



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.5.2003
KOM (2003) 285 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

Västra Balkan och den europeiska integrationen

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Västra Balkan och den europeiska integrationen

1. VÄSTRA BALKAN OCH UTMANINGARNA INFÖR EU:S UTVIDGNING

Europeiska rådet bekräftade vid dess möte i Feira i juni 2000 att dess målsättning alltså är att så fullständigt som möjligt integrera länderna på västra Balkan¹ i Europas politiska och ekonomiska huvudfåra och att länderna är tänkbara kandidater till EU-medlemskap. Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002 bekräftades detta perspektiv på nytt. Rådet underströk sin beslutsamhet att stödja dessa länders ansträngningar att närma sig EU. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel i mars 2003 fastställdes att ”Västra Balkans framtid ligger inom EU” och uppmanades ”rådet och kommissionen att undersöka hur och med vilka medel unionens politik på detta område, med stöd också av erfarenheterna av utvidgningsprocessen, ytterligare kan förstärkas”. Att förbereda länderna på västra Balkan för integration i de europeiska strukturerna är en av Europeiska unionens huvudprioriteringar. Enandet av Europa kommer inte att vara slutfört förrän dessa länder ansluter sig till Europeiska unionen.

Stabiliserings- och associeringsprocessen är EU:s strategi för förbindelserna mellan unionen och västra Balkan. Den är utformad för att hjälpa de fem länderna med deras reformer och att föra dem närmare medlemskap i Europeiska unionen och är ovärderlig för att främja stabiliteten i regionen. Vi måste nu utveckla denna strategi för att ytterligare stärka stabiliteten och för att föra länderna mot närmare associering med och till slut medlemskap i unionen.

Efter undertecknandet av anslutningsfördraget i Aten i april 2003, som banar väg för anslutning av tio nya medlemsstater, är toppmötet i Thessaloniki en möjlighet att driva på stabiliserings- och associeringsprocessen. De central- och östeuropeiska staternas framgångar när det gäller att uppfylla de villkor som krävs för anslutning till EU borde inspirera och uppmuntra de länder på västra Balkan som delar denna ambition. I detta meddelande läggs det fram förslag på hur stabiliserings- och associeringsprocessen kan utvecklas och i synnerhet hur erfarenheterna från den pågående utvidgningsprocessen kan användas för att utveckla den ytterligare genom att fastställa vad som kan betraktas som ett gemensamt program för integrationen i EU.

2. INTENSIFIERING AV STABILISERINGS- OCH ASSOCIERINGSPROCESSEN - ETT NYTT PARTNERSKAP

Stabiliserings- och associeringsprocessen, dess olika instrument, de möjligheter den ger och i synnerhet ländernas egna ansträngningar har möjliggjort stora framsteg för länderna. Än krävs dock betydande ytterligare ansträngningar för att ta i tu med prioriteringarna i stabiliserings- och associeringsprocessen och för att utvecklingen skall gå i riktning mot att kriterierna för EU-medlemskap uppfylls. Dessa kriterier fastställdes av Europeiska rådet vid mötet i Köpenhamn 1993 och anges i artiklarna 49 och 6 i EU-fördraget. Nu gäller det att se till att de

¹ Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, före detta jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien och Montenegro.

framsteg som redan gjorts blir oåterkalleliga och utgör grunden för ytterligare framsteg. Det krävs att man går längre än till återuppbyggnad och återställande och stöder den politiska och ekonomiska omvandlingen, och när så är lämpligt anpassningen till EU:s lagstiftning, och är inriktade på det slutliga målet EU-medlemskap. Europeiska unionen kommer att förstärka sitt stöd till länderna på västra Balkan i deras strävan att ta sig an dessa utmaningar.

