



Брюксел, 5.2.2020 г.  
COM(2020) 57 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**Засилване на процеса на разширяване — надеждна перспектива за членство в ЕС  
за Западните Балкани**

## Засилване на процеса на разширяване – надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани

### I) Въведение

От срещите на върха във Фейра през 2000 г. и в Солун през 2003 г. насам Европейският съюз и неговите държави членки непрестанно изразяват **недвусмислената си подкрепа за европейската перспектива на Западните Балкани**. В заключенията си, приети през юни 2019 г., Съветът по общи въпроси отново подчерта *„своята ангажираност с разширяването, което продължава да бъде политика от ключово значение за Европейския съюз, в съответствие с подновения консенсус относно разширяването, одобрен от Европейския съвет на 14 и 15 декември 2006 г. и последващите заключения на Съвета.“* На заседанието на Съвета през ноември 2019 г. беше налице общо разбиране за ползата да се разгледа ефективността на процеса на преговори за присъединяване.

Тази **сигурна, основана на заслуги перспектива за пълноправно членство в ЕС** за Западните Балкани е изцяло в интерес на Съюза от политическа и икономическа гледна точка и от гледна точка на сигурността. Във време на нарастващи световни предизвикателства и разделения тази перспектива продължава повече от всякога да бъде **геостратегическа инвестиция** в една стабилна, силна и обединена Европа. Надеждният процес на присъединяване е ключов стимул и фактор за промени в региона, заздравявайки общата ни сигурност и засилвайки просперитета ни. Тя е важен инструмент за насърчаване на демокрацията, върховенството на закона и зачитането на основните права, които са и основните двигатели на икономическата интеграция и жизненоважни фактори за стимулиране на помирието и стабилността в региона. Поради това запазването и засилването на тази политика са абсолютно необходими за **доверието в ЕС, за неговия успех и за влиянието му в региона и отвъд него** — особено във време на засилена геополитическа конкуренция.

При все това обаче е ясно, че **цялостният процес на присъединяване и протичането му трябва да станат по-ефективни**. Стратегическата насоченост на политиката продължава да бъде по-основателна от всякога, но тази политика трябва да получи по-силен гласък на място.

Въпреки последователните реформи, като например новия подход към върховенството на закона, акцента върху основните въпроси и подобренията в контекста на Стратегията на Комисията за Западните Балкани от 2018 г.<sup>1</sup>, процесът се нуждае от по-добри инструменти за справяне със **структурните слабости** в държавите, особено в сферите от основно значение.

От огромно значение е **да се установи по-голямо доверие между всички участници**, да се засили **процесът на присъединяване и да се повиши ефективността му**. Процесът на присъединяване трябва да стане **по-предвидим, по-надежден** — въз основа на обективни критерии, на обвързаност със строги условия с положителни и отрицателни последици и на обратимост, **по-динамичен и да подлежи на по-силно политическо насочване**.

---

<sup>1</sup> „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани“, COM(2018) 65 final.

**Настоящото съобщение съдържа конкретните предложения на Комисията за засилване на цялостния процес на присъединяване. Общата цел на тези предложения е да се повишат надеждността и доверието и при двете страни в процеса и да се постигнат по-добри резултати на място. Предлаганите промени могат да бъдат включени в сегашните рамки за водене на преговори, което ще осигури равни условия в региона. Това означава, че рамките за водене на преговори за Сърбия и Черна гора няма да бъдат изменени, но предлаганите промени биха могли да бъдат включени в сегашните рамки чрез споразумение с двете държави.**

Сред основните цели на ангажимента на Европейския съюз по отношение на Западните Балкани е подготвянето на страните от региона за изпълнение на всичките изисквания за членство. Това включва оказване на подкрепа за осъществяването на **основни реформи в сферите на демокрацията, върховенството на закона и икономиката** и за утвърждаването на основните европейски ценности. Тази подкрепа на свой ред ще насърчи стабилния и засилен **икономически растеж и социално сближаване**.

Освен това от основно значение за по-голямата ефективност на процеса на присъединяване ще бъде **стратегическата комуникация**. Изключително важно е да се повиши осведомеността в региона за възможностите, създавани от по-близката интеграция и реформите, както и да се неутрализира вредното влияние на трети държави. За тази цел е необходимо и самите държави да положат по-убедителни усилия. Публично поетият политически ангажимент на техните власти във връзка със стратегическата цел за присъединяване към ЕС ще бъде по-ясно оценяван в годишните доклади.

