

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9. november 2010  
KOM(2010) 670

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Kommissionens udtalelse om Montenegros ansøgning om medlemskab af Den  
Europæiske Union**

{SEK(2010) 1334}

## MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

### Kommissionens udtalelse om Montenegros ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union

#### A. INDLEDNING

##### a) Ansøgning om medlemskab

Montenegro indgav sin ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union den 15. december 2008. Rådet for Den Europæiske Union anmodede herefter den 23. april 2009 Kommissionen om at afgive en udtalelse om ansøgningen, jf. den procedure, der er fastlagt i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union, hvori følgende fastsættes: "*Enhver europæisk stat, som respekterer værdierne i artikel 2 og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om denne ansøgning. Den ansøgende stat retter sin ansøgning til Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med et flertal blandt sine medlemmer. De kriterier for medlemskab, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om, skal tages i betragtning.*"

I artikel 2 fastsættes, at "*Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.*"

Det er det retlige grundlag for Kommissionens afgivelse af denne udtalelse.

Det Europæiske Råd anerkendte på sit møde i Feira i juni 2000 de lande på Vestbalkan, som deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen, som "potentielle kandidater" til EU-medlemskab. De pågældende landes EU-perspektiv blev yderligere bekræftet på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003, idet Thessaloniki-dagsordenen for Vestbalkan blev godkendt på dette møde. Denne dagsorden er fortsat grundpillen i EU's politik for denne region.

Det Europæiske Råd gentog på sit møde i december 2006 EU's tilsagn om, at "*det vestlige Balkans fremtid ligger i Den Europæiske Union*", og fremførte endnu en gang, at "*det enkelte lands fremskridt hen imod EU afhænger af dets egen indsats for at opfylde Københavnskriterierne og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. Det er afgørende for EU's vurdering af en medlemskabsansøgning, at ansøgerlandet på tilfredsstillende måde har efterlevet sine forpligtelser i henhold til sin stabiliserings- og associeringsaftale (SAA), herunder dennes handelsrelaterede bestemmelser.*" På ministermødet i Sarajevo den 2. juni 2010 mellem EU og Vestbalkan gentog EU sit utvetydige engagement i forhold til Vestbalkans EU-perspektiv og understregede, at disse landes fremtid ligger i Den Europæiske Union.

Denne vurdering er i overensstemmelse med traktatens krav foretaget på grundlag af de optagelseskriterier, der er fastlagt af Det Europæiske Råd. I juni 1993 blev det på Det Europæiske Råds møde i København konkluderet, at:

*"Tiltrædelse vil finde sted, så snart et land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og opfylder de givne økonomiske og politiske betingelser.*

*Medlemskab kræver:*

- at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal
- det kræver endvidere en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen
- at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

Unionens evne til at optage nye medlemmer uden derved at sætte tempoet i den europæiske integration over styr er ligeledes af stor betydning og bør indgå i overvejelserne i såvel Unionens som ansøgerlandenes almindelige interesse."

På Det Europæiske Råds møde i Madrid i december 1995 blev der henvist til, at det var nødvendigt, *"at skabe de rette betingelser for [ansøgerlandenes] gradvise og harmoniske integration navnlig ved hjælp af udvikling af markedsøkonomien, tilpasning af deres administrative apparat og tilvejebringelse af stabile økonomiske og monetære forhold."*

Rådet fastsatte betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) den 31. maj 1999. Heri indgår krav om samarbejde med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien og regionalt samarbejde. Disse betingelser er grundlæggende for SAP og indgår i stabiliserings- og associeringsaftalen (SAA) med Montenegro, som trådte i kraft i maj 2010.

I december 2006 enedes Det Europæiske Råd om, at *"udvidelsesstrategien, som bygger på konsolidering, konditionalitet og kommunikation, sammen med EU's kapacitet til at integrere nye medlemmer udgør grundlaget for en fornyet enighed om udvidelse"*.

