

UDENRIGSMINISTERIET

Sagsnr. 2019-1141
den 4. oktober 2019

Rådsmøde (almindelige anliggender) den 15. oktober 2019

SUPPLERENDE SAMLENOTAT

3. Udvidelse og stabiliserings- og associeringsprocessen – Albanien og Nordmakedonien

KOM (2019) 0260

Nyt notat

1. Resumé

Rådet (*almindelige anliggender*) skal den 15. oktober 2019 drøfte Kommissionens anbefaling om forhandlingsåbning med hhv. Albanien og Nordmakedonien. Det sker i forlængelse af Rådets drøftelse af Kommissionens udvidelsespakke (offentliggjort den 29. maj 2019) på rådsmødet (*almindelige anliggender*) den 18. juni 2019, hvor en beslutning vedrørende forhandlingsåbning blev udskudt til oktober. Rådet ventes at vedtage rådskonklusioner.

2. Baggrund

Kommissionens årlige udvidelsespakke blev offentliggjort den 29. maj 2019. Den gør status over udviklingen i kandidatlande, der pågår forhandlinger med (Montenegro, Serbien og Tyrkiet), kandidatlande, der ikke er indledt forhandlinger med (Albanien og Nordmakedonien) og potentielle kandidatlande (Kosovo og Bosnien-Hercegovina). På rådsmødet (*almindelige anliggender*) den 18. juni 2019 skulle der tages stilling til Kommissionens anbefalinger og vedtages rådskonklusioner. Kommissionen lagde her op til, at Rådet skulle træffe beslutning om forhandlingsåbning med hhv. Albanien og Nordmakedonien. På rådsmødet blev det besluttet, at man ville vende tilbage til spørgsmålet snarest muligt og senest til oktober 2019 med henblik på at træffe en ”klar og substantiel” (“a clear and substantive”) beslutning.

Følgende vurderinger af de to lande fra Kommissionens udvidelsespakke kan fremhæves:

Nordmakedonien: Kommissionen anbefaler forhandlingsåbning med Nordmakedonien i lyset af væsentlige fremskridt og for at støtte det fortsatte reformmomentum. Nordmakedonien har bl.a. leveret reformfremskridt ift. den offentlige administration, retssystemet, korruptionsbekæmpelse og grundlæggende rettigheder, herunder mediefrihed. Korruptionsbekæmpelse forbliver dog en udfordring, der kræver en styrket indsats. Kommissioner fremhæver desuden Nordmakedoniens historiske bilæggelse af den 28-årige navnetvist med Grækenland med den gradvise implementering af Prespa-aftalen, som begyndte tidligere i år. Dertil kommer, at Nordmakedonien har ydet en afgørende indsats ift. at begrænse strømmen af migranter via den såkaldte Vestbalkanrute.

Albanien: Kommissionen anbefaler forhandlingsåbning med Albanien i lyset af væsentlige fremskridt og for at støtte det fortsatte reformmomentum. Albanien har generelt leveret fremskridt på reformdagsordenen, herunder særligt på retsstatsområdet samt bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. F.eks. grundlæggende rettigheder er den albanske lovgivning generelt i overensstemmelse med europæiske standarder, men implementeringen skal styrkes.

En beslutning om at åbne udvidelsesforhandlinger er ikke på forhånd ensbetydende med et givet udfald. I praksis er åbning af meget langvarige optagelsesforhandlinger blot starten på en proces, som ikke i sig selv garanterer medlemskab.

Rådskonklusionerne skal vedtages ved enstemmighed.

3. Formål og indhold

Rådet (almindelige anliggender) vil drøfte Kommissionens anbefaling af forhandlingsåbning med Albanien og Nordmakedonien og søge at vedtage rådskonklusioner.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at Kommissionens forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at dets formål opnås mere effektivt på EU-niveau end af medlemslandene individuelt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen i sig selv forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser, konsekvenser for EU's budget, lovgivningsmæssige konsekvenser, erhvervsøkonomiske konsekvenser eller konsekvenser for miljøet eller beskyttelsesniveauet.

Der vil dog på sigt blive tale om konsekvenser for EU's budget og dermed også statsfinansielle konsekvenser i forbindelse med kandidatlandes eventuelle optagelse i EU, hvormed de vil tage del i EU's politikker på lige fod med andre medlemslande.

8. Høring

Sagen er ikke sendt i høring.

