land herefter skal gennemføre. Baseret på Kommissionens screening og tidligere henstilling er det Rådet der beslutter, om/hvornår der skal åbnes (flere) kapitler eller klynger af dem. For hvert kapitel fastsættes der indledende og afsluttende "benchmarks", som skal afgøre hvorvidt ansøgerlandets proces anses for at være tilstrækkelig fremskreden til enten at indlede eller afslutte forhandlingerne. Kommissionen forbereder en fælles holdning for hvert kapitel, som Rådet skal godkende, før det forelægges på regeringskonferencerne. Forhandlingstempoet for hvert land afhænger herefter af, hvor hurtigt reformerne gennemføres og tilpasses til EU-lovgivningen.

Trin 7: Forhandlingsprocessen afsluttes, når alle kapitler er lukket, og der udarbejdes herefter en tiltrædelsestraktat, som 1) godkendes ved enstemmighed i Rådet – efter godkendelse fra Europa-Parlamentet og høring af Kommissionen 2) underskrives af kandidatlandet og repræsentanter for samtlige eksisterende EU-lande.

Trin 8: Tiltrædelsestraktaten ratificeres af kandidatlandet og hvert EU-land i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige regler (folkeafstemning, parlamentsafstemning osv.) Kandidatlandet bliver medlem af EU på den dato, der er fastsat i traktaten.

Den reviderede metode for EU-udvidelse

Den 5. februar 2020 fremlagde Kommissionen en "*revideret metode til tiltrædelsesforhandlingerne*" ([KOM\(2020\)0057](#))⁹. Den kom på et tidspunkt, hvor optagelsesprocessen for Vestbalkan var gået mere eller mindre gået i stå efter Kroatiens optagelse i 2013, med "udvidelsestræthed" blandt både



ansøgningslande og EU-medlemslande. Formålet med den reviderede metode var at fremme EU-tiltrædelsesprocessen og skabe et troværdigt EU-perspektiv – både for Balkan og for skeptiske medlemslande. Helt konkret skal den nye metode bidrage til at skabe en mere troværdig, dynamisk og forudsigelig proces samt en stærkere politisk styring i tiltrædelsesprocessen. I hovedtræk foreslår Kommissionen følgende:

- **Troværdigheden** styrkes gennem et stærkere fokus på grundlæggende reformer. Det gælder først og fremmest retsstatsprincippet, de demokratiske institutioners og den offentlige forvaltnings funktion samt kandidatlandenes økonomi. Når kandidatlandene opfylder de objektive kriterier, vil medlemsstaterne gå videre til næste fase af processen og overholde den meritbaserede tilgang. Tiltrædelsesprocessen skal således bygge på gensidig tillid og klare tilsagn fra EU og ansøgerlandene.
- For at sikre en mere **dynamisk** tiltrædelsesproces, skal forhandlingskapitlerne samles i seks tematiske klynger, så der kan forhandles simultant på flere områder.
- En ny mulighed for at bremse eller tilbagerulle udvidelsesprocessen for et kandidatland (**reversibilitet**). Det vil sige, at hvis et kandidatland bevæger sig i den forkerte retning, kan EU genåbne ellers lukkede kapitler (lukkede kapitler er områder, hvor kravene er opfyldt), tilbageholde økonomisk støtte, sætte forhandlinger i bero eller suspendere dem helt.
- Kommissionen vil skabe større klarhed over, hvad EU forventer af udvidelseslandene på de forskellige stadier af tiltrædelsesprocessen. Dette skal gøres ved bedre at definere betingelserne for, hvordan kandidater kan gøre fremskridt, men også hvilke negative konsekvenser det vil få, hvis der ikke gøres fremskridt. Dette skal bidrage til at skabe **en mere forudsigelig tiltrædelsesproces**.
- Kommissionen foreslår også at øge muligheden for politisk dialog på højt plan gennem regelmæssige topmøder mellem EU og Vestbalkan og gennem intensiverede kontakter på ministerplan. Det skal bidrage til at sikre en **stærkere politisk styring** og engagement på højeste niveau. Medlemsstaterne skal i den forbindelse også inddrages mere systematisk i overvågningen og revisionen af processen, bl.a. under stabiliserings- og associeringsaftalen og via regeringskonferencer.

