



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.10.2005
COM(2005) 529 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sui progressi registrati dalla Bosnia e Erzegovina nell'attuazione delle priorità individuate nella "Relazione sul grado di preparazione della Bosnia e Erzegovina a negoziare un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'Unione europea (COM(2003) 692 def.)"

1. INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003 ha confermato che il processo di stabilizzazione e di associazione rappresenta lo strumento politico dell'Unione europea per l'Europa sudorientale. Il processo di stabilizzazione e associazione prevede la conclusione di accordi di stabilizzazione e associazione tra l'Unione europea e i paesi interessati¹. Il Consiglio europeo di Salonicco ha inoltre confermato che la Bosnia e Erzegovina è un candidato potenziale all'ingresso nell'Unione europea. Le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del giugno 2005 hanno confermato la prospettiva europea per i Balcani occidentali.

Nel novembre 2003, la Commissione ha presentato una relazione (R) sul grado di preparazione della Bosnia e Erzegovina a negoziare un accordo di stabilizzazione e associazione². Al termine della relazione, la Commissione si impegnavano ad adottare una raccomandazione destinata al Consiglio per avviare con la Bosnia e Erzegovina i negoziati di un accordo di stabilizzazione e associazione non appena avesse accertato la presenza di progressi significativi verso la realizzazione delle sedici priorità di cui alla sezione C (Conclusioni) della relazione.

La Commissione ha esaminato i “progressi significativi” della Bosnia e Erzegovina verso la realizzazione delle priorità e i risultati della valutazione sono contenuti nella presente comunicazione.

2. RELAZIONI TRA L'UNIONE EUROPEA E LA BOSNIA E ERZEGOVINA

Attualmente non esistono relazioni contrattuali tra l'UE e la Bosnia e Erzegovina, ma negli ultimi anni è stato avviato un dialogo strutturato. Fin dalle prime fasi del dialogo, la Bosnia e Erzegovina ha beneficiato di vari strumenti previsti dal processo di stabilizzazione e associazione, in particolare di concessioni commerciali autonome relative a quasi tutti i prodotti del paese e di un notevole sostegno finanziario.

Nel 1998, una dichiarazione dell'Unione europea sulle “Relazioni speciali tra l'Unione europea e la Bosnia e Erzegovina” ha portato all'istituzione di un gruppo consultivo misto UE/Bosnia e Erzegovina, incaricato di assistere alla preparazione delle relazioni contrattuali. Dopo la relazione del 2003, il gruppo si è concentrato sulla promozione e la verifica delle riforme nei settori prioritari. Questi settori coincidono in gran parte con le priorità a breve termine del partenariato europeo per la Bosnia e Erzegovina adottate nel giugno 2004³.

3. PROGRESSI REGISTRATI DALLA BOSNIA E ERZEGOVINA VERSO LA REALIZZAZIONE DELLE PRIORITÀ DI CUI ALLA RELAZIONE DEL 2003 (R)

La relazione del 2003 e la prospettiva di negoziare un accordo di stabilizzazione e associazione hanno stimolato e accelerato l'adozione delle riforme. I risultati più rilevanti relativi alle 16 priorità individuate nella relazione vengono sintetizzati di seguito.

¹ Albania, Bosnia e Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Serbia e Montenegro.

² COM (03) 692 del 18 novembre 2003.

³ Decisione n. 2004/515/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 221/2004.

Per quanto riguarda il rispetto delle condizioni esistenti e degli obblighi (R1), la Bosnia e Erzegovina ha soddisfatto tutti gli obblighi previsti dal tracciato fissato dall'UE (Road Map)⁴ e può ora garantire il rispetto degli accordi di pace di Dayton e Parigi. La cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (ICTY) ha registrato notevoli progressi e nei mesi recenti sono stati trasferiti a L'Aia numerosi criminali di guerra sotto accusa. Nella sua decima relazione, uscita alla fine dell'aprile 2005⁵, il Consiglio d'Europa ha riconosciuto che la Bosnia e Erzegovina ha onorato la maggior parte dei suoi impegni successivi all'adesione, evidenziando un certo numero di sviluppi positivi recenti negli ambiti dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto. A livello di governance (R2), il funzionamento del Consiglio dei ministri e del Parlamento ha registrato nel complesso dei progressi. Sono stati creati nuovi ministeri e nuove istituzioni statali, a cui vengono attualmente fornite le strutture e le attrezzature necessarie per poter svolgere adeguatamente il proprio mandato. Il piano d'azione per le riforme prioritarie è stato adottato e, a livello di governo centrale, è stato messo a punto un piano di lavoro che precisa le priorità politiche e le relative risorse finanziarie.