I nærværende udtalelse analyserer Kommissionen Montenegros ansøgning ud fra, om landet er i stand til at opfylde de kriterier, der blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, og ud fra betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. Det undersøges desuden, hvorvidt Montenegro har efterlevet sine forpligtelser i henhold til SAA, herunder de handelsrelaterede bestemmelser. Den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af udtalelsen, svarer til den metode, der er blevet anvendt i forbindelse med tidligere udtalelser, dog med visse tilpasninger som følge af de elementer, der blev indført i "den fornyede udvidelseskonsensus" fra 2006. Kommissionen har gennemført en række ekspertbesøg i Montenegro med særlig vægt på de områder, der er omfattet af de politiske kriterier. Denne fremgangsmåde har gjort det muligt at foretage en vurdering af de montenegrinske institutioners administrative kapacitet og den måde, hvorpå lovgivningen gennemføres. Den har desuden gjort det lettere at indkredse udfordringerne og bestemme prioriteterne i den fremtidige indsats. Kommissionen har analyseret både den nuværende situation og den forventede udvikling på mellemlang sigt. I forbindelse med denne udtalelse

forstås der ved mellemlang sigt fem år, hvilket dog ikke er afgørende for en eventuel kommende tiltrædelsesdato.

Denne udtalelse er baseret på en detaljeret analyse, som er indeholdt i et separat dokument (*Analyserapport vedlagt udtalelsen om Montenegros ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union*)<sup>1</sup>. I analyserapporten foretages der i overensstemmelse med den fornyede udvidelseskonsensus en første vurdering af, hvilken betydning Montenegros kommende tiltrædelse vil have for visse politiske nøgleområder. Kommissionen vil på et senere tidspunkt i førtiltrædelsesprocessen fremlægge mere detaljerede konsekvensanalyser for de pågældende politikområder. Herudover kan EU-tiltrædelsestraktaten for Montenegro forventes at medføre en teknisk tilpasning af EU-institutionerne i lyset af traktaten om Den Europæiske Union.

## **b) Forbindelser mellem EU og Montenegro**

Montenegro erklærede sin uafhængighed den 3. juni 2006 som et resultat af den folkeafstemning, der blev afholdt den 21. maj 2006. I juni 2006 besluttede EU at oprette forbindelser med Montenegro som en selvstændig stat, og alle EU's medlemsstater anerkendte Montenegros uafhængighed.

I oktober 2007 blev der undertegnet en **stabiliserings- og associeringsaftale** mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater og Montenegro<sup>2</sup> og en interimsaftale om handel og handelsrelaterede forhold. Interimsaftalen trådte i kraft i januar 2008, og stabiliserings- og associeringsaftalen trådte i kraft i maj 2010 efter at være blevet ratificeret af parterne. Generelt er Montenegros gennemførelse af forpligtelserne i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen, inkl. de handelsrelaterede bestemmelser, forløbet gnidningsløst. Når der har været problemer, har Montenegro været åben og konstruktiv med henblik på at finde en løsning.

Rådet vedtog den 22. januar 2007<sup>3</sup> et **europæisk partnerskab** med Montenegro.

Der er siden februar 2007 blevet afholdt politiske dialogmøder på ministerniveau mellem EU og Montenegro. Og Europa-Kommissionen har været i politisk dialog med Montenegro, siden landet blev uafhængigt. Efter at interimsaftalen er trådt i kraft, har der været afholdt to møder i interimsaftalens fælles udvalg. Det første møde i Stabiliserings- og Associeringsrådet blev afholdt i juni 2010. Der er siden 2006 en gang om året blevet afholdt et møde mellem repræsentanter for Europa-Parlamentet og Montenegros parlament, og i september 2010 afholdt det parlamentariske stabiliserings- og associeringsudvalg sit første møde.

Efter høring af Europa-Parlamentet åbnede Rådet for en visumliberalisering for montenegrinske statsborgere med virkning fra den 19. december 2009. Den gælder for indehavere af biometriske pas ved rejser til Schengenområdet. Afgørelsen var begrundet i, at der var sket omfattende fremskridt inden for området for retlige anliggender, frihed og sikkerhed, og at de særlige betingelser, der var fastsat i køreplanen for en visumliberalisering, var opfyldt. Der har siden januar 2008 været en tilbagesættelsesaftale mellem Den Europæiske Union og Montenegro.

