



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.10.2011
KOM(2011) 668 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Kommissionens yttrande över Serbiens ansökan om medlemskap i Europeiska unionen

{SEK(2011) 1208 slutlig}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Kommissionens yttrande över Serbiens ansökan om medlemskap i Europeiska unionen

A. INLEDNING

a) Ansökan om medlemskap

Serbien lade fram sin ansökan om medlemskap i Europeiska unionen den 22 december 2009. Därefter uppmanade Europeiska unionens råd den 25 oktober 2010 kommissionen att lägga fram ett yttrande om ansökan i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen, som lyder som följer: ”Varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av unionen. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska underrättas om denna ansökan. Den ansökande staten ska ställa sin ansökan till rådet, som ska besluta med enhällighet efter att ha hört kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet, som ska fatta sitt beslut med en majoritet av sina ledamöter. De villkor för medlemskap som Europeiska rådet enats om ska beaktas”.

I artikel 2 anges det att ”unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokratik, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder”.

Kommissionen lägger fram detta yttrande inom ovanstående rättsliga ram.

Europeiska rådet fastslog vid sitt möte i Feira i juni 2000 att de länder på västra Balkan som deltar i stabiliserings- och associeringsprocessen var potentiella kandidater för ett EU-medlemskap. Det europeiska perspektivet för dessa länder bekräftades ytterligare av Europeiska rådet vid dess möte i Thessaloniki i juni 2003, där Thessalonikiagendan för västra Balkan antogs. Agendan utgör en hörnstenen i EU:s politik gentemot regionen.

Vid sitt möte i december 2006 bekräftade Europeiska rådet EU:s åtagande att ”västra Balkans framtid är i Europeiska unionen” och upprepade att ”varje lands väg mot Europeiska unionen är avhängig av dess enskilda insatser för att uppfylla Köpenhamnskriterierna och stabiliserings- och associeringsprocessens villkorlighet. Avgörande för att EU ska överväga en ansökan om medlemskap är [...] att landet i fråga tidigare uppvisat ett tillfredsställande resultat i genomförandet av sina skyldigheter enligt stabiliserings- och associeringsavtalen, inklusive bestämmelser om handel.” Vid ministermötet EU–västra Balkan i Sarajevo den 2 juni 2010 upprepade EU sitt otvetydiga engagemang för västra Balkans europeiska perspektiv och att dessa länders framtid ligger i Europeiska unionen.

I överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget utgår denna bedömning ifrån de villkor för medlemskap som fastställs av Europeiska rådet. Vid sitt möte i Köpenhamn i juni 1993 fastställde Europeiska rådet följande:

”Anslutning kommer att äga rum så snart ett land kan påta sig de skyldigheter som ett medlemskap medför och uppfyller de ekonomiska och politiska villkoren.

Ett medlemskap förutsätter att kandidatlandet har

- stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter,
- en fungerande marknadsekonomi och kapacitet att hantera det konkurrenstryck och de marknadskrafter som råder inom unionen,
- förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer av medlemskapet, inbegripet att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och monetära unionens mål.”

Unionens förmåga att ta emot nya medlemmar, utan att takten i den europeiska integrationen blir lidande, är också en viktig faktor som ligger i både unionens och kandidatländernas allmänna intresse.

Europeiska rådet hänvisade vid sitt möte i Madrid i december 1995 till behovet att ”skapa förutsättningar för en gradvis och harmonisk integrering av [kandidatländerna], särskilt genom att utveckla marknadsekonomi, anpassa de administrativa strukturerna och skapa stabila ekonomiska och monetära förhållanden”.

Villkoren för stabiliserings- och associeringsprocessen fastställdes av rådet den 31 maj 1999. De inbegriper samarbete med Internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien (Icty) och regionalt samarbete. Dessa villkor utgör ett grundläggande inslag i stabilitets- och associeringsprocessen och har därför tagits med i stabiliserings- och associeringsavtalet med Serbien, som för närvarande håller på att ratificeras, och i det interimsavtal om handel och handelsrelaterade frågor som trädde i kraft den 1 februari 2010.

I december 2006 konstaterade Europeiska rådet att ”en utvidgningsstrategi som grundar sig på konsolidering, villkorlighet och kommunikation i kombination med EU:s kapacitet att integrera nya medlemmar utgör grundvalen för en förnyad konsensus om utvidgning”.

I detta yttrande granskar kommissionen Serbiens ansökan på grundval av landets förmåga att uppfylla de kriterier som fastställdes av Europeiska rådet i Köpenhamn 1993 och stabiliserings- och associeringsprocessens villkorlighet. Serbiens resultat när det gäller att fullgöra landets skyldigheter inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet och interimsavtalet om handel och handelsrelaterade frågor granskas också.