Den "reviderede metode" ændrer således ikke på de grundlæggende krav, der skal leves op til, for at et ansøgerland kan opnå medlemskab. Den reviderede metode søger derimod at optimere processen og gøre den mere fleksibel, så der kan sikres en bedre proces hen imod medlemskab. Rådet godkendte Kommissionens forslag om en revideret udvidelsesmetode den 25. marts 2020.



Status for kandidatlande i 2023

Den 8. november 2023 fremlagde Kommissionen den nyeste udvidelsesrapport¹⁰, som helt overordnet anbefaler, at

- der indledes tiltrædelsesforhandlinger med **Ukraine** og **Moldova**. Det er dog betinget af, at der gennemføres specifikke reformer.
- **Georgien** får status som EU-kandidatland.
- der indledes tiltrædelsesforhandlinger med **Bosnien-Hercegovina** betinget af gennemførelse af politiske reformer.

I december 2024 vil Rådet tage stilling til (og potentielt godkende) Kommissionens anbefalinger fra udvidelsespakken.

I det følgende afsnit gennemgås status for hvert kandidatland.

Ukraine

Ukraine ansøgte om EU-medlemskab den 28. februar 2022, blot få dage efter Ruslands invasion. På mødet i Det Europæiske Råd i juni 2022 var der enighed blandt EU's stats- og regeringschefer om at tildele kandidatstatus til Ukraine og Moldova (som søgte optagelse den 4. marts 2022).

I [Kommissionens udtalelse om Ukraines ansøgning om EU-medlemskab](#) opstillede Kommissionen syv konkrete kriterier, som Ukraine skal opfylde, for at der kan indledes tiltrædelsesforhandlinger. Det drejer sig især om styrkelse af retsstatsforholdene, herunder korruptionsbekæmpelse.

I den nyeste udvidelsesrapport fra den 8. november 2023 udtaler Kommissionen, at Ukraine nu lever op til fire ud af de syv kriterier. Den noterer, at tildelingen af kandidatstatus i 2022 har accelereret reformbestræbelserne i Ukraine, og at der især ses fremskridt på retsstatsprincipper, lovgivning mod hvidvask og en ny medielov. I lyset af de resultater – og de igangværende reformbestræbelser – anbefaler Kommissionen, at EU-landene indleder tiltrædelsesforhandlinger med Ukraine. Det er dog betinget af, at de resterende foranstaltninger træffes. Kommissionen forventer, at de resterende skridt vil blive taget inden marts 2024, hvor den vil

Nuværende kandidatlande:

- Ukraine
- Moldova
- Tyrkiet
- Albanien
- Bosnien-Hercegovina
- Montenegro
- Nordmakedonien
- Serbien

Potentielle kandidatlande

- Georgien
- Kosovo

2017: Associeringsaftale mellem EU og Ukraine træder i kraft

2022: Ukraine indgiver officiel ansøgning om EU-medlemskab den 28. februar

2022: Ukraine tildeles kandidatstatus den 23. juni

2023: Kommissionen anbefaler den 8. november, at der indledes forhandlinger med Ukraine

¹⁰ [Udvidelsespakken 2023 \(europa.eu\)](#)



gøre status på fremskridtene og fremlægge et forslag til et decideret forhandlingsmandat til Rådet. Læs mere i landerapporten for Ukraine [her](#).

Moldova

Moldova ansøgte om EU-medlemskab den 3. marts 2022, og fik – ligesom Ukraine – tilkendt kandidatstatus i juni 2022.