Anche la pubblica amministrazione (R3) è stata rafforzata. Le agenzie per il pubblico impiego a livello statale e di Entità hanno ricevuto i finanziamenti necessari e la cooperazione tra di esse è migliorata. Le strutture amministrative competenti per l'integrazione europea (R4) sono state considerevolmente potenziate. In particolare, la Direzione per l'integrazione europea è diventata operativa e rappresenta una controparte fondamentale per lo sviluppo delle relazioni tra Bosnia e Erzegovina e Unione europea.

Per quanto riguarda il settore dei diritti dell'uomo (R5), è importante sottolineare che sono state adottate le norme necessarie al ritorno dei profughi e che è stato creato, ed è operativo, un Fondo per il ritorno dei profughi in Bosnia e Erzegovina. Le competenze relative ai diritti dell'uomo sono state trasferite dalle Entità al livello statale, come avevano raccomandato il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali. La Commissione per i diritti dell'uomo è stata istituita ed opera in seno alla corte costituzionale. La Corte dispone di adeguati finanziamenti. Per quanto concerne la magistratura (R6), è stata adottata la legge che istituisce un Consiglio superiore della magistratura unico per la Bosnia e Erzegovina, che è operativo. Ciò rappresenta un progresso importantissimo verso il consolidamento dell'autorità statale rispetto ai sistemi giudiziari delle Entità e permette il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura in tutto il paese. Il Tribunale dei Stato e la Procura dispongono ormai di personale e fondi adeguati.

Per quanto concerne la lotta contro la criminalità, in particolare quella organizzata (R7), il paese ha registrato notevoli progressi nello sviluppo, a livello statale, della capacità di far applicare la legge, in particolare con lo stanziamento delle risorse necessarie al buon funzionamento dell'Agenzia di informazione e protezione dello Stato e del ministero della Sicurezza. Al ministero della Sicurezza della Bosnia e Erzegovina vengono attualmente fornite le strutture e le attrezzature necessarie per poter svolgere adeguatamente il proprio mandato. Nel campo della riforma delle forze di polizia, le parti hanno adottato un accordo

⁴ Nel 2000, un primo tracciato dell'UE aveva identificato 18 misure iniziali che la Bosnia e Erzegovina avrebbe dovuto adottare prima che la Commissione valutasse l'opportunità di avviare con il paese un negoziato relativo ad un accordo di stabilizzazione e associazione. Le misure del tracciato sono state "sostanzialmente completate" nel settembre 2002. In seguito a tale risultato la Commissione ha preparato la relazione.

⁵ SG/Inf (2005) 8 del 25 aprile 2005.

sulla ristrutturazione dei corpi di polizia che rispecchia i tre principi indicati dalla Commissione: i) la totalità delle competenze legislative e di bilancio relative alle questioni di polizia deve essere esercitata al livello statale; ii) non vi devono essere interferenze politiche nell'operato della polizia; iii) gli ambiti di funzionamento della polizia locale devono essere determinati da criteri di intervento tecnici che giustifichino che il comando operativo sia esercitato al livello locale.

Conformemente agli standard internazionali, sono state create strutture adeguate per affrontare i problemi della richiesta di asilo e di emigrazione (R8). Il ministero della Sicurezza ha rilevato dall'UNHCR la responsabilità della determinazione dello status dei rifugiati e ha stabilito i criteri e le procedure ad essa relativi.

Per quanto riguarda la riforma delle amministrazioni doganali e fiscali (R9), la Bosnia e Erzegovina ha dato un seguito alle raccomandazioni della Commissione per la politica fiscale indiretta, adottando la legge sull'autorità per la fiscalità indiretta e le relative norme applicative. L'Autorità per la fiscalità indiretta e l'Autorità doganale sono operative. Proseguono anche i preparativi per l'introduzione dell'IVA, prevista per il 1° gennaio 2006.