Yttrandet har utarbetats enligt en metod liknande den som använts för tidigare yttranden. Kommissionen har genomfört flera expertuppdrag i Serbien med huvudsaklig inriktning på de områden som omfattas av de politiska kriterierna. Tack vare detta tillvägagångssätt blev det möjligt att göra en bedömning av de serbiska myndigheternas administrativa kapacitet och hur lagstiftningen genomförs. Det har också bidragit till en bättre kartläggning av kvarstående utmaningar och prioriteringar för framtida åtgärder. Kommissionen har analyserat både nuläget och utsikterna på medellång sikt. Som medellångt perspektiv gäller i samband med detta yttrande en femårsperiod. Detta innebär emellertid inte någon förhandsbedömning av den framtida tidpunkten för anslutningen.

Detta yttrande bygger på den detaljerade analys som ges i ett separat dokument (*Analytical Report accompanying the opinion on Serbia's application for membership of the European*

Union)¹. I överensstämmelse med den förnyade konsensusen om utvidgning görs i den analytiska rapporten en preliminär uppskattning av den inverkan som Serbiens framtida anslutning kommer att få på vissa centrala politikområden. Kommissionen kommer att lämna närmare konsekvensbedömningar för dessa politikområden i senare skeden av anslutningsprocessen. Anslutningsfördraget för Serbien skulle dessutom förutsätta en teknisk anpassning av EU:s institutioner mot bakgrund av fördraget om Europeiska unionen.

b) Förbindelserna mellan EU och Serbien

Förbindelserna mellan EU och Serbien har utvecklats efter de demokratiska förändringarna år 2000, först med Federala republiken Jugoslavien och från och med 2003 med statsunionen Serbien och Montenegro. När Montenegro blev självständigt 2006 fortsatte EU att upprätthålla sina förbindelser med Serbien, i dess egenskap av efterträdare till statsunionen.

Serbien deltar i stabiliserings- och associeringsprocessen. **Stabiliserings- och associeringsavtalet** utgör en ram av gemensamma åtaganden i ett stort antal politiska, handelsrelaterade och ekonomiska frågor. Det undertecknades i april 2008, tillsammans med **interimsavtalet om handel och handelsrelaterade frågor**. EU:s ministrar gick med på att lägga fram stabilitets- och associeringsavtalen för de nationella parlamenten för ratificering och EU gick med på att genomföra interimsavtalet om handel och handelsrelaterade frågor så snart rådet beslutade att Serbien till fullo samarbetade med Internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien. Serbien började genomföra interimsavtalet den 1 januari 2009, och det trädde i kraft den 1 februari 2010. Den 14 juni 2010 beslutade rådet (utrikes frågor) att lägga fram stabiliserings- och associeringsavtalet för de nationella parlamenten för ratificering. Processen pågår fortfarande. På det hela taget har Serbien uppnått ett positivt resultat när det gäller att fullgöra de skyldigheter som följer av stabiliserings- och associeringsavtalet och interimsavtalet. När problem har uppstått har Serbien gått öppet och konstruktivt tillväga för att lösa dem snabbt och effektivt.

Ett **europiskt partnerskap** med Serbien antogs av rådet 2004 och uppdaterades 2006 och 2008².

Möten inom ramen för en politisk dialog på ministernivå har hållits sedan 2003. En policydialog mellan Europeiska kommissionen och de serbiska myndigheterna har sedan 2003 ägt rum inom ramen för den förstärkta ständiga dialogen. Interparlamentariska möten mellan företrädare för Europaparlamentet och Serbiens parlament har hållits årligen sedan 2006. Interimskommittén inom ramen för interimsavtalet och flera underkommittéer håller årliga möten, bland annat rörande den inre marknaden, konkurrens, transittrafik, handel, tullar, skatter, jordbruk och fiske. Vid flera möten i undergrupper inom ramen för den förstärkta ständiga dialogen behandlas alla sektorer av stabiliserings- och associeringsavtalet som inte ingår i interimsavtalet, t.ex. energi, miljö, socialpolitik, rättvisa, frihet och säkerhet.

Serbien deltar i en ekonomisk dialog med kommissionen och EU:s medlemsstater. Inom ramen för denna lade Serbien i januari 2011 fram en uppdatering av landets årliga ekonomiska och finanspolitiska program.

Liberalisering av viseringsbestämmelserna för serbiska medborgare som reser till Schengenområdet beviljades av rådet efter samråd med Europaparlamentet, med verkan från

¹ SEK(2011) 1208.