I Kommissionens udvidelsespakke for 2023 anerkender Kommissionen, at Moldova har gjort fremskridt i forhold til at opfylde de ni trin i Kommissionens udtalelse om landets ansøgning om medlemskab¹¹. Ligesom for Ukraine drejer de ni trin sig især om styrkelse af retsstatsforholdene, ”deoligarkisering” og korruptionsbekæmpelse. I [landerapporten for Moldova 2023](#) fremhæver Kommissionen, at den ser fremgang i landet, bl.a. i form af en igangsættelse af en omfattende reform af retsvæsenet (baseret på [Venedig-Kommissionens](#) henstillinger), styrkelse af menneskerettigheder, reformering af korruptionsbekæmpende organer og vedtagelse af en handlingsplan for afskaffelse af oligarkiet, som landet gennemfører efter fastsatte tidsfrister.

Kommissionen anbefaler den 8. november, at Rådet indleder tiltrædelsesforhandlinger og etablerer en forhandlingsramme med Moldova, såfremt Moldova foretager ”bestemte afgørende foranstaltninger”¹².

Georgien

Georgien indgiver sin ansøger om EU-medlemskab den 3. marts 2022. Herefter kommer Kommissionen sin udtalelse, hvor den identificerer 12 hovedprioriter, for at Georgien kan rykke videre i optagelsesprocessen. Disse vedrører EU’s værdier og standarder, navnlig demokrati og retsstatsprincippet, herunder retsreform, offentlig administration og de grundlæggende rettigheder. Det drejer sig således i høj grad om de samme prioriteter, som Kommissionen har fremsat for Ukraine og Moldova, herunder korruptionsbekæmpelse og afskaffelse af oligarkiet.

På mødet i Det Europæiske Råd i juni 2022 tildeles Georgien et såkaldt ”europæisk perspektiv”, hvilket vil sige, at det anerkendes, at landets fremtid ligger i EU. I [landerapporten for Georgien i 2023](#) vurderer Kommissionen, at Georgien har gjort fremskridt og anbefaler derfor, at landet tildeles kandidatstatus – i den forventning, at landet træffer flere nødvendige foranstaltninger.

2016: Associeringsaftale indgås mellem EU og Moldova

2022: Moldova indgiver officiel ansøgning om EU-medlemskab

2022: Moldova tildeles kandidatstatus den 23. juni

2016: Associeringsaftale mellem EU og Georgien indgås

2022: Georgien indgiver ansøgning og EU-medlemskab

2022: Georgien tildeles et Europæisk perspektiv

¹¹ [Notat: Moldova \(europa.eu\)](#)

¹² [Udvidelsespakken 2023 \(europa.eu\)](#)



Tyrkiet

Tiltrædelsesforhandlinger med Tyrkiet blev indledt i oktober 2005, men i 2006 konkluderede Rådet, at otte kapitler, der er relevante for Tyrkiets restriktioner vedrørende Cypern, ikke ville blive åbnet, og at ingen yderligere kapitler ville blive lukket, før Tyrkiet opfylder sine forpligtelser i henhold til tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet ("Ankaraaftalen").

Tiltrædelsesprocessen har været fuldstændig fastfrosset siden 2018 (per afgørelse fra det Europæiske Råd) på baggrund af den markante forværring af de retsstatslige forhold i Tyrkiet. Det drejer sig især om tilbageskridt med hensyn til demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder. Det Europæiske Råd har pålagt Kommissionen og den højtstående repræsentant at forelægge Rådet en statusrapport på forbindelserne mellem EU og Tyrkiet med det formål at kunne fortsætte samarbejdet på en strategisk og fremadrettet manér.

I [landerapporten for Tyrkiet fra november 2023](#) udtaler Kommissionen, at Tyrkiet ikke har vendt 'den negative tendens til at bevæge sig væk fra EU'¹³ eller har videreført tiltrædelsesrelaterede reformer.

Vestbalkan

EU har udviklet en politik for Vestbalkan, der skal fremme fred, stabilitet og økonomisk udvikling på Vestbalkan og samtidig støtte en gradvis integration i Unionen. De seks lande på Vestbalkan har hver især en "stabiliserings- og associeringsaftale" (SAA) under stabiliserings – og associeringsprocessen (SAP), som understøtter deres gradvise tilnærmelse til EU, og indledende skridt før tiltrædelsesprocessen (en førtiltrædelsesproces)¹⁴.