EU:s engagemang och stöd måste åtföljas av ett genuint engagemang från regeringarnas sida att genomföra de reformer som krävs, införa den administrativa kapacitet som krävs och samarbeta sinsemellan. Den största gemensamma utmaningen för alla länderna i regionen är fortfarande byggandet av starka, väl fungerande stater som kan tillgodose sina invånares behov, säkerställa ett effektivt regionalt samarbete och mer långtgående förbindelser med unionen. Inom ramen för detta måste kampen mot organiserad brottslighet och korruption ges hög prioritet. För att trygga rättsstaten, skapa förtroende för de offentliga instanserna, frambringa privata investeringar och föra länderna närmare ett medlemskap i Europeiska unionen är det helt avgörande att framsteg sker på det här området. Det är ländernas egna politiska vilja och förmåga, liksom deras möjlighet att anpassa sig till europeiska normer och värden, som kommer att avgöra om de kan uppnå detta mål.

Mot bakgrund av att länderna på västra Balkan har ett europeiskt perspektiv, vilket bekräftades vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 2002 och vid Europeiska rådets möte i Bryssel 2003, föreslår kommissionen att stabiliserings- och associeringsprocessen vidareutvecklas genom att det, med processen inför anslutningen som inspirationskälla, införs vissa nya inslag.

◆ Partnerskap för integration i EU

I kommissionens andra årliga rapport från mars 2003² anges att det har skett framsteg i alla länderna men framhålls också brister, i synnerhet när det gäller de offentliga instansernas funktion och förmåga, tillämpningen av rättsstatsprincipen och de fortsatta problemen rörande organiserad brottslighet och korruption. Dessa problem måste lösas för att arbetet med de politiska och ekonomiska reformer skall gå framåt och för att man skall kunna anta, genomföra och kontrollera efterlevnaden av gemenskapens regelverk.

Mot bakgrund av detta bör man överväga att med länderna på västra Balkan ingå partnerskap för integration i EU. Med processen inför anslutningen som inspirationskälla skulle det i dessa partnerskap fastställas prioriterade åtgärder för att stödja ansträngningar att komma närmare Europeiska unionen. Syftet med dessa partnerskap skulle bli att fastställa vilka reformer länderna måste genomföra på kort och medellång sikt, att utgöra en checklista mot vilken framstegen kan mätas och vägleda stödet enligt Cardsprogrammet. De skulle återspegla varje enskilt lands specifika utvecklingskede och vara skräddarsydda för deras särskilda behov.

Partnerskapens prioriteringar skulle baseras på kommissionens politiska och strategiska prioriteringar mot bakgrund av bedömningarna i de årliga rapporterna, vederbörlig hänsyn till anslutningskriterierna från mötet i Köpenhamn och frågor som är speciella för västra Balkan, inbegripet villkoren från 1997³. De skulle utarbetas efter informella samråd med de berörda länderna. Kommissionen skulle därefter lägga fram ett förslag till rådets beslut om godkännande av vart och ett av partnerskapen.

² KOM (2003) 139 slutlig

³ Slutakten från rådet (allmänna frågor), 29–30 april, 1997.

Länderna i regionen skulle förväntas svara på partnerskapen för integration i EU genom att utforma och genomföra åtgärdsprogram innehållande en tidsplan och uppgifter om hur avser ta sig an partnerskapets prioriteringar. Ländernas framsteg när det gäller att genomföra detta skulle följas upp av de organ som inrättats enligt stabiliserings- och associeringsavtalen, om sådana finns, eller genom en regelbunden dialog. De skulle regelbundet kontrolleras av kommissionen, i synnerhet genom de årliga rapporterna.

◆ **Ökat stöd till institutionell uppbyggnad**

Partnersamverkan har visat sig vara ett effektivt redskap för institutionell uppbyggnad i kandidatländerna och skulle kunna bli lika effektivt för länderna med stabiliserings- och associeringsavtal. Genom partnersamverkan kan offentliga tjänstemän från EU:s medlemsstater arbeta som rådgivare hos de bidragsmottagande institutionerna. De länder som deltar i stabiliserings- och associeringsprocessen har haft tillgång till partnersamverkan för institutionell uppbyggnad genom Cardsprogrammet sedan oktober 2002. Partnersamverkansprojekt har inletts i Albanien och Kroatien och håller på att förberedas för resten av regionen. Partnersamverkan kommer hädanefter att införlivas med Cardsprogrammet som ett redskap för att överföra administrativa kunskaper till länderna i stabiliserings- och associeringsprocessen.

