



Bruxelles, den 5.2.2020
COM(2020) 57 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Styrkelse af tiltrædelsesprocessen — Et troværdigt EU-perspektiv for landene på
Vestbalkan**

Styrkelse af tiltrædelsesprocessen — Et troværdigt EU-perspektiv for landene på Vestbalkan

I) Indledning

Den Europæiske Union og dens medlemsstater har siden topmøderne i Feira og Thessaloniki i 2000 og 2003 konsekvent givet udtryk for deres **uforbeholdne støtte til det europæiske perspektiv for landene på Vestbalkan**. I de konklusioner, der blev vedtaget på samlingen i Rådet (almindelige anliggender) i juni 2019, bekræftede Rådet på ny *"sin vilje til udvidelse som en fortsat central politik for Den Europæiske Union i overensstemmelse med den nye konsensus om udvidelse, som Det Europæiske Råd godkendte den 14.-15. december 2006, og efterfølgende konklusioner fra Rådet"*. På Rådets samling i november 2019 var der en fælles forståelse af nytten af at undersøge effektiviteten af tiltrædelsesforhandlingerne.

Den **faste, meritbaserede udsigt til fuldt EU-medlemskab** for landene på Vestbalkan er i høj grad i Unionens egen politiske, sikkerhedsmæssige og økonomiske interesse. I en tid med voksende globale udfordringer og splittelser udgør dette mere end nogensinde før **en geostrategisk investering** i et stabilt, stærkt og forenet Europa. Et troværdigt tiltrædelsesperspektiv er et centralt incitament og en af de vigtigste drivkræfter for omstillingen i regionen og øger dermed vores fælles sikkerhed og velstand. Det er et vigtigt redskab til at fremme demokratiet, retsstatsprincippet og respekten for de grundlæggende rettigheder, som også er de vigtigste drivkræfter for økonomisk integration og et væsentligt grundlag for at fremme regional forsoning og stabilitet. Det er derfor absolut nødvendigt for **EU's troværdighed, for EU's succes og for EU's indflydelse i og uden for regionen**, at denne politik opretholdes og styrkes — navnlig i disse tider med øget geopolitisk konkurrence.

Det er dog også klart, at **effektiviteten af den samlede tiltrædelsesproces og dens gennemførelse skal forbedres yderligere**. Den strategiske kurs for politikken er fortsat og mere end nogensinde før relevant, men den skal omsættes langt bedre i praksis.

På trods af flere på hinanden følgende reformer, såsom den nye tilgang til retsstatsprincippet, fokus på grundprincipperne og forbedringer inden for rammerne af Kommissionens 2018-strategi for Vestbalkan¹, skal der i processen være bedre redskaber til at håndtere **strukturelle svagheder** i landene, navnlig hvad angår grundprincipperne.

Det er meget vigtigt, at der **opbygges større tillid mellem alle de interesserede parter**, og at **tiltrædelsesprocessen styrkes og gøres mere effektiv**. Den skal være **mere forudsigelig, mere troværdig** — baseret på objektive kriterier og streng positiv og negativ konditionalitet samt reversibilitet — **mere dynamisk og med en stærkere politisk styring**.

Denne meddelelse indeholder Kommissionens konkrete forslag til at styrke hele tiltrædelsesprocessen. Det overordnede mål er at øge troværdigheden og tilliden på begge sider og opnå bedre praktiske resultater. De foreslåede ændringer kan indarbejdes i de eksisterende forhandlingsrammer, således at der sikres lige vilkår i regionen. Det betyder, at forhandlingsrammerne for Serbien og Montenegro ikke vil blive ændret, men at de foreslåede ændringer vil kunne indarbejdes i de eksisterende rammer efter aftale med disse to lande.

Et af de centrale mål i Den Europæiske Unions engagement i forhold til landene på Vestbalkan er at forberede dem på at opfylde alle kravene til medlemskab. Derfor ydes der bl.a. støtte til **grundlæggende demokratiske, retsstatslige og økonomiske reformer** og tilpasning til centrale europæiske værdier. Disse tiltag fremmer igen en solid og hurtig **økonomisk vækst og social konvergens**.