---

<sup>1</sup> SEK(2010) 1334 af 9.11.2010.

<sup>2</sup> EUT L 108 af 29.4.2010, s. 1.

<sup>3</sup> EUT L 20 af 27.1.2007, s. 16.

I oktober 2005 undertegnede Montenegro energifællesskabstraktaten, hvorefter det blev fuldt medlem af Det Sydøsteuropæiske Energifællesskab. I juni 2006 undertegnede Montenegro aftalen om det fælles europæiske luftfartsområde (ECAA).

Montenegro deltager aktivt i EU-aftalerne om økonomisk og finanspolitisk tilsyn og rapportering, som har været gældende for potentielle kandidatlande siden 2006.

Montenegros regering vedtog i juni 2008 det nationale program for landets integration i Den Europæiske Union gældende for perioden 2008-2012. Det indeholder en plan for vedtagelsen af den gældende EU-ret med en vægtning af prioriteterne på kort og mellemlang sigt.

Den Europæiske Union er Montenegros vigtigste handelspartner. I 2009 kom over 40 % af Montenegros import fra EU, og 48 % af landets eksport gik til EU.

Montenegro har siden 1998 modtaget **finansiel støtte fra EU**. Samlet afsatte EU over 408,5 mio. EUR til Montenegro i perioden mellem 1998 og 2010. Fra 1998 til 2006 modtog Montenegro bistand fra EU CARDS-ordningen svarende til 277,2 mio. EUR. CARDS blev i 2007 afløst af instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA), og Montenegro har takket være dette instrument modtaget 131,3 mio. EUR i bistand i perioden fra 2007 til 2010. IPA's mål er at støtte reformprocessen i landet med henblik på europæisk integration med vægt på institutionsopbygning, indførelse af den gældende EU-ret og forbedring af de socio-økonomiske vilkår samt miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling. Der ydes desuden finansiel støtte til civilsamfundet.

Stabiliserings- og associeringsaftalen gør det muligt for Montenegro at deltage i EU-programmer. Montenegro deltager aktivt i tre EU-programmer i henhold til den finansielle ramme for 2007-2013, nemlig det 7. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling, iværksætter- og innovationsprogrammet (EIP) og kulturprogrammet. Udgifterne til at deltage i de tre programmer dækkes delvis af IPA-midler.

## **B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB**

### **1. POLITISKE KRITERIER**

Nærværende vurdering er foretaget på grundlag af Københavnskriterierne vedrørende stabile institutioner, som skal sikre demokrati, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen.

I Montenegro er der parlamentarisk demokrati baseret på forfatnings- og lovgivningsmæssige rammer, som i store træk stemmer overens med de europæiske principper og standarder. Montenegro gennemførte i 2006 en veltilrettelagt folkeafstemning om landets uafhængighed under overholdelse af EU's anbefalinger og på grundlag af regler, som var vedtaget med politisk konsensus. Der er tiltagende konsensus blandt de politiske partier om statsopbygningen. Der er også politisk konsensus om medlemskabet af Den Europæiske Union. Mens landets retlige og institutionelle grundlag generelt er på plads, så er de demokratiske institutioners virke stadig behæftet med mangler, og der er problemer med gennemførelsen af lovgivningen. Overordnet har parlamentet stadig begrænsede muligheder for at føre et passende tilsyn med regeringen. Magtadskillelsen overholdes ikke fuldt ud på det retlige område. De offentlige myndigheder fremstår stadig svage og er i høj grad politisk påvirket.

Generelt er valghandlingerne i Montenegro blevet gennemført efter de internationale standarder for demokratiske valg. Ved det seneste valg til parlamentet i marts 2009 vurderede OSCE/ODIHR, at så godt som alle internationale standarder var blevet overholdt, men der var stadig nogle mangler, som burde afhjælpes. Bl.a. er valgloven ikke i fuld overensstemmelse med forfatningen.