Byrån för tekniskt bistånd och informationsutbyte (TAIEX) upprättades som en del av strategin inför anslutningen för att tillhandahålla riktat tekniskt bistånd till kandidatländerna när det gäller gemenskapens regelverk. Dess tjänster lämpar sig också för de behov som länderna i västra Balkan har. För närvarande pågår diskussioner kring konkreta förfaranden, inbegripet tillgången till personal, för detta bistånd från TAIEX. Kontroll och bedömning av ländernas lagstiftning kommer att utvecklas ytterligare för att se till att den överensstämmer med EU:s normer. Resultatet av denna bedömning kommer att ingå i de årliga rapporterna och leda till en regelbunden översyn av partnerskapen för integration i EU.

Mot bakgrund av att det finns ett behov av att i regionen förbättra de offentliga tjänstemännens kunskaper och färdigheter, kommer kommissionen att uppmuntra upprättandet i regionen av en skola eller ett institut för högre studier om reform av den offentliga förvaltningen.

I samband med alla dessa insatser är det särskilt viktigt att de nya medlemsstaterna, mot bakgrund av deras framgångsrika övergångsprocess och förberedelser inför EU-medlemskapet, tillhandahåller expertis. Genom att de delar med sig av sina kunskaper till grannländerna kan de ge ett betydande bidrag till deras utveckling.

◆ **Stöd till rättsstaten – samarbete i rättsliga och inrikes frågor**

Rättsstaten utgör ett grundläggande värde för Europeiska unionen. Rättsstaten är oumbärlig för ekonomisk utveckling, återvändande av flyktingar, skydd av mänskliga rättigheter och minoriteters rättigheter samt kampen mot organiserad brottslighet och korruption. Framsteg inom området rättsliga och inrikes frågor är av avgörande betydelse.

Kommissionen kommer att inleda en dialog med länderna i regionen i syfte att fastställa uppnåbara, mätbara och realistiska riktmärken för att bedöma framstegen på området rättsliga och inrikes frågor. Dialogen kommer också att ligga till grund för fastställandet av prioriteringar på området rättsliga och inrikes frågor inom ramen för partnerskapen för integration i EU. Länderna har uttryckt ett särskilt intresse för en liberaliserings av EU:s viseringssystem och migrationspolitiken i allmänhet. Kommissionen skulle vara beredd att

föra konkreta diskussioner med länderna inom ramen för stabiliserings- och associeringsprocessen beträffande vad som krävs för att det skall ske konkreta framsteg på dessa områden. Biståndsprogrammen på dessa prioriterade områden bör förstärkas.

◆ **Deltagande i gemenskapsprogram**

Deltagande i utvalda gemenskapsprogram skulle kunna utvidgas till att även omfatta länderna i stabiliserings- och associeringsprocessen. Det internationella samarbetet genom det sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling är redan öppet för länderna i västra Balkan. Mot bakgrund av erfarenheterna från Tempusprogrammet skulle det vara särskilt nyttigt för regionen att vid lämplig tidpunkt och beroende av varje lands behov och förmåga, delta i gemenskapsprogrammen, exempelvis de som avser utbildning, yrkesutbildning och energi. Deltagandet skulle hjälpa länderna att sätta sig in i gemenskapens politik och arbetsmetoder och bidra till att förbereda dem för närmare förbindelser med unionen. Kommissionen är redo att undersöka de nödvändiga rättsliga och finansiella förutsättningarna för att uppnå detta mål.