Така този стратегически подход ще бъде крайъгълният камък на **една ориентирана към бъдещето програма**. Програмата ще подпомогне превръщането на страните от Западните Балкани във функциониращи пазарни икономики, които могат да се интегрират пълноценно в единния пазар на ЕС, да създават работни места и възможности за предприемачество, да подобрят средата за бизнес и инвестиции, да утвърждават върховенството на закона и да сложат край на изтичането на мозъци от региона. Тези реформи са от основно значение за стимулирането на икономиките на Балканите и за осигуряването на стабилната им връзка с пазарите на ЕС чрез ускоряване на нужното сближаване със Съюза. По-специално Комисията ще анализира как да се даде тласък на инвестициите, социално-икономическата интеграция и прилагането на принципа на върховенство на закона, да подобри достъпа до единния пазар на ЕС, да се увеличи свързаността и да се използват възможностите на зелената икономика. Комисията ще представи съобщение по темата преди срещата на върха в Загреб през май 2020 г.

## **II) Даване на нов тласък на процеса на присъединяване**

### **а) По-голяма надеждност**

За да може процесът на присъединяване да си възвърне надеждността и за двете страни в него и да бъде използван пълният му потенциал, той трябва да се основава на стабилно **взаимно доверие и поемането на ясни ангажименти от двете страни**.

Това означава, че лидерите от Западните Балкани трябва да изпълняват **по-убедително ангажимента си** за извършване на необходимите основни реформи, било то в сферата на върховенството на закона, борбата с корупцията, икономиката,

осигуряването на надлежното функциониране на демократичните институции и публичната администрация или привеждането в съответствие в областта на външната политика. Държавите от ЕС и техните граждани имат основателни притеснения и е необходимо да бъдат убедени в категоричната политическа воля на страните, доказана чрез структурни и осезаеми реформи. Освен това лидерите от Западните Балкани трябва да покажат, че полагат по-големи усилия за заздравяване на регионалното сътрудничество и добрите съседски отношения, които ще донесат стабилност и просперитет за гражданите им, като същевременно дадат на ЕС надежден сигнал, че регионът работи за преодоляване на наследството от миналото.

Това означава също така, че **Европейският съюз трябва да изпълнява непоколебимия си ангажимент за провеждането на процес, основан на заслуги.** Когато партньорските страни изпълнят обективните критерии и определените обективни условия, държавите членки ще дадат съгласие за преминаване към следващия етап от процеса. Всички страни в процеса трябва да се въздържат от злоупотребяване с неуредените въпроси в процеса на присъединяване към ЕС. В този ред на мисли държавите членки и институциите трябва да имат единна позиция в региона, като изпращат ясни сигнали за подкрепа и насърчение и говорят ясно и открито за недостатъците, когато се появят такива.

Процесът следва да се подсили чрез поставянето на **още по-силен акцент върху основните реформи**, които са от жизненоважно значение за успеха по пътя към членство в ЕС. Тези основни теми ще заемат още по-централно място в преговорите за присъединяване. **Преговорите по основните теми ще започнат в самото начало на процеса и ще приключат последни**, а напредъкът по тях ще предопределя цялостното темпо на преговорите. Преговорите по основните теми ще бъдат направлявани посредством:

- Използване като критерий за започване на преговорите на глави от **пътна карта за върховенството на закона**, които ще бъдат еквивалентни на предишните планове за действие. Определянето на междинни критерии ще продължи. Нито една глава няма да бъде временно затворена, ако не бъдат изпълнени тези критерии.
- **Пътна карта за функционирането на демократичните институции и реформа на публичната администрация.**
- **По-тясна връзка с процеса, свързан с програмата за икономически реформи**, за да се помогне на страните да изпълнят икономическите критерии.

Освен това Комисията ще засили още мерките, свързани с върховенството на закона и изграждането на институции. Резултатите от тези реформи ще бъдат изискване за извършването на по-дълбока секторна интеграция и постигането на цялостен напредък. В допълнение работата във връзка с борбата с корупцията ще бъде рационализирана чрез поставянето на силен акцент върху съответните глави. Подкрепата за регионалното сътрудничество ще продължи с неотслабваща сила. Необходимо е да се предприемат всички усилия за решаване на двустранните спорове, като се обърне специално внимание на водения под егидата на ЕС диалог между Белград и Прищина, който следва да приключи с всеобхватно, правнообвързващо споразумение за нормализиране на отношенията.

