

## EUs utvidelse - fremdriftsrapportene 2012

Rapport fra ambassadesekretær Stian Christensen, EU-delegasjonen, 11.10.2012

Utvidelseskommissær Stefan Füle i Europakommisjonen la den 10.oktober frem sin årlige utvidelsesrapport. Rapporten beskriver status i EU-tilnærmingen for følgende land: Kroatia, Makedonia, Tyrkia, Island, Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia og Kosovo. Man har sett på og evaluert utviklingen innen hvert enkelt land med tanke på harmonisering med EUs praksis og lovverk. For Kroatia presenterte man en overvåkningsrapport (monitoring report), som vurderer landets implementering og etterlevelse av EUs aqu. For Kosovo presenterte man en mulighetsstudie (feasibility study) for implementering av en samarbeids- og assosieringsavtale.

### Hovedtrekk

Füle la vekt på Rule of Law (RoL) som den viktigste prioriteten i kandidatlandene i tiden fremover som må sees i sammenheng med de enorme utfordringene i landene på Balkan, men trolig også internt i EU det siste året. Han vektla videre økonomisk utvikling som en annen hovedprioritering for landene på vei mot medlemskap.

Serbias forhandlingsåpning er betinget av nødvendige reformer og bevegelse i forholdet til Kosovo. Albania stilles i utsikt kandidatlandstatus på visse betingelser og man anbefaler også for fjerde år på rad at Makedonia skal få åpnet forhandlinger.

En meget aktiv Kommissjon gjør sitt ytterste for å holde momentum oppe i utvidelsesprosessen, tross en stadig vanskeligere politisk kontekst.

Utvidelseskommissær Stefan Füle fulgte i år opp nyvinningen fra i fjor ved å legge presentasjonen av rapportene først til Europaparlamentet (EP) for utenrikskomiteens medlemmer. Flere parlamentsrepresentanter responderte meget positivt på dette.

Füle refererte innledningsvis til hans presentasjoner fra foregående år der hovedbudskapene hadde vært «troverdighet» (2010) og «endringkraft» (transformative power - 2011). I år ville man vektlegge «Rule of Law» (RoL). Han understreket at RoL gikk til kjernen av utvidelsen, og at mye arbeid gjenstår på dette området i de fleste land. Dette var også koblet til den beslutningen man hadde tatt i 2011 om å åpne kapitlene 23 (domstolene og fundamentale rettigheter) og 24 (justis, frihet og sikkerhet), hvis fokus nettopp var på RoL, tidlig i et lands medlemskapsprosess. Kun på denne måten kunne kandidatlandene over tid vise vilje og evne til å implementere EUs regelverk på området.

Füle trakk frem ytterligere to horisontale utviklingstrekk man ville vektlegge fremover, hvorav det ene var betydningen av regionalt samarbeid og forsoning på Balkan. Heri ligger både betydningen av å blegge bilaterale konflikter landene i mellom, så vel som etniske spenninger innad i landene. For det tredje var det helt sentralt å håndtere landenes økonomiske og sosiale utfordringer i en krisetid som rammer store deler av Europa. Det understrekes at kandidatlandene må prioritere økonomiske reformer, og finne den politiske viljen til å gjennomføre dem.

Füle vektla igjen utvidelsespolitikkenes endringskraft (transformative power), med henvisning til både Kroatias kurs mot EU, kandidatlandstatus for Serbia og forhandlingsåpning med Montenegro det siste året. Rapportene påpeker også betydningen av en troverdig utvidelsesprosess for stabiliteten i regionen.

Et ytterligere poeng er Kommisjonens, og herunder mye Füle i egen person, harde arbeid for å opprettholde momentum i utvidelsesprosessen i en vanskelig europeisk kontekst preget av den økonomiske krisen. Her trekkes frem blant annet den positive agendaen man har utviklet med Tyrkia, i fravær av reelle forhandlinger, høynivådialogene med Makedonia og BiH samt den strukturerte dialogen om RoL med Kosovo. Som Füle selv beskriver, disse går utenfor tekstboken for utvidelse, men er et uttrykk for Kommisjonens vektlegging av utvidelsesprosessens betydning for Europa som helhet.