Montenegro har i de senere år styrket det retlige og institutionelle grundlag for **retsstaten**. Gennemførelsen er imidlertid mangelfuld. Bekymringerne går især på, at retsområdet er politiseret, og at de retshåndhævende institutioner ikke fungerer tilfredsstillende, bl.a. i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption.

Bestræbelserne på at reformere retsområdet fortsætter. Blandt resultaterne kan nævnes, at der er blevet oprettet nye institutioner som f.eks. domstols- og anklageråd, og at der er vedtaget foranstaltninger for at fremme uafhængigheden og effektiviteten. Dog giver parlamentets rolle ved udnævnelse af domstols- og anklagerådene og statsanklagerne fortsat anledning til alvorlig bekymring. Der hersker desuden bekymring med hensyn til retsområdets effektivitet og ansvarlighed.

Montenegro har generelt indført de retlige og institutionelle rammer, der er nødvendige til bekæmpelse af korruption. Korruptionen er dog stadig fremherskende på mange områder, og den udgør et særligt alvorligt problem. Den korruptionsbekæmpende lovgivning er ikke blevet konsekvent gennemført. Herudover er de retlige rammer for forebyggelse af interessekonflikter og finansiering af politiske partier og valgkampagner behæftet med store mangler. Tilsynsmyndighederne har ikke de fulde retlige beføjelser og kapaciteten til at sikre, at lovgivningen om forebyggelse af interessekonflikter og kontrol med finansieringen af politiske partier og valgkampagner overholdes. Tilsynet med offentlige indkøb, privatisering, fysisk planlægning og byggetilladelser giver ligeledes anledning til bekymring. Der er ikke nogen sammenhængende intern kontrol, der sikrer, at der føres tilsyn med korruptionen, og at der er klare ansvarsforhold i de offentlige myndigheder, og at de overholder retsstatsprincipperne. Dette gælder især for skatteforvaltning og told, politi og domstole og lokale myndigheder. Efterforskningsmulighederne og koordineringen af retshåndhævelsen er stadig svage. Der er brug for en stærk politisk indsats, hvis korruptionsbekæmpelsen skal forbedres væsentligt. På alle niveauer gælder det, at efterforskningen, retsforfølgelsen og den endelige domfældelse i korruptionssager fortsat giver dårlige resultater.

Hvad angår bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, er det retlige grundlag i Montenegro generelt tilfredsstillende, og kapaciteten er forbedret. Organiseret kriminalitet er dog stadig et alvorligt problem. Hvidvaskning af penge og narkotikasmugling er problematiske områder. Retshåndhævelsesmulighederne og koordineringen er svag, og implementeringsresultaterne er fortsat begrænsede. Den proaktive investeringskapacitet er stadig ikke tilstrækkelig. Trusselvurderingen og indsamlingen og behandlingen af efterretningsoplysninger om kriminelle forhold er utilfredsstillende. Det skal sikres, at retsvæsenet er i stand til fuldt ud at gennemføre den nye lov om strafferetspleje. Der er nødvendigt at styrke det internationale samarbejde yderligere, inkl. samarbejdet med nabolande.

Hvad angår **menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretalsrettigheder** er de retlige og politiske rammer generelt på plads, og de svarer i det store og hele til europæisk og international standard. De institutionelle rammer er generelt tilstrækkelige. Der er dog huller i implementeringen af lovgivningen og de eksisterende strategier og handlingsplaner. Der er brug for, at administrationen, politiet og retsmyndighederne i højere grad er opmærksomme på og har forståelse for standarderne på dette område.