## **б) По-силно политическо насочване**

Присъединяването към Европейския съюз е процес, който изисква и подпомага извършването на фундаментални реформи и на политически и социални промени в страните, желаещи да станат негови членки и да покажат, че са в състояние да поемат споделените отговорности като държави — членки на ЕС. Този процес не се осъществява от само себе си, а трябва да отразява **активния избор на обществото** в тези страни да постигне и съблюдава най-високите европейски стандарти и ценности. Паралелно с това ангажиментът на държавите членки за общо бъдеще със страните от Западните Балкани като пълноправни членове на Съюза е значимо политическо, а не просто техническо начинание.

Това означава, че и двете страни в процеса трябва да **демонстрират по-силно лидерство** и да изпълнят своите съответни ангажименти пред обществото, като едновременно с това работят по-директно по бъдещите безпокойство въпроси. Като се има предвид какъв е залогът, време е **политическият характер на процеса да се постави на преден план и на централно място** и да се осигури по-силно насочване и по-голям ангажимент на високо равнище от страна на държавите членки.

Това следва да включва създаването на нови възможности за **политически диалог на високо равнище със страните относно политиката посредством редовни срещи на върха между ЕС и Западните Балкани и по-интензивни междуведомствени контакти**, особено в сферите, в които привечдането в съответствие напредва добре и ключовите критерии се изпълняват. Вследствие на тази по-голяма ангажираност страните могат да участват като **наблюдатели** на ключови заседания на Европейския съюз по въпроси, които са от съществено значение за тях.

Важно е да се гарантира, че **всички органи в контекста на Споразумението за стабилизиране и асоцииране (ССА) се съсредоточават в много по-голяма степен върху ключовите политически въпроси и реформи**, и да се осигури възможност за истински политически диалог. Чрез междуправителствени конференции следва да се осигури по-силно политическо насочване на преговорите за присъединяване.

**Държавите членки ще бъдат приканени да допринасят по-систематично към процеса на присъединяване**, включително чрез мониторинг на място от страна на техни експерти, чрез директен принос към годишните доклади и чрез експертни знания в съответната област. Държавите членки ще имат също така възможност да извършват по-редовно преглед и мониторинг на цялостния напредък.

**Комисията** ще продължи да следи цялостния напредък на преговорите. **В годишния си пакет от документи относно разширяването тя ще чертае по-нататъшните стъпки** за следващата година, представяйки конкретни подробни предложения за реформи за одобрение от държавите членки, **включително предложения за корективни мерки**.

**Междуправителствените конференции за отделните държави следва да се провеждат, след като Комисията публикува годишния пакет от доклади за всяка страна, и да бъдат форум за политически диалог** относно реформите, на който да се направи преглед на цялостния процес на присъединяване и да се изготви планирането за следващата година, включително отварянето и затварянето на глави / групи от глави и евентуални корективни мерки. Всички участници в процеса трябва да осигурят на междуправителствената конференция представителство на **подходящо равнище, за да може да се води ползотворен политически диалог**.

**Съветите за стабилизиране и асоцииране** ще бъдат още един важен форум за политически диалог относно реформите. Освен това, съвместно с комитетите и подкомитетите за стабилизиране и асоцииране те могат да дадат възможност за **по-строг мониторинг на напредъка и да разгледат различни аспекти на ускорената интеграция** в съответните клъстери (вж. по-долу).

В ключови моменти от процеса на присъединяването на всеки партньор следва да се извършва по-задълбочен политически преглед, например след като бъдат изпълнени междинните критерии по основни реформи, винаги когато Съветът решава дали са изпълнени условията за отварянето на клъстер, и след като цялостните преговори бъдат технически готови за приключване.

#### **в) По-динамичен процес**

За да се придаде допълнителен динамизъм на процеса на преговори и да се насърчи взаимодействието отвъд отделните глави, **преговорните глави ще бъдат организирани в тематични клъстери**. Тези клъстери обхващат обширни теми, като доброто управление, вътрешния пазар, икономическата конкурентоспособност и свързаността.

Чрез групирането на главите в клъстери ще се постави **по-силен акцент върху основни сектори в политическия диалог** и ще се осигури по-добра рамка за поемането на политически ангажимент на по-високо равнище. То ще даде възможност за идентифициране на **най-важните и спешни реформи във всяка област**. Това ще даде гласък на цялостната реформа на място чрез по-добро стимулиране на секторните реформи в интерес на гражданите и бизнеса.