## **Landvis gjennomgang**

Kommisjonens rapport for Kroatia slår fast at landet fortsetter fremgangen og er i ferd med å avslutte sin tilpasning til EUs *acquis*. Samtidig var Füle meget tydelig på at Kroatia fremdeles hadde en jobb å gjøre, og refererte til de ti punktene rapportene trekker frem, knyttet til administrative og juridiske reformer, tett knyttet til spørsmål om rettstat, RoL, samt kampen mot korrupsjon. Det må forventes at flere medlemsland vil kunne avvente Kommisjonens siste evaluering til våren, før man fatter en endelig beslutning, og at Kroatia ennå har en jobb å gjøre.

Füle sa at forhandlingsåpningen i juni viste den fremgangen Montenegro hadde gjort, og at man ville åpne kapittel 23 og 24 i en tidlig fase. Det var viktig at landet viste evne til å etterleve ordlyden i disse kapitlene over tid (*track record*), særlig med tanke på kampen mot korrupsjon og organisert kriminalitet, også på høyt nivå. For Montenegro vil det bli særlig viktig å levere troverdige reformer innen justissektoren, og vise evne til å implementere disse over tid. En positiv «*track record*» på dette området vil være nøkkelen til fremgang i forhandlingene.

Füle oppfordret Serbia til å gjenfinne momentum i reformprosessen, særlig med vekt på områder tilknyttet RoL. Samtidig stiller Kommisjonen i utsikt deres anbefaling om forhandlingsåpning på det tidspunktet landet i tilstrekkelig grad tilfredsstillende medlemskapskriteriene, med vekt på en vedvarende bedring i forholdet til Kosovo. Kommisjonen gjør også en kobling mellom normalisering av det bilaterale forholdet Serbia-Kosovo og deres respektive medlemskapsprosesser. Man snakker om en “*comprehensive approach*”, som består av en høynivådialog på høyeste politiske nivå, en dypere forankring av denne i utvidelsesprosessen og en normalisering av forholdet landene i mellom. Mange øyne er nå på Serbia, som det største landet i regionen og med en ny regjering, uten en ennå

klart definert europapolitikk. Beograd må levere både innenrikspolitisk og overfor Kosovo før man kan håpe på forhandlingsåpning.

Füle beskrev i år igjen meget kort Island, som gjør god fremgang. Han trakk også frem de stadig voksende felles interesser EU-Island, både hva gjelder klima, energi og Arktis. Han uttalte seg samtidig overbevist om at myndighetene vil kunne presentere medlemskapet på en god måte overfor egen befolkning når den tid kommer. Det er samtidig tydelig at opinionens holdning på sagaøya anses som en nøkkelutfordring for forhandlingene. Videre er det naturlig at fiskekapittelet vil bli helt sentralt fremover, særlig i lys av de pågående reformer i EUs egen felles fiskeripolitikk (CFP).

Tyrkia får i år ingen spesielt positiv rapport, og grunnen til dette, ligger etter Brussels mening hos tyrkerne selv. Füle understreket landets nøkkelrolle, både i forhold til geografisk plassering, økonomiske tyngde og regionale rolle, og mente en revitalisering av prosessen er i alles interesse. Av denne grunn har man kjørt i gang den positive agendaen, som like fullt vanskelig kan være en bærekraftig politikk over tid. Man etterspør den fjerde grunnlovspakken, og uttrykker betydelig bekymring for Tyrkias holdning til Kypros som har formannskapet i EU. Også redusert pressefrihet trekkes frem som særlig problematisk.