Overordnet set overholdes menneskerettighederne i Montenegro. Der hersker dog bekymring med hensyn til, hvor effektiv politikken for anti-diskrimination, ytringsfrihed og forbindelserne til civilsamfundet er. Der er sket væsentlige forbedringer i det retlige grundlag for anti-diskrimination. Men i praksis er romaer, ashkalier og egyptere, handicappede og lesbiske, bøsser, biseksuelle og transkønnede stadig udsat for forskelsbehandling, herunder også fra de offentlige myndigheders side. Det er nødvendigt at styrke implementeringsmekanismerne vedrørende forebyggelse, overvågning, sanktioner og retsforfølgelse af diskrimination. Anti-diskriminationsloven fra juli 2010 mangler stadig at blive fuldt gennemført. I praksis er der ikke fuld ligestilling mellem kønnene. Spørgsmålet om hvorvidt der er pressefrihed, om journalisterne kan arbejde uhindret, og om der gives urimelige bøder for bagvaskelse, giver anledning til bekymring. Det er nødvendigt at sikre, at både lovgivning og praksis vedrørende bagvaskelse bringes i fuld overensstemmelse med retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det er nødvendigt at håndhæve mekanismerne, der skal sikre mediernes uafhængighed. Angående forbindelserne til civilsamfundet, så er den nuværende dialog ikke fuldt tilfredsstillende. I nogle tilfælde har de mest kritiske ngo'er været udsat for politisk og administrativt pres. Vold i hjemmet, mishandling og mangelfulde fængselsforhold giver ligeledes anledning til bekymring.

Generelt overholdes og beskyttes mindretallets rettigheder. Det er dog nødvendigt at forbedre samarbejdet mellem statslige myndigheder og mindretalsråd og at udvide antallet af medarbejdere fra mindretal i offentlige serviceorganer, statslige myndigheder og lokale selvstyreorganer. Romaers, ashkaliers og egypteres adgang til økonomiske og sociale rettigheder, især inden for uddannelse og beskæftigelse, er ikke tilfredsstillende. Fordrevne fra Kroatien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo<sup>4</sup>, hvoraf der er ca. 17 000, kan ifølge udlændingeloven fra 2009 få status af bosiddende. Da de administrative afgifter blev reduceret i juli 2010, blev mulighederne for, at de kunne opnå denne status, bedre. Tilsvarende vedtog de montenegrinske myndigheder i juli 2010 en række overgangsforanstaltninger, som gjorde det muligt for fordrevne at få adgang til sociale og økonomiske rettigheder, inden de opnår status af bosiddende. Handlingsplanen for fordrevne er imidlertid dårligt gennemført i praksis. Således er der stadig kun få personer, som har fået status af bosiddende, hvilket især skyldes, at de har problemer med at fremskaffe alle de ønskede dokumenter. Det er nødvendigt at harmonisere lovene om adgang til økonomiske og sociale rettigheder med udlændingeloven. Levevilkårene i Koniklejren, som især huser fordrevne romaer, ashkalier og egyptere fra Kosovo, giver anledning til alvorlige bekymringer.

Overordnet lever Montenegro op til betingelserne i **stabiliserings- og associeringsprocessen**. Samarbejdet med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien er tilfredsstillende. Landet støtter klart det regionale samarbejde og spiller en konstruktiv rolle på regionalt niveau. Det deltager aktivt i regionale initiativer. Generelt er der gode bilaterale forbindelser med alle naboer, og disse forbindelser udvikles yderligere. Forbindelserne til Serbien er efter opløsningen af statsunionen generelt gode, men der er dog stadig nogle uløste problemer. Grænsedragningen i forhold til nabolandene er ikke afsluttet. Montenegro mangler stadig i samarbejde med Kroatien og med udgangspunkt i den politiske aftale, der indtil videre er blevet opnået, at færdiggøre den fælles indstilling til Den Internationale Domstol vedrørende spørgsmålet om Prevlaka-halvøen. Montenegro deltager i Rom-statutten. Landet har derimod ratificeret en bilateral aftale om immunitet med USA vedrørende Det Internationale Krigsforbrydertribunal, som ikke er i overensstemmelse med

---

<sup>4</sup> Jf. UNSCR 1244/1999.



EU's fælles holdninger og vejledende principper. Landet er nødt til at tilpasse sig EU's holdning.

## 2. ØKONOMISKE KRITERIER

Nærværende vurdering er baseret på Københavnskriterierne vedrørende en **fungerende markedsøkonomi** samt evne til at klare **konkurrencepresset** og markedskræfterne i Unionen.