◆ **Främjande av ekonomisk utveckling**

Övergången från centralt planerade ekonomier till fungerande marknadsekonomier kräver reformer på många områden, inbegripet privatisering och utveckling av den finansiella sektorn. Kommissionen kommer att fortsätta att tillhandahålla bistånd på det här området.

Handel är en hörnsten i stabiliserings- och associeringsprocessen. Efter det att Europeiska unionens handelsåtgärder införts för regionen har exporten från dessa länder till unionen ökat betydligt. Nätet av frihandelsavtal mellan länderna kommer ytterligare att stimulera handel och investeringar och därmed den ekonomiska utvecklingen. Det är av stor vikt att länderna till fullo utnyttjar de möjligheter som handelsåtgärderna liksom nätet av frihandelsavtal ger. Kommissionen kommer att utveckla sitt bistånd och andra eventuella åtgärder för att förbättra ländernas möjlighet att dra nytta av dessa frihandelsåtgärder. På medellång sikt vore det önskvärt om det skapades ett frihandelsområde i regionen eftersom det skulle ge länderna möjlighet till att få ytterligare fördelar av handelsliberaliseringen.

En utvidgning av systemet med alleuropeisk diagonal ursprungskumulation till att omfatta länderna i regionen – under förutsättning att det tillämpas helt i överensstämmelse med all tillämplig gemenskapspolitik – skulle också tjäna detta syfte. Det skulle dessutom utgöra ytterligare ett steg för att främja mera handel inom regionen, vilket är avgörande för ländernas ekonomiska utveckling, och skulle kräva ökat samarbete och ömsesidigt förtroende och därigenom gynna det övergripande målet med stabiliserings- och associeringsprocessen. Eftersom länderna kommit olika långt i sina förberedelser måste deltagandet inledas gradvis så att enbart de länder som uppfyller alla de fastställda kraven och har förmåga att administrera och kontrollera ett sådant system kan gå med. Innan ett land kan delta i systemet måste det ha ingått ett stabiliserings- och associeringsavtal eller ett interimsavtal.

Små och medelstora företag är en viktig källa till sysselsättning, innovation och välstånd och är nödvändiga för att omvandla centralt planerade ekonomier till konkurrenskraftiga marknadsekonomier. Följaktligen är det viktigt att förbättra företagsklimatet för små- och medelstora företag. Länderna på västra Balkan skulle till exempel kunna ansluta sig till principerna i Europeiska stadgan för småföretag. De skulle härigenom kunna utbyta god praxis med andra europeiska länder.

Kommissionen föreslår vidare att den regelbundet skall föra en dialog med varje land om ekonomiska frågor.

Ett särskilt avtal om handeln med energi skulle innebära enorma fördelar när det gäller denna strategiska sektors möjligheter att locka till sig investeringar. Kommissionen kommer att försöka att lägga fram förslag senast i slutet av 2003 om utvidgning av den inre energimarknaden till att omfatta hela regionen och kommer att rekommendera länderna att detta sker på en rättsligt bindande grund.

Vetenskaplig och teknisk utveckling är ett oundgängligt redskap för ekonomisk stabilisering och utveckling. Hur samarbetet på detta område mellan unionen och västra Balkan skall ske kommer att undersökas vidare vid ministermötet i Thessaloniki den 27 juni 2003.

◆ **Tillgodosende av nya behov – ekonomiskt stöd**

Cardsprogrammet kommer även i fortsättningen att vara det främsta finansieringsinstrumentet för stöd till stabiliserings- och associeringsprocessen. Stödet, som inledningsvis huvudsakligen gick till materiell återuppbyggnad och restauration, har nu inriktats på institutionell uppbyggnad, förstärkning av den offentliga förvaltningens förmåga och rättsliga och inrikes frågor. Medan andra nationella eller regionala behov kan komma att behöva tillgodoses i framtiden har kommissionen föreslagit en ökning av Cards-budgeten särskilt i syfte att åtgärda dessa prioriterade frågor, varvid hänsyn tagits till varje lands särskilda behov och kapacitet.