² EUT L 80, 18.3.2008, s. 46.

och med den 19 december 2009. Beslutet fattades på grundval av Serbiens betydande framsteg när det gäller rättvisa, frihet och säkerhet och eftersom landet hade uppfyllt de särskilda villkor som anges i färdplanen för viseringsliberalisering. Reglerna för det viseringsfria resandet har följts av det stora flertalet resenärer. För att se till att åtagandena fullgörs även i fortsättningen inrättades en mekanism för övervakning efter liberaliseringen av bestämmelserna, med tanke på det ökade antalet asylsökande från regionen. Kommissionen lade fram sin första övervakningsrapport till Europaparlamentet och rådet i juni 2011. Ett avtal om återtagande mellan EU och Serbien är i kraft sedan januari 2008.

Serbien undertecknade fördraget om energigemenskapen i oktober 2005 och avtalet om det gemensamma europeiska luftrummet i juni 2006.

I oktober 2008 antog Serbiens regering det nationella programmet för en integration av Serbien i Europeiska unionen för perioden 2008–2012. En omarbetad och uppdaterad version antogs i december 2009. I december 2010 antog regeringen en handlingsplan för uppfyllandet av de prioriteringar som ställdes upp i Europeiska kommissionens framstegsrapport från 2010, med målet att skärpa fokus och uppnå ytterligare resultat på reformagendan under tiden fram till detta meddelande.

Serbien har erhållit **finansiellt stöd från EU** sedan 2001. Mellan 2001 och 2011 anslog EU sammanlagt över 2 miljarder euro till Serbien i form av bidrag och 5,8 miljarder euro i form av lån till låg ränta. Under tiden 2001–2006 erhöll Serbien stöd inom ramen för EU:s Cards-program till ett värde av 1 045 miljoner euro. Efter 2007 har Cards ersatts av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA). Inom ramen för IPA erhöll Serbien stöd till ett värde av 974 miljoner euro under åren 2007–2011. IPA-stödet är utformat för att främja de reformer som genomförs som en del av EU-integrationsprocessen, med fokus på rättsstaten, institutionsuppbyggnad, tillnärmning till EU:s regelverk, hållbar ekonomisk och social utveckling och stöd till det civila samhället.

Serbien deltar fullt ut i flera EU-program inom ramen för budgetplanen 2007–2013: sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling, Progress, ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation, programmet för att stödja informations- och kommunikationsteknik, Kultur, tullprogrammet och Fiscalis. IPA-medlen används för att täcka en del av kostnaderna för deltagandet i dessa program.

B. KRITERIER FÖR MEDLEMSKAP

1. POLITISKA KRITERIER

Denna bedömning utgår från de Köpenhamnskriterier som avser stabila institutioner som en garanti för demokratin, rättsstaten, mänskliga rättigheter och respekten för och skyddet av minoriteter, samt från de villkor som fastställts i samband med stabilitets- och associeringsprocessen.

Serbien är en parlamentarisk **demokrati**. Landets konstitutionella och rättsliga ram överensstämmer i stort med europeiska principer och standarder och landets institutioner är väl utvecklade. Serbien har föresatt sig målet att få medlemskap i EU, och sedan 2008 har landet i allt högre grad riktat in sina ansträngningar på den EU-relaterade reformagendan. Regeringen har uppdaterat en del av sina förfaranden och parlamentets lagstiftningsverksamhet har blivit mycket effektivare under den nuvarande mandatperioden.

Lagstiftningsprocessen skulle kunna förbättras genom grundligare förberedelser och en ökad tonvikt på samråd med berörda parter. Kapaciteten måste utvecklas ytterligare när det gäller parlamentarisk kontroll och regeringens planering, samordning och genomförande av politiken. Serbien har inrättat alla nödvändiga oberoende tillsynsorgan. De regler som styr den parlamentariska granskningen av organens årsrapporter har gjorts tydligare, men uppföljningen av deras rekommendationer måste stärkas. Den offentliga förvaltningen är i allmänhet väl utvecklad, särskilt på central nivå. Principen om ett meritbaserat karriärutvecklingssystem måste genomföras till fullo. Serbien har antagit en ny stadga för provinsen Vojvodina och har åtagit sig att överföra vissa befogenheter till den kommunala nivån.

Sedan 2001 har valen i Serbien konsekvent genomförts i enlighet med internationella standarder. Vallagstiftningen har nyligen anpassats till europeiska standarder. Enligt denna ska utnämningen av parlamentsledamöter härnäst följa ordningsföljden på de listor som offentliggörs för väljarna, vilket innebär ett slut på bruket att ledamöter vid mandatperiodens början avsäger sig sitt uppdrag in blanco i brev till sina partier. Detta innebär en konsolidering av den fria utövningen av mandat i parlamentet, en princip som i sinom tid måste skrivas in i konstitutionen.