Internt i Montenegro er der bred konsensus om de grundliggende bestanddele i den økonomiske politik, og der er opnået flere resultater i forbindelse med økonomiske reformer. Den økonomiske stabilitet anses for at være tilstrækkeligt god, til at de økonomiske aktører kan træffe deres beslutninger på et forudsigeligt grundlag. Det har medført store vækstrater, som før den økonomiske krise i gennemsnit var på over 5 % om året. Det er lykkedes at holde budgetunderskuddet og den offentlige gæld på et moderat niveau. Arbejdsløsheden er faldet til under 12 % i 2009, og arbejdslovgivningen er blevet moderniseret. Der er inden for det sidste årti sket en udvikling i markedskræfternes frie spil ved hjælp af privatiseringer og afskaffelsen af kontrol med priser, udenlandsk valuta og handelsordninger. Udenlandske investeringer er blevet tiltrukket af et forbedret erhvervmiljø. En omstrukturingsproces for strategisk vigtige virksomheder og sektorer er under gennemførelse. Statsstøtten har i et historisk perspektiv været lav og ofte været forbundet med privatiseringsbestemmelser og støtte til virksomheder i vanskeligheder. Montenegros økonomi er fortsat meget åben og den handels- og investeringsmæssige integration med EU og Vestbalkan er høj.

Efter flere år med stor kapitaltilførsel, som var til fordel for en hurtig økonomisk vækst, er der imidlertid i forbindelse med den globale krise blevet påpeget interne og eksterne ubalancer, som gør landet sårbart og truer den makro-økonomiske stabilitet. Krisen har desuden blotlagt svagheder i reguleringen og tilsynet med banksektoren, og der er brug for en omfattende kapitaltilførsel til bankerne. På grund af manglende finanspolitisk råderum kunne regeringen først og fremmest gribe ind ved at stille garantier for kriseramte virksomheder, som truer med at afstedkomme en stigende offentlig gæld. Vedvarende arbejdsløshed og uformel beskæftigelse tyder på, at der er svagheder i skole- og erhvervsuddannelsessystemet og problemer med ufleksible forhold på arbejdsmarkedet. Landets energi- og transportinfrastruktur er stadig ikke tilfredsstillende. Især mindre virksomheder kæmper med finansieringsmuligheder, der er for få og for dyre. Erhvervmiljøet påvirkes negativt af, at retsstaten stadig er forbundet med svagheder. Den uformelle sektor er stadig en stor udfordring.

## 3. EVNE TIL AT PÅTAGE SIG ET MEDLEMSKABS FORPLIGTELSE

Montenegros evne til at påtage sig forpligtelserne i forbindelse med et medlemskab er blevet vurderet på grundlag af følgende indikatorer:

- forpligtelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen
- de fremskridt, der er gjort i arbejdet med at vedtage, gennemføre og håndhæve den gældende EU-ret.

Montenegro har generelt gennemført forpligtelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen uden problemer. Der har dog været nogle lakuner inden for visse områder (statsstøtte, gennemgående trafik).

Montenegro vedtog i 2008 et nationalt integrationsprogram, som er en omfattende og ambitiøs plan om tilnærmelse af den nationale lovgivning til den gældende EU-ret. Der er sket store fremskridt i arbejdet med at vedtage lovgivning, som er i overensstemmelse med den gældende EU-ret, bl.a. på visse områder af det indre marked, handelsrelaterede bestemmelser, told og skat. Landet står imidlertid over for store udfordringer, når det gælder gennemførelsen og håndhævelsen af lovgivningen. Generelt er den administrative og retlige kapacitet fortsat begrænset, og landet er nødt til at gøre en vedholdende indsats for at udvide den, hvis det skal være i stand til at påtage sig forpligtelserne i forbindelse med et medlemskab på mellemlang sigt.

Hvis Montenegro fortsætter sin indsats, vil landet på mellemlang sigt være i stand til at opfylde kravene i den gældende ret inden for følgende områder:

- skatter og afgifter
- virksomheds- og industripolitik
- videnskab og forskning
- uddannelse og kultur
- toldunion
- eksterne forbindelser
- udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik
- finans- og budgetbestemmelser.