Om särskilda behov föreligger är gemenskapen redo att i samarbete med internationella finansiella institut undersöka om det finns möjlighet att i undantagsfall tillhandahålla makroekonomiskt stöd. Stödet kommer i så fall att vara förenat med vissa villkor och bero på i hur stor utsträckning det finns finansiella resurser tillgängliga.

◆ **Förstärkning av det regionala samarbetet**

Det regionala samarbetet utgör en väsentlig del av förberedelsen inför integrationen i Europeiska unionens strukturer. Kommissionen finner det uppmuntrande att betydande framsteg gjorts på detta område och att antalet regionala verksamheter och avtal ökat. Bland annat har, i enlighet med samförståndsavtalet från Aten i november 2002, en regional elmarknad upprättats i sydöstra Europa. Avsikten är att utvidga samarbetet till att omfatta samtliga energifrågor.

Länderna på västra Balkan bör uppmuntras till att ta det regionala samarbetet i egna händer, bl.a. genom initiativ såsom den sydosteuropiska samarbetsprocessen, vilken de själva står bakom. Även gränsöverskridande samarbete med EU-medlemsstaterna bör uppmuntras.

Stabilitetspakten spelar en viktig roll när det gäller att stödja denna process på områden såsom återvändande av flyktingar, migration, fri rörlighet, bekämpning av organiserad brottslighet, handel och investeringar, energi, transport och infrastruktur.

◆ **Insatser för att stärka demokratin – parlamentariskt samarbete**

Att stärka parlamenten på västra Balkan och främja deras fortsatta integration i nätverket av parlamentariska strukturer på regional eller internationell nivå bidrar till gott styre i regionen.

Parlamentsutskott med ansvar för stabilisering och associering skulle kunna inrättas med samtliga länder i regionen. De nationella parlamentens utskott för EU-frågor skulle kunna uppmuntras till att utveckla sina kontakter på regional nivå, till exempel inom ramen för en Balkankonferens för utskott med ansvar för EU-frågor. Processen skulle kunna utvecklas

vidare genom att det vid denna konferens upprättades förbindelser med parlamenten i medlemsstaterna och Europaparlamentet, till exempel genom ansökan om en särskild ställning inom COSAC⁴, som håller möte under varje EU-ordförandeskap. Det skulle därigenom bli möjligt för Europaparlamentet och de nationella parlamenten i medlemsstaterna, kandidatländerna och länderna på västra Balkan att regelbundet diskutera EU-frågor.

◆ **Förbättring av det politiska samarbetet**

Länderna på västra Balkan bör uppmuntras till att ansluta sig till EU:s uttalanden, gemensamma ståndpunkter och andra beslut inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta kommer att främja anpassningen av prioriteringar och föra länderna närmare EU på det politiska planet.

Den politiska dialogen är en viktig del av stabiliserings- och associeringsprocessen. Såsom det påpekades i kommissionens andra årsrapport är många frågor gemensamma för länderna i regionen eller av gränsöverskridande karaktär. Den politiska dialogen mellan unionen och samtliga länder i regionen skulle kunna utvecklas vidare. Toppmötet i Thessaloniki är en viktig möjlighet för detta. Dialogen bör också utvecklas så att den sker regelbundet på andra nivåer.

3. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Med beaktande av ovanstående för Europeiska kommissionen fram följande slutsatser och rekommendationer:

- Att förbereda länderna på västra Balkan inför en framtida integration i EU:s strukturer är en högprioriterad fråga för Europeiska unionen. Länderna bör ges klara utsikter till medlemskap i Europeiska unionen när de uppfyller alla nödvändiga kriterier.
- Stabiliserings- och associeringsprocessen har lagt grunden för de ytterligare reformer som krävs för att länderna skall kunna förbereda sig för närmare förbindelser med Europeiska unionen, med medlemskap som mål. Processen bör stärkas ytterligare genom de åtgärder som föreslås i detta meddelande för att inom ramen för en gemensam agenda för europeisk integration föra länderna allt närmare unionen.
- Europeiska unionen kommer att ge länderna allt tänkbart stöd, men i slutändan kommer ländernas framsteg i integrationsprocessen i första hand att bero på varje lands egna engagemang och egna förmåga att såsom fullt fungerande stater genomföra politisk och ekonomisk reform och ansluta sig till unionens grundläggande värden och principer.
- Länderna på västra Balkan skulle behöva utveckla sitt konkreta inbördes samarbete ytterligare, särskilt på sådana områden som återvändande av flyktingar, migration, fri rörlighet, bekämpning av organiserad brottslighet, handel, energi och transport.
- Länderna på västra Balkan bör upprätta en regional ram för parlamentariskt samarbete och utveckla förbindelser med Europaparlamentet samt parlamenten i medlemsstaterna och i kandidatländerna.

⁴ Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Européennes (konferens för organ med särskild inriktning på EU-frågor).

- Införandet av partnerskap för integration i EU, för vilka föranslutningsprocessen inför den pågående utvidgningen tjänar som inspirationskälla, kommer att ge förnyad kraft åt reformerna. Kommissionen skulle kunna uppmanas att ytterligare utveckla konceptet med partnerskap för integration i EU och presentera dessa partnerskap i samband med de kommande rapporterna om stabiliserings- och integrationsprocessen.
- Länderna bör uppmanas att ansluta sig till vissa uttalanden, gemensamma ståndpunkter och andra beslut inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den politiska dialogen på olika nivåer bör stärkas.
- Den ekonomiska dialogen bör nu utvidgas till att omfatta samtliga länder i regionen.
- Stödet till institutionell uppbyggnad inom ramen för Cardsprogrammet bör stärkas genom att programmen för partnersamverkan får ökad räckvidd, genom att TAIEX-liknande tjänster utvidgas till att omfatta regionen och genom att den offentliga förvaltningens förmåga och lagstiftningsförmågan noga övervakas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att engagera experter från de nya medlemsstaterna, som har nyligen förvärvat positiva erfarenheter av övergångsprocesser och av förberedelser inför anslutning till EU.
- På området rättsliga och inrikes frågor kommer kommissionen att inleda en dialog med länderna i regionen i syfte att upprätta huvudprioriteringar och riktmärken, bland annat när det gäller organiserad brottslighet och korruption. Programmen bör stärkas ytterligare på detta område. Kommissionen uppmuntrar länderna i regionen att upprätta nationella handlingsplaner för att bekämpa organiserad brottslighet.
- För att öka regionens exportmöjligheter och främja investeringar och ekonomisk tillväxt bör, när de enskilda länderna uppfyller de nödvändiga villkoren, systemet med alleuropeisk diagonal ursprungskumulation utvidgas till att omfatta länderna på västra Balkan och tillämpas i full överensstämmelse med all tillämplig gemenskapspolitik.
- Små och medelstora företag är särskilt viktiga för den ekonomiska utvecklingen och för en lyckad övergång till en fullt fungerande marknadsekonomi. Länderna på västra Balkan skulle kunna åta sig att följa principerna i Europeiska stadgan för småföretag.
- Möjligheten att delta i relevanta gemenskapsprogram bör utvidgas till att omfatta västra Balkan. Kommissionen skulle kunna uppmanas till att utarbeta de nödvändiga förslagen.

Kommissionen föreslår att riktlinjerna i detta meddelande blir vägledande för Europeiska unionen i dess arbete med att föra länderna på västra Balkan närmare det gemensamma målet, som är EU-medlemskap.

Förteckning över förkortningar

Cards	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (gemenskapsbistånd till återuppbyggnad, utveckling och stabilisering)
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Européennes (konferens för organ med särskild inriktning på EU-frågor)
EU	Europeiska unionen
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Office (Byrån för tekniskt bistånd och informationsutbyte)