Den rättsliga och institutionella ramen för **rättsstaten** i Serbien, inbegripet bekämpning av korruption och organiserad brottslighet, har förbättrats, särskilt till följd av betydande reformer av rättsväsendet, inrättandet av byrån för bekämpning av korruption och det ökade internationella samarbetet i straffrättsliga frågor. Detta har börjat ge resultat. De främsta utmaningar som kvarstår gäller rättsväsendet, bekämpning av korruption och bekämpning av organiserad brottslighet. Särskilt i bekämpningen av korruption måste en proaktiv strategi utarbetas, i syfte att åstadkomma ett trovärdigt resultat när det gäller antalet inledda undersökningar och fällande domar. Ett omfattande nät för civil kontroll av säkerhetsstyrkorna har upprättats.

Betydande reformer av Serbiens rättsväsende genomfördes efter antagandet av den nationella strategin 2006, och detta arbete intensifierades 2009 och 2010. Rättsväsendets oberoende och självstyre stärktes tack vare inrättandet av det höga justitierådet och det statliga åklagarrådet, som båda har arbetat i sin permanenta sammansättning sedan april 2011. Alla domare och åklagare återutnämndes i december 2011. Denna åtgärd genomfördes särskilt för att höja deras professionella standard och integritet. De stora brister som till en början konstaterades i förfarandet håller på att åtgärdas genom en granskning på grundval av tydliga riktlinjer. Granskningsprocessen måste slutföras på ett tillfredsställande och öppet sätt, i överensstämmelse med dessa riktlinjer. Den roll som parlamentet enligt konstitutionen har i fråga om utnämningar och avskedanden inom rättsväsendet måste ses över vid en lämplig tidpunkt, för att ytterligare minska risken för otillbörlig politisk inblandning. Flera åtgärder har vidtagits för att förbättra effektiviteten inom rättssystemet. Domstolsväsendet har omstrukturerats och antalet domstolar skurits ned, vilket ger en bättre fördelning av arbetsbördan. En förvaltningsdomstol har inrättats och en lag om verkställighet av domstolsbeslut antogs i maj 2011. Ytterligare ansträngningar krävs för att förbättra rättsväsendets funktion, till fullo dra nytta av det omstrukturerade domstolsväsendet och öka allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Det krävs fortsatta ansträngningar för att stärka verkställigheten av domar och ytterligare minska eftersläpningen i handläggningen av mål.

Den rättsliga och institutionella ramen för bekämpning av korruption har på det hela taget införts i Serbien. En byrå för bekämpning av korruption har inrättats och är behörig när det gäller offentliga tjänstemäns integritet och kontroll av finansiering av politiska partier. Byrån

fick nyligen utökade resurser. En förstärkt ram för kontroll av finansieringen av de politiska partiernas verksamhet och av valkampanjer har upprättats i överensstämmelse med europeiska standarder. Justitieministern utsågs till samordnare för bekämpning av korruption. Myndigheterna har inlett en översyn av strategin och handlingsplanen för bekämpning av korruption, eftersom de är föråldrade. Den statliga revisionsenheten har börjat spela en viktig roll när det gäller att kontrollera de offentliga utgifterna och upptäcka oegentligheter. Tullförvaltningen och polisen har utökat sina interna kontroller, vilket har medfört att ett större antal fall utreds och påföljder för dessa utdöms. Åtgärder har också vidtagits i riktning mot en specialisering av de brottsbekämpande organen och ett större antal fall har lagförts. Korruptionen är fortfarande allmänt utbredd på många områden och fortsätter att utgöra ett allvarligt problem. När det gäller korruptionsbekämpningen är en starkare politisk vilja avgörande för att på ett betydande sätt förbättra resultatet. Det är absolut nödvändigt med en förbättrad utredningskapacitet och samordning hos de rättsvårdande organen. Resultatet när det gäller utredningar, åtal och fällande domar i korruptionsmål på alla nivåer måste förbättras avsevärt genom att gå stegvis tillväga. Övervakning av offentlig upphandling, privatisering, fysisk planering och byggnadstillstånd är ett annat område som ger anledning till oro.