Montenegro bliver nødt til at gøre en yderligere indsats for at tilpasse sig den gældende ret og implementere den i praksis på mellemlang sigt inden for følgende områder:

- fri bevægelighed for arbejdstagere
- retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser
- fri bevægelighed for kapital
- offentlige indkøb
- selskabslov
- konkurrencepolitik
- finansielle tjenesteydelser
- informationssamfundet og medier
- transportpolitik

- energi
- økonomisk politik og valutapolitik
- transeuropæiske netværk
- forbruger- og sundhedsbeskyttelse.

På ovennævnte områder er der brug for yderligere tilpasninger af de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, herunder især en styrkelse af den administrative kapacitet og implementeringskapaciteten.

Montenegro bliver nødt til at gøre en stor og vedholdende indsats for at tilpasse sig den gældende EU-ret og implementere den i praksis på mellemlang sigt inden for følgende områder:

- fri bevægelighed for varer
- intellektuel ejendomsret
- landbrug og udvikling af landdistrikter
- fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik
- fiskeri
- statistik
- socialpolitik og beskæftigelse
- regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter
- retsvæsen og grundliggende rettigheder
- retlige anliggender, frihed og sikkerhed
- finanskontrol.

På disse områder er der brug for omfattende tilpasninger af de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, herunder især en væsentlig styrkelse af den administrative kapacitet og implementeringskapaciteten.

Med hensyn til miljøområdet er der brug for en yderligere koordineret og omfattende indsats, hvis det skal være muligt at tilpasse sig den gældende EU-ret og gennemføre den i praksis. Der bør bl.a. foretages store investeringer, og evnen til administrativt at håndhæve lovgivningen bør styrkes, hvis det skal lykkes at opfylde kravene vedrørende de vigtigste emner, herunder klimaforandringerne, på mellemlang sigt. Fuld overholdelse af den gældende EU-ret kan kun opnås på lang sigt og forudsætter stigende investeringer.

## C. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Montenegro har gjort fremskridt med hensyn til opfyldelse af kriterierne om stabile institutioner til sikring af demokratiet, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, som blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, og der er desuden sket fremskridt vedrørende betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. Der er dog stadig brug for en indsats.

Med hensyn til det økonomiske kriterium har Montenegro opnået et vis grad af makroøkonomisk stabilitet. Men hvis Montenegro skal være en fungerende markedsøkonomi, således som det kræves i henhold til Det Europæiske Råd i København i 1993, er landet nødt til at rette op på de manglende interne og eksterne balancer samt de eksisterende svagheder, bl.a. i finanssektoren og med hensyn til arbejdsmarkedets indretning, og at styrke retsstaten. Hvis Montenegro på mellemlang sigt skal være i stand til at klare konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU, er det nødt til at styrke den fysiske infrastruktur og den menneskelige kapital og at fortsætte arbejdet med at gennemføre strukturreformer.

Hvad angår overholdelsen af forpligtelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen, har Montenegro generelt opnået positive resultater.

Montenegro er i stand til på mellemlang sigt at påtage sig de forpligtelser, der er forbundet med et medlemskab, inden for de fleste områder af den gældende EU-ret, dog forudsat at tilpasningsprocessen fortsætter, og at der fortsat gøres en stor og vedholdende indsats for at sikre, at lovgivningen gennemføres og håndhæves. Opmærksomheden bør især være rettet mod fri bevægelighed for varer, intellektuel ejendomsret, landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarer sikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik, fiskeri, statistik, sociale anliggender og beskæftigelse, regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter, retlige og grundliggende rettigheder, retlige anliggender, frihed og sikkerhed og finanskontrol. Fuld overensstemmelse med den gældende EU-ret på miljøområdet kan kun opnås på lang sigt og forudsætter øgede investeringer. Det er nødvendigt at fremskynde indsatsen på dette område.

Overordnet ville Montenegros tiltrædelse have begrænset indflydelse på Den Europæiske Unions politikker, og den ville ikke påvirke Unionens evne til at opretholde og intensivere sin egen udvikling.