Per quanto riguarda la normativa e la pratica del bilancio (R10 e R11), è stata adottata una legge di bilancio che include la pianificazione e le previsioni di bilancio pluriennali e sono state adottate misure importanti per l'elaborazione di conti pubblici consolidati. Inoltre, sono stati registrati progressi relativi alla creazione di un sistema centrale in grado di repertoriare tutte le entrate degli organismi pubblici ai vari livelli dell'amministrazione, compresi gli aiuti non rimborsabili e altre forme di assistenza internazionale.

Per quanto riguarda i servizi statistici (R12), la Bosnia e Erzegovina ha adottato e sta attuando la legge sulle statistiche intesa ad introdurre un sistema statistico efficace con una chiara definizione delle responsabilità e dei meccanismi di coordinamento. Il paese ha cominciato a fornire statistiche ad EUROSTAT.

Nel settore degli scambi (R13), la Bosnia e Erzegovina ha preparato un elaborato un progetto di politica commerciale. Allo scopo di promuovere le esportazioni, migliorare gli standard e procedere verso la realizzazione di uno spazio economico unico, la Bosnia e Erzegovina ha creato, a livello statale, meccanismi di certificazione e altre procedure relative all'esportazione di prodotti animali ed ha istituito un ufficio fitosanitario.

Nel settore dell'energia (R14), la Bosnia e Erzegovina ha elaborato dei piani d'azione per la ristrutturazione del mercato dell'elettricità ed ha cominciato ad attuarli. Il paese ha inoltre registrato dei progressi in termini di cooperazione regionale, in particolare attraverso l'attuazione delle misure di cui al memorandum d'intesa di Atene del 2003 sull'energia.

La Bosnia e Erzegovina è riuscita a ottenere dei risultati significativi anche per quanto riguarda la creazione di uno spazio economico unico (R15) all'interno del paese. Inoltre, il paese ha adottato una nuova legge sulla concorrenza e ha istituito il principale organismo di gestione del settore, il Consiglio della concorrenza. Inoltre, esso ha adottato disposizioni sul riconoscimento reciproco dei prodotti da parte delle Entità ed ha definito il quadro per l'introduzione di un sistema comune di appalti pubblici, valido in tutto il paese. Sono stati registrati alcuni progressi anche per quanto riguarda l'eliminazione di tutti gli obblighi ridondanti relativi a licenze, permessi e autorizzazioni simili per consentire ai fornitori di servizi dei settori delle banche, assicurazioni, contabilità e revisione contabile di operare in

modo più semplice. Infine, la Bosnia e Erzegovina ha adottato la legislazione necessaria alla creazione di un registro unico delle imprese, riconosciuto in tutto il paese.

Per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva pubblica (R16), la Bosnia e Erzegovina ha adottato la legge sul sistema di emittenza pubblica e l'iter parlamentare per l'adozione della legge sul servizio di emittenza pubblica è stato avviato e si trova a buon punto. Queste leggi sono conformi alle norme europee e alle disposizioni degli accordi di pace di Dayton e Parigi.

4. CONCLUSIONI GENERALI

Alla luce di quanto precede, la Commissione europea ritiene che la Bosnia e Erzegovina abbia registrato dei progressi significativi per quanto riguarda le 16 priorità individuate nella relazione del 2003. Pertanto, in linea con le conclusioni della relazione, la Commissione può raccomandare al Consiglio di avviare con la Bosnia e Erzegovina un negoziato relativo ad un accordo di stabilizzazione e associazione. La Commissione presenterà quindi al Consiglio un progetto di direttive di negoziato.

Tuttavia, prima di aprire i negoziati è necessario che il Parlamento statale della Bosnia e Erzegovina approvi l'accordo sulla ristrutturazione dei corpi di polizia.

Inoltre, il paese deve insistere sulla strada delle riforme. Il paese deve impegnarsi a garantire il completamento di tutti gli obiettivi fissati nella relazione e concentrarsi sull'adeguata attuazione delle priorità del partenariato europeo. La Commissione continuerà a seguire da vicino i progressi compiuti dalla Bosnia e Erzegovina.