På Det Europæiske Råds møde i juni 2022 opfordrede stats- og regeringscheferne til, at tiltrædelsesprocessen for Vestbalkan fremskyndes, samt at Europa-Kommissionen, den højstrående repræsentant og Rådet vil fremme den gradvise integration mellem EU og Vestbalkan yderligere på en reversibel og meritbaseret måde under udvidelsesprocessen.

1987: Tyrkiet ansøger om medlemskab i det Europæiske Økonomiske Fællesskab

1999: Tyrkiet tildeles kandidatstatus

2005: tiltrædelsesforhandlinger indledes

2008: Rådet vedtager et revideret tiltrædelsespartnerskab

2018: Rådet udtaler, at tiltrædelsesforhandlingerne er gået i stå

¹³ [Udvidelsespakken 2023 \(europa.eu\)](#)

¹⁴ Kellerbauer, Manuel et al "The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary" (2019) Artikel 49 TEU



Albanien

I juli 2020 forelagde Kommissionen udkastet til en forhandlingsramme for Albanians optagelse. Det var den første, som tager højde for den "reviderede udvidelsesmetode for landene på Vestbalkan" fra 2020. Tiltrædelsesforhandlinger med Albanien blev forhandlet parallelt med Nordmakedonien pga. en fælles positiv indstilling fra Kommissionen. Disse blev dog væsentlig forsinket på grund af tvister vedrørende identitet, sprog og historie mellem Nordmakedonien og Bulgarien¹⁵, og blev formelt indledt i 2022.

2009: Albanien ansøger om EU-medlemskab

2014: Albanien tildeles officiel status som kandidat til EU-medlemskab

2022: tiltrædelsesforhandlinger indledes

I Kommissionens [landerapport for Albanien 2023](#) noterer den fremskridt med reformer under "grundprincipklyngen" og Albanians fulde tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kommissionen forelagde Rådet screeningsrapporter om klynge 1 (grundprincipperne) for Albanien i juli 2023, og noterer, at den forventer en hurtig opfølgning og igangsættelse af tiltrædelsesforhandlinger ved udgangen af 2023¹⁶. Kommissionen udtaler også, at der er behov for yderligere indsats omkring ytringsfrihed, mindretalsspørgsmål, ejendomsrettigheder og centrale retsstatsområder.

Bosnien-Hercegovina

I kølvandet på den Russiske angrebskrig mod Ukraine samt Moldovas og Ukraines nye kandidatstatus tildelte Det Europæiske Råd også Bosnien-Hercegovina status som kandidatland i 2022. Det var dog under den forudsætning, at Bosnien-Hercegovina gennemfører de skridt, der er anført i [Kommissionens landerapport fra oktober 2022](#). Skridtene i rapporten tager udgangspunkt i de 14 nøglepunkter, som Kommissionen fastsatte i dens udtalelse om Bosnien-Hercegovinas ansøgning om EU-medlemskab i maj 2019. Disse nøglepunkter fokuserer på områderne demokrati, statens funktion, retsstatsforhold, grundlæggende rettigheder og reform af den offentlige forvaltning.¹⁷ For at tiltrædelsesforhandlingerne kan indledes, kræver Kommissionen, at medlemskriterierne – især de 14 nøglepunkter – er fuldført.

2008: SAA mellem EU og Bosnien-Hercegovina undertegnes

2015: SAA'en træder i kraft

2016: Bosnien-Hercegovina ansøger om medlemskab

2022: Bosnien-Hercegovina tildeles officiel status som kandidatland

Kommissionens anbefaler i den seneste [landerapport \(2023\)](#) at der indledes tiltrædelsesforhandlinger, når medlemskriterierne er opfyldt i tilstrækkelig grad. Det kræver dog en yderligere indsats fra landet, som især gælder vedtagelse af vigtige retsstats- og retsreformer samt fremskridt med forfatnings- og valgreformer. Der ses en positiv udvikling på statsniveau med en ny