Kommisjonen opprettholder sin anbefaling om åpning av forhandlinger med Makedonia på fjerde året, og mener man nå må ta prosessen til neste skritt for å sikre reformene og unngå både tilbakeskritt og økt etnisk spenning. Füle mente det var viktig å finne en løsning på navnespørsmålet, og at en eventuell beslutning i Det europeiske råd om forhandlingsåpning ville bidra til dette. Da ville man ha fokus på en løsning i dette spørsmålet tidlig i forhandlingsprosessen.

Kommisjonens vurdering er at Albania har gjort betydelig fremgang, med vekt på at man har større grad av tverrpolitisk enighet om EU-prosessen samt visse av nøkkelområdene fremhevet i EUs «avis» fra 2010. Man gjør en betinget anbefaling av kandidatlandstatus, forutsatt sentrale reformer innen rettsvesen og sentraladministrasjon. For Albania blir 2013 et nøkkelår, med parlamentsvalget som lakmustesten på hvorvidt man har tatt et reelt skritt fremover.

I forhold til BiH beklager man begrenset fremgang, og Füle uttrykte skuffelse over at de politiske krefter i landet ikke hadde levert på forpliktelsene fra høynivådialogen i Brussel på forsommeren. Han sa videre at man ville fortsette dialogen, og sa tydelig at det var viktig å sikre at den politiske viljen matchet folkeviljen i spørsmålet om EU. BiH sakker akterut, noe som tilskrives den vanskelige innenrikspolitiske situasjonen. EU vil fortsette sitt arbeide for å finne løsninger, men man vil neppe ha håp om bevegelse før i 2013.

For Kosovo la Kommisjonen frem en mulighetsstudie for en fremtidig stabiliserings- og assosieringsavtale med Kosovo. Denne konkluderer med at det faktisk at fem medlemsland ikke har anerkjent landet, ikke forhindrer EU fra å kunne inngå en slik avtale. Studien sier at under forutsetning av fremskritt på visse prioriterte områder vil kommisjonen kunne legge frem et forhandlingsmandat for medlemslandene. Videre vektlegges også Kosovos ansvar for dialogen med Serbia, og normalisering av forholdet.

### **Samlet vurdering**

Nå går startskuddet for medlemslandenes vurderinger av rapportene, frem mot toppmøtet (DER) i desember der man får første indikasjon på hva som skjer videre langs EUs utvidelsesspor. Det er tydelig ut i fra hva Füle vektlegger at han atter en gang prøver å fange tidsånden i EU, med sine horisontale fokusområder. RoL er ytterligere aktualisert etter et år der også medlemsland har vaklet i forhold til grunnleggende demokratiske prinsipper. Man ønsker neppe å internalisere flere slike. Budskapet om forsoning og regionalt samarbeid er evig aktuelt, og høsten 2012 illustreres dette tydeligst under kyprisk formannskap. Det blir også helt umulig for Füle å unnlate fokus på økonomi i kandidatlandene.

Hvor står så medlemslandene i forhold til utvidelse nå? Kommisjonen vil argumentere for at man må kunne fokusere både på den økonomiske krisen og utvidelse samtidig, også fordi utvidelsespolitikken p.t. er det eneste samlende punkt EU har for en splittet region med stort potensiale for ytterligere konflikt. Noe troverdig alternativ politikk finnes ikke. Füles personlige innsats er stor, og kreativiteten både til direktoratet for utvidelse og EEAS er like så, når dynamikk må skapes.

Det finnes endringskraft. Flere kandidatland utviser vilje til reform, og det er dynamikk. Men det er samtidig frustrasjon og tegn på tretthet på begge sider. Kanskje er dette likevel kun en overgangsfase før alle involverte er innforstått med det nye og reduserte (eller realistiske) tempoet i prosessen. Det er ingen tegn på at verken Kommisjonen eller EEAS reduserer tempoet overfor kandidatlandene. Dette er et viktig signal. Så er det medlemslandene som i siste instans bestemmer innhold og hastighet for den politikken de vil ha. Dette omhandler deres nærområder, områder med stort økonomisk, politisk og konfliktmessig potensiale. Alt dette tilsier at prosessen vil fortsette, men i tempoet til den siste i følget.