Il ritmo di avvicinamento di un paese all'UE dipende essenzialmente dalla velocità di adozione ed attuazione delle riforme necessarie. Un elemento chiave della sostenibilità del processo è l'interesse continuo delle autorità nei confronti dell'integrazione europea. Per completare le varie tappe del processo, sia prima che durante i negoziati, la Bosnia e Erzegovina deve, in particolare, continuare a cooperare con il tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY), in modo da giungere in tempi brevi ad una piena collaborazione, adottare la legge sul servizio di emittenza pubblica e garantire l'attuazione della riforma della polizia e l'attuazione della legislazione in materia di emittenza pubblica.

Oltre ai settori citati, le autorità devono impegnarsi in modo particolare e registrare progressi notevoli nei seguenti ambiti:

Attuazione degli obblighi non ancora soddisfatti conseguenti all'adesione al Consiglio d'Europa, in particolare per quanto riguarda la legge elettorale, l'istruzione e l'adozione delle legislazione necessaria all'istituzione di un unico difensore civico in Bosnia e Erzegovina;

Per quanto riguarda governance e amministrazione pubblica, i ministeri e le istituzioni di livello statale devono disporre di infrastrutture e personale adeguato; la Bosnia e Erzegovina deve mettere a punto un piano d'azione globale relativo alla riforma dell'amministrazione pubblica e garantirne l'attuazione; essa deve inoltre migliorare le capacità di coordinamento degli aiuti della direzione responsabile dell'integrazione europea; è essenziale che migliori il coordinamento tra il livello statale e il livello delle Entità;

Per affrontare in modo efficace la criminalità, in particolare quella organizzata, è necessario intensificare l'impegno; il ministero della Sicurezza deve essere potenziato sia in termini di personale che di fondi; è necessario che siano adottate le leggi che istituiscono la

Commissione per la protezione dei dati e l'Agenzia della società dell'informazione; è necessario che siano adottate le misure specifiche proattive contro la criminalità organizzata;

È necessario che venga adottata e attuata in tempi brevi una politica commerciale sana e globale; la Bosnia e Erzegovina deve garantire che i suoi impegni contrattuali commerciali siano onorati e che gli accordi di libero scambio siano adeguatamente attuati; gli impegni assunti dalla Bosnia e Erzegovina nel campo del commercio internazionale, comprese le offerte da essa formulate nell'ambito dei negoziati in corso per l'adesione all'OMC devono essere del tutto coerenti con gli obiettivi del futuro accordo di stabilizzazione e associazione con l'UE e con gli obblighi che ne discendono e devono pertanto tenere pienamente conto degli impegni commerciali internazionali della stessa CE; è essenziale garantire un controllo e una gestione adeguati delle zone franche, conformemente agli standard UE; inoltre, le pratiche relative al rilascio e al controllo dei certificati di origine devono essere migliorate e la Bosnia e Erzegovina deve applicare in toto le regole sul valore in dogana in conformità delle norme internazionali;

Per realizzare lo spazio economico unico della Bosnia e Erzegovina sono necessarie misure ulteriori; la Bosnia e Erzegovina deve accelerare l'eliminazione degli obblighi ridondanti relativi a licenze, autorizzazioni e simili che ostacolano la realizzazione dello spazio economico unico, insediando tra l'altro le istituzioni necessarie a tal fine a livello statale; la normativa relativa agli appalti pubblici deve essere progressivamente allineata alle norme comunitarie e attuata in modo coerente, istituendo tra l'altro gli organismi previsti dalla legge; è necessario mantenere l'impegno per l'attuazione delle normative su standardizzazione, metrologia e proprietà intellettuale e per garantire il funzionamento adeguato del registro unico delle imprese; sono necessari ulteriori sforzi per completare l'attuazione della legge sulle statistiche e per sviluppare ulteriormente e armonizzare la produzione di statistiche.

Se la Commissione dovesse accorgersi che la Bosnia e Erzegovina non ha mantenuto gli impegni e non ha affrontato adeguatamente le questioni di cui alla presente comunicazione, essa può proporre al Consiglio di sospendere il negoziato relativo all'accordo di stabilizzazione e associazione.

Per sostenere gli sforzi compiuti dalla Bosnia e Erzegovina prima dell'apertura ufficiale dei negoziati e durante il processo di negoziato, la Commissione intensificherà il dialogo con le autorità, eventualmente istituendo gruppi settoriali. La Commissione è impegnata inoltre ad appoggiare il processo in questione attraverso il suo programma di assistenza finanziaria.