I kampen mot organiserad brottslighet är den rättsliga ram som Serbien har upprättat generellt sett tillräcklig och kapaciteten har förbättrats, t.ex. när det gäller internationellt samarbete. Detta har lett till betydande resultat: bland annat har en större internationell knarksmugglingsliga upplöst. Penningtvätt och narkotikasmuggning är viktiga områden som utgör källor till oro och resultatet när det gäller utredningar och åtal måste ytterligare förbättras. Kapaciteten att genomföra förutseende och bättre samordnade utredningar och att förbättra samarbetet på regional och internationell nivå måste också utvecklas ytterligare. Den tekniska kapaciteten att vidta särskilda utredningsåtgärder bör utvecklas inom de brottsbekämpande organen och under domstolarnas direkta överinseende.

Den rättsliga och politiska ramen för **mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter** i Serbien överensstämmer på det hela taget med europeiska normer. Konstitutionen garanterar en omfattande uppsättning mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och föreskriver möjligheten att lämna in ett överklagande till konstitutionsdomstolen som ett sista rättsmedel när det gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna. Takten i genomförandet av lagstiftningen måste emellertid öka. Vidareutbildningen av de anställda inom förvaltningen, polisväsendet och rättsväsendet måste utvecklas för att se till att normerna på detta område tillämpas på ett mer aktivt och konsekvent sätt.

De mänskliga rättigheterna iaktas i allmänhet i Serbien. Ombudsmannen och kommissionären med ansvar för tillgång till information och skydd av personuppgifter spelar en allt effektivare roll i tillsynen av förvaltningen. Den rättsliga ramen för bekämpning av diskriminering har förbättrats väsentligt och mekanismer har inrättats för att övervaka genomförandet, som befinner sig på ett tidigt stadium. Myndigheterna har i allt högre grad uppmärksammat vikten av respekt för mötes- och föreningsfriheten och det civila samhällets roll. Den mediestrategi som nyligen antagits syftar till att åstadkomma en betydligt tydligare rättslig och marknadsmässig ram för mediernas verksamhet. I fall av hot och våld mot journalister och medier, bland annat från radikala grupper, förväntas relevanta myndigheter vidta mer övergripande och proaktiva åtgärder. De nuvarande förhållandena i fängelserna är en synnerligen bekymmersam fråga. En länge emotsedd lag om återlämnande av egendom och en ny lag om offentlig egendom har antagits. Det måste säkerställas att båda lagarna genomförs på ett öppet och icke-diskriminerande sätt och att ytterligare åtgärder vidtas för att till fullo klargöra rättsläget när det gäller äganderätten. Kommissionen kommer att övervaka genomförandet och tillämpningen av dessa lagar.

Den rättsliga och institutionella ramen för respekten för och skyddet av minoriteter i Serbien har införts. I konstitutionen garanteras medlemmar av nationella minoriteter särskilda rättigheter utöver de rättigheter som åtnjuts av alla medborgare och konstitutionen utgör den rättsliga grunden för de nationella minoritetsråden. Minoriteternas politiska representation är tryggad. På statlig nivå utövar ombudsmannen och jämställdhetskommissionären sina befogenheter på detta område. Serbien har upprättat en övergripande strategi för integration av romer och håller på att göra framsteg i genomförandet av den. Aktiva åtgärder för social integrering har vidtagits, särskilt på områdena hälsa, utbildning och bostäder. Det har nyligen vidtagits åtgärder för att undanröja hinder för att registrera personer som är ”juridiskt osynliga”, vilket kommer att förbättra deras tillgång till grundläggande rättigheter. Det krävs ytterligare kraftfulla ansträngningar, inbegripet ekonomiska medel, för att förbättra romernas status och socioekonomiska villkor, eftersom de alltför är den mest utsatta och marginaliserade minoriteten, vilket det stora antalet olagliga bosättningar vittnar om. Situationen för flyktingar och internflyktingar är fortfarande oroande, även om betydande framsteg har gjorts under de senaste åren när det gäller att minska antalet mottagningscentraler.

Serbien uppfyller på det hela taget de villkor som fastställts i samband med **stabilitets- och associeringsprocessen**. Samarbetet med internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien har förbättrats avsevärt sedan 2008 och är nu fullt tillfredsställande, vilket kommit till uttryck i att Radovan Karadzic (2008) samt Ratko Mladic och Goran Hadzic (2011) gripits och överlämnats till Internationella domstolen i Haag. Serbien har förbundit sig att upprätthålla detta samarbete på samma nivå. Landet deltar aktivt i regionala initiativ och har vidtagit betydande åtgärder för att främja försoning. Den överenskommelse som inom ramen för processen för att genomföra Sarajevoförklaringen har ingåtts med Bosnien och Hercegovina, Kroatien och Montenegro när det gäller hållbara lösningar för flyktingar och internflyktingar utgör ett stort steg framåt. Serbien har gjort goda framsteg i sina bilaterala förbindelser med andra utvidgningsländer, särskilt Kroatien och Bosnien och Hercegovina, och har fortsatt att upprätthålla goda förbindelser med angränsande EU-medlemsstater. I förbindelserna till grannländerna återstår emellertid flera olösta bilaterala frågor, särskilt när det gäller utstakningen av gränsen.