¹⁵ [Vestbalkan | Faktablade om Den Europæiske Union | Europa-Parlamentet](#)

¹⁶ [Udvidelsespakken 2023 \(europa.eu\)](#)

¹⁷ [Bosnien-Hercegovina - Consilium \(europa.eu\)](#)



regering, der er begyndt at gennemføre reformer i form af bl.a. integritetskontrol i retsvæsenet. Derimod noterer Kommissionen, at de separatistiske og autoritære tiltag, der er indført i *Republika Srpska*¹⁸, udgør en hindring for EU-medlemskab (find flere detaljer [her](#)).

Republikken Nordmakedonien

Nordmakedonien var i mange år ikke i stand til at indlede forhandlinger om tiltrædelse, primært på grund af tvisten med Grækenland om landets brug af navnet "Makedonien". Denne tvist blev løst gennem "Prespa-aftalen" i 2018 med Grækenland, hvori Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien accepterede at skifte navn til Republikken Nordmakedonien eller blot "Nordmakedonien".

I 2020 var det dog et helt andet naboland – Bulgarien – der blokerede begyndelsen af Nordmakedoniens tiltrædelsesforhandlinger med EU. Det skyldes en historisk og især sproglig strid mellem Bulgarien og Nordmakedonien. Bulgarien anser det *makedoniske sprog* for at være en dialekt af bulgarsk, og kræver derfor, at det skal ændres til *Nordmakedoniens officielle sprog*. Der blev dog åbnet for formelle optagelsesforhandlinger med Nordmakedonien i juli 2022. Dette skete, efter det Nordmakedoniske parlament indskrev den bulgarske minoritet i Nordmakedonien i landets forfatning, som skulle sikre rettigheder for etniske bulgarere.

I [Kommissionens landerapport for Nordmakedonien 2023](#) noterer den, at landet har gjort fremskridt på områderne retfærdighed, frihed og sikkerhed – herunder bekæmpelse af organiseret kriminalitet og migrationsforvaltning. Samtidig kræver Kommissionen, at Nordmakedonien skal levere resultater med hensyn til gennemførelse af EU-relaterede reformer. Det gælder bl.a. reformer inden for retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet samt reform af den offentlige forvaltning. Desuden fremhæver Kommissionen, at Nordmakedonien har forpligtet sig til – som prioritet – at gennemføre forfatningsmæssige ændringer for at inddrage borgere, der tilhører minoriteter.

Kommissionen forventer, at der indledes tiltrædelsesforhandlinger om klynge 1 (grundprincipperne) ved udgangen af 2023¹⁹ (Kommissionens screeningsrapporter om "grundprincipklyngen" for Nordmakedonien blev forelagt for Rådet i juli 2023).

2004: Nordmakedonien ansøger om EU-medlemskab

2005: Nordmakedonien tildeles status som kandidatland

2022: tiltrædelsesforhandlinger indledes

¹⁸ *Republika Srpska* er den bosnisk-serbiske del af republikken Bosnien-Hercegovina, som blev udråbt i marts 1992.

¹⁹ [Udvidelsespakken 2023 \(europa.eu\)](#)



Kosovo

Kosovo er på nuværende tidspunkt ikke et kandidatland, men et potentielt kandidatland. I EU-regi tilføjes altid et lille *, når Kosovo omtales i officielle dokumenter, da denne betegnelse indebærer, at der ikke tages stillingtag til Kosovos status, hvilket er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring²⁰.

2013: Det Europæiske Råd indleder forhandlinger med Kosovo om SAA

2016: SAA træder i kraft

Efter Beograd og Pristina i april 2013 indgik en aftale om normaliseringen af deres forbindelser (Bruxellesaftalen), indledte Det Europæiske Råd forhandlinger med Kosovo om SAA'en, der trådte i kraft i den 1. april 2016. Både Kosovos og Serbiens fremtidige EU-integration er tæt knyttet til gennemførelsen af den EU-faciliterede dialog på højt plan mellem Serbien og Kosovo, som forventes at kunne føre til en juridisk bindende omfattende aftale om normalisering af forbindelser mellem Kosovo og Serbien.