**Преговорите по всеки клъстер ще се отварят като едно цяло — след изпълнение на критериите за отваряне**, а не за всяка глава поотделно. След проверката по клъстери между ЕС и страната кандидатка ще бъдат договорени приоритети за ускорена интеграция и ключови реформи. Когато тези приоритети бъдат изпълнени в достатъчна степен, клъстерът (групиращ всички свързани глави) ще бъде отворен без допълнителни условия и ще бъдат определени критерии за затваряне за всяка глава. В случай че са били извършени важни реформи още преди отварянето, времето между отварянето на клъстера и затварянето на отделните глави следва да бъде ограничено, за предпочитане в рамките на една година, и да зависи изцяло от напредъка на реформите, като акцентът бъде поставен върху оставащите мерки, необходими за постигането на пълно привеждане в съответствие.

**Клъстерите ще бъдат съгласувани с подкомитетите по линия на ССА**, за да може да се извършва мониторинг на напредъка и в рамките на структурите на ССА да бъдат взети специални мерки за ускорено привеждане в съответствие. Това ще позволи провеждането на целенасочени диалози и идентифицирането на **възможности за ускорено привеждане в съответствие** и интеграция във всички области на политиката на ЕС с ясни ползи за Европейския съюз и страните кандидатки.

С цел да се придаде по-голям динамизъм на **преговорите със Сърбия и Черна гора**, работата по главите също може да бъде организирана по клъстери, като се спазват съществуващите рамки за преговори и в съгласие с тези държави. Това също така ще даде възможност за поставянето на по-голям политически акцент върху ключови сектори и за създаването на политически импулс в държавите по ключови теми, при които е необходимо привеждане в съответствие. Ще бъде предложена възможност за участие в набелязването на области, представляващи интерес за ускорено секторно

привеждане в съответствие и интеграция, като това ще бъде съпътствано от общи пътни карти, които ще се договарят и проследяват в структурите на ССА.

#### **г) Предвидимост и обвързаност с условия с положителни и отрицателни последици**

И държави членки, и страни от Западните Балкани настоятелно призовават за по-предвидим процес, при който има **по-голяма яснота за това какво очаква Съюзът** от страните, участващи в разширяването, на различните етапи от процеса и какви са **положителните и отрицателните последици** от наличието на напредък или липсата на такъв.

Комисията ще използва **пакета относно разширяването, за да провери дали кандидатите изпълняват** достиженията на правото на ЕС, за да даде **по-ясни насоки** във връзка с конкретните приоритети за реформа и критерии за привеждане в съответствие и за да сподели очакванията относно следващите стъпки от процеса. По-силното политическо насочване и промяната на акцента на междуправителствените конференции ще повишат предвидимостта, което ще внесе по-голяма яснота в планирането за предстоящата година. По този начин участниците на политическата сцена в страните ще получат по-ясни насоки за това какво трябва да се направи, за да може процесът да напредва. Това ще включва насока за това кои клъстери / глави ще могат евентуално да бъдат отворени или затворени и, когато е уместно, кои условия все още предстои да бъдат изпълнени, за да може да стане това.

**Основният елемент на процеса на присъединяване, основан на заслуги, е обвързаността му с условия.** За целта обаче **условията трябва да бъдат ясни** още от самото начало. Важно е страните кандидатки да познават критериите, спрямо които ще се измерват постигнатите от тях резултати, а държавите членки да имат еднакво и ясно разбиране за това какво точно се иска от страните кандидатки. **Комисията ще определи по-ясно условията за напредък на кандидатите**, по-специално чрез годишните си доклади. Тези условия трябва да бъдат обективни, точни, подробни, строги и подлежащи на проверка. Когато е уместно, Комисията ще използва и показатели на трети страни, за да предостави на държавите членки възможно най-широката основа за вземането на решения от тяхна страна.

Чрез предлагането на **ясни и осезаеми стимули от пряк интерес за гражданите ЕС** може да **насърчава реална политическа воля** и да възнагражда резултатите от трудни реформи и от процеса на политически и икономически промени и промени в обществото. **Ако страните напредват достатъчно по приоритетите за реформи, договорени по време на преговорите, това следва да доведе до:**

- По-тясна интеграция на страната с Европейския съюз, действия за ускорена интеграция и постепенно включване в отделни политики на ЕС, в пазара на ЕС и в програми на ЕС, като едновременно с това се осигурят равни условия.
- По-голямо финансиране и инвестиции — включително чрез основана на изпълнението и насочена към реформите подкрепа по линия на Инструмента за предприсъединителна помощ и по-тясно сътрудничество с международните финансови институции за привличането на подпомагане.