Serbien erkänner inte Kosovos³ unilaterala självständighetsförklaring. Landet upprätthåller strukturer i Kosovo och anordnade parallella kommunala fyllnadsval i maj 2008, vilket strider mot FN:s säkerhetsråds resolution 1244/99. På grundval av FN:s generalförsamlings resolution av den 9 september 2010, som hade lagts fram gemensamt av Serbien och EU:s 27 medlemsstater, inleddes en dialog mellan Belgrad och Priština i mars. Den har hittills förts i en allmänt konstruktiv anda och lett till överenskommelser om flera frågor: fri rörlighet för varor och personer; folkbokföring och fastighetsregister. De överenskommelser som hittills nåtts måste genomföras i god tro. Ytterligare resultat måste uppnås för att snarast möjligt genomföra principerna om ett fungerande regionalt samarbete som omfattar samtliga parter, och nå fram till hållbara lösningar i frågor som rör EU:s regelverk bl.a. på områdena energi och telekommunikationer. Alla parter måste medverka till att minska spänningarna i norra Kosovo och möjliggöra fri rörlighet för personer och varor, vilket gagnar människorna i hela regionen.

³ Enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244/99.

2. EKONOMISKA KRITERIER

Denna bedömning bygger på de Köpenhamnskriterier som avser en **fungerande marknadsekonomi** och förmågan att hantera **konkurrenstrycket** och marknadskrafterna i EU.

Det råder ett brett politiskt samförstånd i Serbien om de grundläggande villkoren för en marknadsekonomi, och man har nått resultat i genomförandet av ekonomiska reformer. Serbien har uppnått en grad av makroekonomisk stabilitet som gör det möjligt för de ekonomiska aktörerna att fatta beslut i förutsägbara förhållanden. Den ekonomiska politiken under det senaste decenniet har främjat en stadig tillväxt på i genomsnitt 5 %, en gradvis avtagande inflation och en allmänt förbättrad levnadsstandard. Den globala finansiella och ekonomiska krisen har dock blottlagt sårbarheten i tillväxtparadigmet, som har byggt på att den inhemska efterfrågan i stor utsträckning finansierats genom upplåning i utlandet, och visat att policymixen har sina begränsningar när det gäller att bemöta externa chocker på ett verkningsfullt sätt. Betydande framsteg har nyligen gjorts när det gäller att stärka den finansiella ramen och förbättra de offentliga finansernas kvalitet, vilket kan stödja en övergång till en mer hållbar och balanserad export- och investeringsdriven tillväxt. Ett fritt samspel mellan marknadskrafterna har utvecklats, om än i långsam och ojämn takt, genom privatisering och liberalisering av handel och priser. Framsteg har gjorts när det gäller att underlätta marknadsinträde och marknadsutträde. Den ekonomiska integrationen med EU är hög.

Flera strukturella svagheter kvarstår och utgör ett hinder för den ekonomiska utvecklingen. Det statliga inflytandet på ekonomin är fortsatt omfattande eftersom privatiseringen och prisliberaliseringen framskrider långsamt. Trots framsteg i riktning mot rättslig förutsägbarhet och minskad byråkrati fortsätter företagsklimatet att hämmas av rättslig osäkerhet. Förtroendet för rättssystemet undergrävs av långdragna verkställighetsförfaranden. Brist på konkurrens i vissa sektorer och betydande flaskhalsar när det gäller infrastrukturen utgör också ett hinder för att förverkliga den ekonomiska potentialen. De utländska direktinvesteringarna var rätt betydande före 2008, och de har långsamt börjat öka på nytt efter en brant nedgång under den ekonomiska krisen. Serbien behöver dock ytterligare förbättra sitt investeringsklimat. Den ekonomiska återhämtningen är blygsam, arbetslösheten är fortfarande hög och den sociala situationen präglad av motsättningar. Serbien måste snarast ta itu med den strukturella stelheten på arbetsmarknaden, bland annat obalansen mellan efterfrågan och utbud på kvalificerad arbetskraft. Den informella ekonomin utgör en betydande utmaning.