I udvidelsesrapporten fra 2023, vurderer Kommissionen, at hverken Kosovo eller Serbien har påbegyndt gennemførelsen af deres respektive forpligtelser, som er bindene for begge parter og nødvendig for deres udvikling mod EU-medlemskab. I [landerapporten for Kosovo 2023](#) skriver Kommissionen, at Kosovo har opnået lovgivningsmæssige resultater, herunder en vigtig valgreform, men at der er behov for yderligere indsats og reformer, bl.a. af retsvæsenet.

Serbien

Serbien blev tildelt status af kandidatland i marts 2012, efter at Beograd og Pristina var nået til enighed om Kosovos regionale repræsentation. Siden indledningen af Serbiens tiltrædelsesforhandlinger i januar 2014 er 22 ud af 35 kapitler blevet åbnet (og er lukket), herunder alle kapitler i klynge 1 (de grundlæggende elementer) og samtlige kapitler i klynge 4 (den grønne dagsorden og bæredygtig konnektivitet). Siden december 2021 er der dog hverken blevet åbnet nye kapitler eller klynger, og EU-integrationsreformer er – i vid udstrækning – gået i stå.²¹

2009: Serbien indgiver ansøgning om EU-medlemskab

2012: Serbien tildeles status som kandidatland

2014: tiltrædelsesforhandlinger indledes officielt

I [landerapporten for Serbien 2023](#) vurderer Kommissionen, at Serbien har gjort fremskridt ved 1) at påbegynde gennemførelsen af de forfatningsændringer, som blev vedtaget i 2022, og som skal styrke retsvæsenets uafhængighed, og 2) vedtage en ny medielov. Derudover vurderer Kommissionen, at Serbien har opfyldt benchmarkene for åbningen af klynge 3 (konkurrenceevne og inklusiv vækst) og derfor teknisk set er klar til at blive åbnet. En

²⁰ Der er fem EU-medlemsstater (Cypern, Grækenland, Rumænien, Slovakiet og Spanien) og to lande i regionen (Serbien og Bosnien-Hercegovina), som ikke har anerkendt Kosovos uafhængighed.

²¹ [Serbien - Consilium \(europa.eu\)](#)



eventuel åbning skal godkendes af Rådet, før det præsenteres på regeringskonferencerne.

Kommissionen vurderer også, at Serbien har behov for yderligere ændringer for at opnå fuld overensstemmelse med gældende EU-ret og europæiske standarder, og at landet skal tage skridt for at sikre ansvarliggørelse for angrebet på Kosovos politi den 24. september 2023 og angrebet på den NATO-ledede styrke KFOR den 29. maj 2023. Tilsvarende udgør Serbiens manglende tiltrædelse af EU's sanktioner mod Rusland som følge af den ulovlige russiske aggression mod Ukraine også en udfordring i optagelsesprocessen.

Montenegro

I de seneste år er reformer relateret til EU-integration gået næsten helt i stå i Montenegro. P.t. er 33 forhandlingskapitler blevet åbnet, hvoraf 3 er blevet lukket. I Kommissionens nyeste [landerapport for Montenegro \(2023\)](#) noterer den, at der fortsat er stilstand, og at Montenegro har oplevet dyb polarisering og politisk ustabilitet i rapporteringsperioden.

Kommissionen vurderer, at fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne vil afhænge af reformer på retsstatsområdet. Det indebærer opfyldelse af de foreløbige benchmarks i kapitel 23 og 24. Kommissionen noterer yderligere, at EU ser med tilfredshed på konstitueringen af Montenegros nye parlament og dannelse af regeringen, som Kommissionen forventer vil levere resultater i forhold til EU-tiltrædelsesreformer (læs mere [her](#)).

2008: Montenegro søger om EU-medlemskab
2010: Montenegro tildes kandidatstatus
2012: tiltrædelsesforhandlinger indledes

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.