Чрез използването на фондове на ЕС тези мерки следва да допринесат за зараждането на силен европейски избор, който е съвместим със СТО, и едновременно с това за изграждането на силна местна икономика.

Напредъкът на реформите трябва да бъде стимулиран и възнаграждаван по-осезаемо, но паралелно с това са необходими **по-решителни мерки, които пропорционално да санкционират всеки сериозен и продължителен застой или връщане назад** в извършването на реформите и изпълнението на изискванията на процеса на присъединяване.

Тези решения за спиране или дори връщане назад на процеса следва да бъдат мотивирани от включената в пакета относно разширяването **годишна оценка на Комисията** за цялостния баланс в преговорите за присъединяване и степента на изпълнение на основните реформи, по-специално във връзка с върховенството на закона. Държавите членки ще продължат да допринасят за този процес, като уведомяват Комисията за застой или сериозно връщане назад в извършването на реформите.

В сериозни случаи Комисията може по всяко време да направи предложения по своя инициатива или при надлежно обосновано искане на държава членка, за да осигури бърза ответна реакция на ситуацията чрез, когато това е уместно, опростени процедури, например гласуване с обратно квалифицирано мнозинство.

**ЕС би могъл да работи за отстраняването на потенциални проблеми по няколко начина:**

- Държавите членки биха могли да решат преговорите да бъдат замразени в някои области, а в най-сериозните случаи — да бъдат спрени изцяло. Вече затворени глави биха могли да бъдат отново отворени или актуализирани, ако е необходима преоценка на темите.
- Обхватът и интензитетът на финансирането от ЕС биха могли да бъдат коригирани в посока намаляване, с изключение на подкрепата за гражданското общество.
- Ползите от по-тясна интеграция, например достъп до програми на ЕС, едностранни отстъпки за пазарен достъп, биха могли да бъдат временно преустановени или оттеглени.

Предвидимостта и обвързаността с условия ще бъдат засилени чрез **по-голяма прозрачност**. За постигането на трайност на реформите и улесняването на мониторинга на изпълнението всички ключови реформи в страните следва да се извършват напълно прозрачно и по приобщаващ начин с участието на ключови заинтересовани лица. От своя страна, Европейският съюз следва да положи усилия за придаването на по-голяма прозрачност на процеса чрез по-широко оповестяване на ключови документи.

Също така Комисията ще продължи действията си за комуникация и информация, включително в държавите от ЕС, където държавите членки са тези, които на първо място носят отговорност да информират гражданите си и да им предоставят факти за стратегическите възможности и предизвикателства на процеса.

В приложение се съдържа таблица с предлаганите клъстери от глави. По глава 34 „*Институции*“ и глава 35 „*Други въпроси*“ ще се работи поотделно.



## Техническо приложение: клъстери от преговорни глави

<b>1. Основни теми</b>	23 - Съдебна система и основни права 24 - Правосъдие, свобода и сигурност Икономически критерии Функциониране на демократичните институции Реформа на публичната администрация 5 - Възлагане на обществени поръчки 18 - Статистически данни 32 - Финансов контрол
<b>2. Вътрешен пазар</b>	1 - Свободно движение на стоки 2 - Свободно движение на работници 3 - Право на установяване и свободно предоставяне на услуги 4 - Свободно движение на капитали 6 - Дружествено право 7 - Законодателство в областта на интелектуалната собственост 8 - Политика в областта на конкуренцията 9 - Финансови услуги 28 - Защита на потребителите и здравеопазване
<b>3. Конкурентоспособност и приобщаващ растеж</b>	10 - Информационно общество и медии 16 - Данъчно облагане 17 - Икономическа и парична политика 19 - Социална политика и заетост 20 - Политика за предприятията и промишлена политика 25 - Наука и изследователска дейност 26 - Образование и култура 29 - Митнически съюз
<b>4. Зелена програма и устойчива свързаност</b>	14 - Транспортна политика 15 - Енергетика 21 - Трансевропейски мрежи 27 - Околна среда и изменение на климата
<b>5. Ресурси, селско стопанство и сближаване</b>	11 - Селско стопанство и развитие на селските райони 12 - Безопасност на храните, ветеринарна и фитосанитарна политика 13 - Рибарство 22 - Регионална политика и координиране на структурните инструменти 33 - Финансови и бюджетни разпоредби
<b>6. Външни отношения</b>	30 - Външни отношения 31 - Външна политика и политика на сигурност и отбрана