3. FÖRMÅGA ATT PÅTA SIG DE SKYLDIGHETER SOM FÖLJER AV ETT MEDLEMSKAP

Serbiens förmåga att påta sig de skyldigheter som följer av ett medlemskap har bedömts enligt följande indikatorer:

De skyldigheter som anges i stabiliserings- och associeringsavtalet.

Framstegen med antagandet, genomförandet och kontrollen av efterlevandet av EU:s regelverk.

På det hela taget har Serbien på ett smidigt sätt fullgjort sina skyldigheter inom ramen för interimavtalet och respekterar i allmänhet sina åtaganden inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet.

År 2008 antog Serbien ett nationellt program för landets integration i Europeiska unionen, vilket utgör en övergripande och ambitiös plan för tillnärmningen av den nationella lagstiftningen till EU:s regelverk under perioden 2008–2012. Sedan dess har det gjorts betydande framsteg när det gäller att anta lagstiftning som har anpassats till EU:s regelverk, särskilt i fråga om den inre marknaden, statistik, handelsrelaterade bestämmelser, tullar och skatter. På det hela taget är den administrativa kapaciteten väl utvecklad och en omfattande översyn av domstolsväsendet pågår. Serbien står dock inför utmaningar när det gäller genomförandet och kontrollen av efterlevnaden av lagstiftningen. Landet förväntas fortlöpande ägna särskild uppmärksamhet åt att bekämpa korruption. Ytterligare insatser krävs för att landet ska kunna påta sig de skyldigheter som följer av ett medlemskap på medellång sikt.

Om Serbien fortsätter sina insatser, kommer landet sannolikt att ha kapacitet att uppfylla kraven i EU:s regelverk på följande områden på medellång sikt:

- Bolagsrätt
- Fiske
- Skatter
- Ekonomisk politik och penningpolitik
- Statistik
- Företags- och industripolitik
- Vetenskap och forskning
- Utbildning
- Tullunionen
- Yttre förbindelser
- Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik
- Finansiella bestämmelser och budgetbestämmelser

På följande områden måste Serbien göra ytterligare ansträngningar för att anpassa sig till EU:s regelverk och på medellång sikt genomföra det i praktiken:

- Fri rörlighet för varor
- Fri rörlighet för arbetstagare
- Etableringsrätt och rätt att tillhandahålla tjänster
- Fri rörlighet för kapital

- Offentlig upphandling
- Immaterialrätt
- Konkurrenspolitik
- Finansiella tjänster
- Informationsområdet och medier
- Livsmedelssäkerhet, veterinära och fytosanitära frågor
- Transportpolitik
- Energi
- Socialpolitik och sysselsättning
- Transeuropeiska nät
- Regionalpolitik och samordning av strukturinstrument
- Konsument- och hälsoskydd

Ytterligare anpassningar av den rättsliga och institutionella ramen, särskilt när det gäller att stärka den administrativa kapaciteten och genomförandekapaciteten behövs på samtliga ovanstående områden.

På följande områden måste Serbien göra betydande och oförminskade ansträngningar för att anpassa sig till EU:s regelverk och på medellång sikt genomföra det i praktiken:

- Jordbruk och landsbygdsutveckling
- Rättsväsen och grundläggande rättigheter
- Rättvisa, frihet och säkerhet
- Finansiell kontroll

På dessa områden krävs betydande anpassningar av den rättsliga och institutionella ramen och en betydande förstärkning av den administrativa kapaciteten och genomförandekapaciteten.

När det gäller områdena miljö och klimatförändring krävs det ytterligare samordnade och oförminskade ansträngningar för en anpassning till EU:s regelverk och för att genomföra det i praktiken. Dessa bör innebära betydande investeringar och en förstärkning av den administrativa kapaciteten för att kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen för att på medellång sikt uppfylla kraven när det gäller de viktigaste frågorna, bl.a. klimatförändringen. Fullständig överensstämmelse med regelverket kan dock uppnås bara på lång sikt och skulle kräva högre investeringsnivåer.