Det er Kommissionens opfattelse, at der burde indledes forhandlinger om Montenegros tiltrædelse af Den Europæiske Union, når Montenegro har opnået den nødvendige grad af overensstemmelse med medlemskriterierne, herunder især de politiske Københavnskriterier om stabile institutioner med henblik på især at garantere retsstaten. I denne sammenhæng er Montenegro bl.a. nødt til at opfylde kravene inden for følgende nøgleområder:

forbedre det retlige grundlag for afholdelse af valg i overensstemmelse med anbefalingerne fra OSCE-ODIHR og Venedigkommissionen; styrke parlamentets lovgivningsmæssige og tilsynsførende rolle

foretage nogle væsentlige tiltag i reformen af den offentlige forvaltning, herunder ændring af loven om almen administrativ procedure og loven om tjenestemænd og offentligt ansatte og styrkelse af myndigheden for personaleledelse og den statslige revisorinstitution, for på den måde at professionalisere og afpolitiserer den offentlige forvaltning yderligere og fremme brugen af gennemskuelige og meritbaserede kriterier ved udnævnelser og forfremmelser

styrke retsstaten, bl.a. ved hjælp af afpolitiserede og meritbaserede udnævnelser af medlemmer af domstols- og anklageråd og statsanklagere og gennem en styrkelse af dommeres og anklageres uafhængighed, autonomi, effektivitet og ansvarlighed

forbedre det retlige grundlag for korruptionsbekæmpelse og gennemføre regeringens strategi og handlingsplan for korruptionsbekæmpelse; etablere en solid praksis for proaktive undersøgelser, retsforfølgelse og domsafsigelse i korruptionssager på alle niveauer

styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet ved hjælp af en trusselsvurdering og proaktive undersøgelser, øget samarbejde med regionale partnere og EU-partnere, effektiv behandling af kriminalefterretning og udvidet kapacitet og koordination inden for retshåndhævelse. Etablering af en solid praksis på dette område

styrke pressefriheden, bl.a. ved at tilpasse sig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende bagvaskelse og styrke samarbejdet med civilsamfundet

gennemføre de retlige og politiske rammer for anti-diskrimination i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder; sikre fordrevne personers retsstilling, herunder især romaer, ashkalier og egyptere, og sikre, at deres rettigheder overholdes. Det forudsætter, at der vedtages og gennemføres en bæredygtig strategi for lukning af Koniklejren.

Montenegro opfordres til fortsat at indtage en konstruktiv holdning til det regionale samarbejde og en styrkelse af de bilaterale forbindelser med sine nabolande. Der bør findes en løsning på de udestående bilaterale spørgsmål. Der er stadig brug for en gnidningsløs gennemførelse af stabiliserings- og associeringsaftalen. I denne sammenhæng kræves det, at man er behørigt opmærksom på at finde en løsning på de konstaterede mangler inden for f.eks. statsstøtte og transport. Herudover opfordres Montenegro kraftigt til at fortsætte sine bestræbelser på at styrke den administrative kapacitet på alle områder. Der kræves en særlig indsats, hvad angår den offentlige forvaltnings effektivitet og uvildighed inden for følsomme områder som f.eks. miljøbeskyttelse. Det er nødvendigt at sikre en forskriftsmæssig retsforfølgelse af tilfælde af vold og intimidering af journalister og ngo-aktivister. Det er nødvendigt at behandle spørgsmålene om vold i hjemmet, mishandling og mangelfulde fængselsforhold.

I lyset af de fremskridt, der er sket, er det Kommissionens holdning, at Rådet bør give Montenegro status af kandidatland.

Kommissionen vil føre tilsyn med, hvordan de nødvendige reformer forløber, inden for de institutionelle rammer af stabiliserings- og associeringsaftalen, og den vil fortsat støtte indsatsen gennem IPA-finansieringsinstrumentet. Kommissionen vil afgive beretning om Montenegros fremskridt i udvidelsespakken for 2011. Beretningen vil især fokusere på gennemførelsen inden for de nøgleområder, som det er nødvendigt at behandle med henblik på indledningen af tiltrædelsesforhandlinger.