¹ Et troværdigt udvidelsesperspektiv for landene på Vestbalkan og et øget engagement heri fra Den Europæiske Unions side (COM(2018) 65 final).

Desuden vil det, for at tiltrædelsesprocessen kan blive mere effektiv, være væsentligt med **strategisk kommunikation**. Det er af afgørende betydning at øge bevidstheden i regionen om de muligheder, som en tættere integration og reformer kan medføre, og at tackle ondsindet indflydelse fra tredjelande. Dette kræver også, at landene selv gør en mere troværdig indsats. Myndighedernes offentlige politiske tilsagn om at nå det strategiske mål om tiltrædelse af EU vil blive vurderet tydeligere i årsrapporterne.

Denne politiske tilgang vil således være hjørnesteinen i **en fremadrettet dagsorden**. Denne dagsorden vil støtte omstillingen i landene på Vestbalkan til fungerende markedsøkonomier, der fuldt ud kan integreres i EU's indre marked og kan skabe job og muligheder for iværksættere, forbedre erhvervs- og investeringsklimaet, fremme retsstatsprincippet og standse hjerneflugten fra regionen. Disse reformer er afgørende for at sætte gang i økonomierne i Balkanlandene og knytte dem sammen med EU-markederne ved at fremskynde den nødvendige konvergens med EU. Kommissionen vil især overveje, hvordan man kan fremme investeringer, socioøkonomisk integration og retsstatsprincippet, forbedre adgangen til EU's indre marked, styrke konnektiviteten og udnytte mulighederne i den grønne økonomi. Kommissionen vil forelægge en meddelelse herom inden topmødet i Zagreb i maj 2020.

II) Ny dynamik i tiltrædelsesprocessen

a) Større troværdighed

For at tiltrædelsesprocessen igen kan få troværdighed for begge sider og give optimale resultater, er det nødvendigt, at den bygger på solid **tiltro, gensidig tillid og klare forpligtelser for begge siders vedkommende**.

Det betyder, at **lederne i landene på Vestbalkan skal levere mere troværdige resultater vedrørende deres tilsagn** om at gennemføre de nødvendige grundlæggende reformer, uanset om det gælder retsstatsprincippet, bekæmpelse af korruption, økonomien eller sikring af velfungerende demokratiske institutioner og offentlig forvaltning eller tilpasning af udenrigspolitikken. EU's medlemsstater og borgere har legitime betænkeligheder og har behov for at få bekræftet landenes utvetydige politiske vilje, som skal bevises af håndgribelige strukturelle reformer. Lederne i landene på Vestbalkan skal også gøre en yderligere indsats for at styrke regionalt samarbejde og gode naboskabsforbindelser med henblik på at skabe stabilitet og velstand for deres borgere og samtidig give EU tillid til, at regionen gør noget ved de historisk betingede problemer.

Dette betyder også, at **Den Europæiske Union skal leve op til sit urokkelige tilsagn om en meritbaseret proces**. Når partnerlandene opfylder de objektive kriterier og betingelser, skal medlemsstaterne acceptere at gå videre til næste fase i processen. Alle parter skal afstå fra at misbruge udestående spørgsmål i EU-tiltrædelsesprocessen. På samme måde skal medlemsstaterne og institutionerne tale med én stemme i regionen, sende klare signaler om støtte og opmuntring og tale klart og ærligt om manglerne, når de opstår.

Troværdigheden bør styrkes gennem et **endnu stærkere fokus på de grundlæggende reformer**, der er afgørende for at gøre fremskridt på vejen mod EU. Disse grundprincipper vil være endnu mere centrale i tiltrædelsesforhandlingerne. **Forhandlingerne om grundprincipperne vil blive åbnet som det første og afsluttet som det sidste**, og fremskridtene på dette område vil være afgørende for det generelle forhandlingstempo. Forhandlingerne om grundprincipperne vil bygge på følgende:

- En **køreplan for retsstatskapitlerne** svarende til de tidligere handlingsplaner vil udgøre åbningsbenchmarket. Der vil fortsat blive fastsat foreløbige benchmarks. Intet andet kapitel vil blive foreløbigt lukket, før disse benchmarks er opfyldt.
- En **køreplan for demokratiske institutioners funktionsmåde** og reform af den offentlige forvaltning.
- En **stærkere sammenkædning med det økonomiske reformprogram** for at hjælpe landene med at opfylde de økonomiske kriterier.