C. SLUTSATS OCH REKOMMENDATION

Mot bakgrund av de betydande reformerna under de senaste åren har Serbien gjort avsevärda framsteg i arbetet med att uppfylla de kriterier som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 avseende stabila institutioner som en garanti för demokratin, rättsstaten, mänskliga rättigheter och respekten för och skyddet av minoriteter, och de villkor som fastställts i samband med stabilitets- och associeringsprocessen. Serbien har en övergripande, konstitutionell, rättslig och institutionell ram som på det hela taget överensstämmer med europeiska och internationella standarder. Parlamentets lagstiftningsarbete har blivit mycket effektivare under den nuvarande mandatperioden. Den rättsliga och institutionella ramen för rättsstaten är övergripande, bland annat när det gäller bekämpning av korruption och organiserad brottslighet, och de första resultaten har nåtts på dessa områden. Den rättsliga ramen för skyddet av mänskliga rättigheter och minoriteter är väl utvecklad och genomförandet av den har inletts. I samarbetet med Icty har Serbien nått en fullt tillfredsställande nivå och landet har intagit en allt aktivare roll för att främja försoning i regionen. Serbien har samtyckt till och deltagit i en dialog med Kosovo för att underlätta levnadsvillkoren för befolkningen, vilket har lett till flera avtal (rörande fri rörlighet för personer och varor, folkbokföring, fastighetsregister) och Serbien har vidtagit inledande åtgärder för att genomföra avtalen.

När det gäller de ekonomiska kriterierna har Serbien tagit viktiga steg i riktning mot en fungerande marknadsekonomi och uppnått en viss grad av makroekonomisk stabilitet trots den globala ekonomiska och finansiella krisen. Ytterligare ansträngningar måste dock göras för att omstrukturera ekonomin och förbättra affärsklimatet, särskilt genom att stärka rättsstaten och minska byråkratin, öka konkurrensen och den privata sektorns roll samt komma tillrätta med stelheter på arbetsmarknaden. För att kunna klara av konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom unionen på medellång sikt måste Serbien genomföra strukturella reformer för att uppgradera ekonomins produktionskapacitet och skapa ett klimat som främjar ökade utländska investeringar.

Serbien har uppnått ett positivt resultat när det gäller att genomföra landets skyldigheter inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet och interimsavtalet.

Serbien skulle på medellång sikt kunna vara i stånd att påta sig de skyldigheter som följer av ett medlemskap på nästan alla EU-regelverkets områden, förutsatt att anpassningsprocessen fortsätter och att ytterligare ansträngningar görs för att säkerställa genomförandet och efterlevnaden av lagstiftningen. Särskild uppmärksamhet måste ägnas områdena jordbruk och landsbygdsutveckling, rättsväsendet och grundläggande rättigheter, rättvisa, frihet och säkerhet och finansiell kontroll. Full överensstämmelse med EU:s regelverk på områdena miljö och klimatförändring kan dock uppnås först på lång sikt och skulle kräva höjda investeringsnivåer.

På grundval av preliminära uppskattningar skulle Serbiens anslutning ha en begränsad sammantagen inverkan på Europeiska unionens politik och skulle inte påverka unionens förmåga att upprätthålla och fördjupa sin egen utveckling.

Mot bakgrund av de framsteg som Serbien hittills har gjort rekommenderar kommissionen att rådet beviljar Serbien status som kandidatland, under antagandet att Serbien återupptar dialogen med Kosovo och snabbt går vidare med att i god tro genomföra de överenskommelser som hittills har nåtts.

Serbien är på god väg att i tillräcklig utsträckning uppfylla de politiska kriterier som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 och de villkor som fastställts i samband med stabiliserings- och associeringsprocessen, förutsatt att framstegen fortsätter och att man kan finna praktiska lösningar på problemen rörande Kosovo.

Kommissionen rekommenderar därför att förhandlingar om anslutning till Europeiska unionen inleds med Serbien så snart landet gör ytterligare betydande framsteg när det gäller att uppfylla följande nyckelprioritering:

- Ytterligare åtgärder för att normalisera förbindelserna med Kosovo i enlighet med de villkor som har fastställts i samband med stabiliserings- och associeringsprocessen, genom att till fullo respektera principen om ett regionalt samarbete som omfattar alla, till fullo respektera bestämmelserna i fördraget om energigemenskapen, finna lösningar när det gäller telekommunikationer och ömsesidigt godkännande av examensbevis, genom att fortsätta att i god tro genomföra alla överenskommelser som nåtts, och genom att aktivt samarbeta med Eulex så att det kan utöva sina befogenheter i alla delar av Kosovo.

Kommissionen kommer att lägga fram en rapport om Serbiens genomförande av denna nyckelprioritering så snart tillräckliga framsteg har gjorts.

Serbien uppmanas att bibehålla takten i reformerna i riktning mot att i tillräckligt hög grad uppfylla kriterierna för medlemskap, med särskild hänsyn till rättsstaten, och att fortsätta sitt konstruktiva engagemang för regionalt samarbete och för stärkta förbindelser med grannländerna. Genomförandet av interimsavtalet och av stabiliserings- och associeringsavtalet, från och med dess ikraftträdande, förväntas fortsätta. Kommissionen kommer att fortsätta att stödja dessa ansträngningar genom finansieringsinstrumentet IPA.