9. Forhandlingssituationen

Danmark og to andre lande modsatte sig i juni 2018 forhandlingsåbning med Albanien og (daværende) FYROM/Makedonien. Efter vanskelige forhandlinger lykkedes det at opnå et kompromis, hvor Rådet ”(er) enigt om at reagere positivt på ovenstående fremskridt, som den tidligere jugoslaviske republik Makedonien/ Albanien har gjort, og udstikker vejen hen mod indledningen af tiltrædelsesforhandlinger i juni 2019”. Samtidigt understregede konklusionerne behovet for, at begge lande leverer yderligere konkrete fremskridt på områder som retsstatsreformer og korruptionsbekæmpelse. Konklusionerne skabte forventninger om, at Rådet ville beslutte at åbne optagelsesforhandlingerne i juni 2019 under forudsætning af fortsatte reformfremskridt. På rådsmødet (almindelige anliggender) den 18. juni 2019 blev det dog i stedet besluttet at vende tilbage til spørgsmålet snarest muligt og senest til oktober 2019.

Trods en positiv udvikling og visse reformfremskridt i Nordmakedonien og Albanien har positionerne i EU-kredsen ikke ændret sig grundlæggende siden sidste år. Der er enighed om, at Prespa-aftalen mellem Nordmakedonien og Grækenland om navneændringen er et væsentligt gennembrud, og at navnespørgsmålet derfor ikke længere er en barriere for forhandlingsåbning.

De to øvrige kritiske lande har hidtil fastholdt deres modstand mod forhandlingsåbning, mens langt de fleste EU-lande stiller sig positivt. Der er dog tegn på, at de to øvrige kritiske lande nu kan være klar til at støtte en forhandlingsåbning med Nordmakedonien, mens man fortsat er skeptisk i forhold til Albanien. Der er udbredt opbakning til, at der er behov for at stille en række konkrete krav til de to landes reformprocesser som forudsætning for åbning af forhandlingerne. Der foreligger dog endnu ingen meldinger om en endelig stillingtagen fra de to øvrige lande. Et tredje land, der støttede en åbning af optagelsesforhandlinger i 2018, forventes at gøre det på ny, men forventes samtidig kræve, at optagelsesforhandlinger med Albanien bliver betinget af, at landet inden forhandlingsstarten opfylder en række krav, væsentligst ift. valgproces og retsstatsprincipper. Selv om de øvrige medlemslande som udgangspunkt er positive ift. indledning af optagelsesforhandlinger, støtter flere op om, at Albanien skal opfylde en række yderligere krav før forhandlingerne kan åbnes.

Der er ikke formelt nogen kobling mellem beslutningerne for hhv. Nordmakedonien og Albanien, da hvert land netop skal vurderes på egne meritter. Men selvom Prespa-aftalen har skabt spekulationer om et scenarie med forhandlingsåbning med Nordmakedonien og ikke Albanien, forventes visse lande at insistere på, at der træffes parallelle beslutninger for Albanien og Nordmakedonien.

10. Regeringens generelle holdning

EU's udvidelse har gennem EU's tiltrækningskraft skabt betydelige politiske, sociale og økonomiske reformer i mange kandidatlande og følgelig været til gavn for freden, stabiliteten og velstanden på det europæiske kontinent. Det er derfor en politik, man fra dansk side traditionelt har støttet op om. Der lægges vægt på en stram, forsvarlig og meritbaseret forhandlingsproces, hvor reformer inden for de mest fundamentale områder (menneskerettigheder, retsstat m.fl.) er i centrum. Hastigheden i udvidelsesprocessen bør bestemmes ud fra det enkelte lands reformresultater, og alle kandidatlande bør vurderes ud fra samme kriterier. Kandidatlande skal ikke alene vedtage lovgivning, men også sikre implementering og håndhævelse. Samtidig lægges vægt på, at forhandlingernes resultat ikke er givet på forhånd. EU-samarbejdets interne sammenhængskraft og opbakning fra såvel medlemsstaternes regeringer som befolkninger har lidt et tilbageslag de seneste år, og der må fremadrettet derfor lægges større vægt på hensynet til EU's evne til at optage nye medlemmer (absorptionskapacitet). Derudover må EU-samarbejdet generelt forventes at være mere skrøbeligt pga. Brexit samt konsekvenserne af finans- og migrationskriserne.

Fsva. forhandlingsåbning med Nordmakedonien og Albanien indtager regeringen fortsat en meget restriktiv tilgang.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forhandlingsåbning med Makedonien (FYROM) blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 30. november 2011. Forhandlingsåbning med Albanien blev forelagt til forhandlingsoplæg den 20. juni 2018, hvor regeringen også forelagde Kommissionens udvidelsespakke 2018 til orientering. Kommissionens udvidelsespakke 2019 blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 11. juni 2019 (skriftligt).