Kommissionen vil også styrke foranstaltningerne vedrørende retsstaten og opbygningen af institutioner. Resultaterne af disse reformer vil være en forudsætning for at opnå en dybere sektorintegration og mere generelle fremskridt. Desuden vil indsatsen for at bekæmpe korrupsion blive integreret i hele processen, ved at der i de relevante kapitler fokuseres kraftigt herpå. Støtten til regionalt samarbejde vil fortsætte med uformindsket styrke. Der skal gøres alt for at løse bilaterale tvister, med særlig vægt på den EU-støttede dialog mellem Beograd og Pristina, som bør afsluttes med, at der indgås en omfattende og retligt bindende normaliseringsaftale.

b) En stærkere politisk styring

Tiltrædelse af Den Europæiske Union er en proces, som kræver, at der gennemføres grundlæggende reformer og politiske og økonomiske ændringer i de lande, der ønsker at tiltræde EU, samtidig med at der også ydes støtte dertil; landene skal desuden vise, at de er i stand til at påtage sig det fælles ansvar, der vil påhvile dem som medlemsstater i EU. Tiltrædelse er ikke en automatisk proces, men derimod et forløb, som skal afspejle **et aktivt samfundsmæssigt valg** fra deres side for at nå og respektere de højeste europæiske standarder og værdier. På samme måde er medlemsstaternes tilsagn om at dele en fælles fremtid med landene på Vestbalkan som fulgyldige medlemmer af Unionen et betydningsfuldt politisk og ikke blot teknisk tilsagn.

Det betyder, at begge parter bør **udvise større lederskab** og leve op til deres respektive offentlige tilsagn, samtidig med at de mere direkte kommer ind på de spørgsmål, der giver anledning til bekymring. I betragtning af, hvad der står på spil, er tiden inde til at **sætte processens politiske karakter i centrum** og sikre en stærkere styring og et højt engagement fra medlemsstaternes side.

Dette bør indebære, at der skabes nye muligheder for **politisk dialog på højt plan** med landene **takket være regelmæssige topmøder mellem EU og landene på Vestbalkan og intensiverede kontakter på ministerplan**, navnlig på de områder, hvor tilpasningen skrider godt frem og de afgørende kriterier opfyldes. Et sådant øget engagement vil kunne føre til, at landene kan deltage som **observatører** i vigtige EU-møder om spørgsmål, der er af væsentlig betydning for dem.

Det vil være vigtigt at sikre, at **alle organerne under stabiliserings- og associeringsaftalerne (SAA) fokuserer meget mere på de centrale politiske spørgsmål og reformer**, og at der åbnes mulighed for en reel politisk dialog. Via regeringskonferencer skal der opnås en stærkere politisk styring af tiltrædelsesforhandlingerne.

Medlemsstaterne vil blive opfordret til at bidrage mere systematisk til tiltrædelsesprocessen, bl.a. via deres eksperters overvågning på stedet, gennem direkte bidrag til årsrapporterne og gennem sektorspecifik ekspertise. Medlemsstaterne vil også få mulighed for at vurdere og overvåge de samlede fremskridt mere regelmæssigt.

Kommissionen vil fortsat gøre status over de samlede fremskridt i forhandlingerne. Den vil **i sin årlige udvidelsespakke foreslå det videre forløb** for det følgende år med nærmere reformdetaljer med henblik på medlemsstaternes godkendelse, **herunder forslag til korrigerende foranstaltninger**.

Der bør afholdes **landespecifikke regeringskonferencer efter offentliggørelsen af Kommissionens årlige pakke** af rapporter om hvert enkelt land og på den baggrund **skabes fora for politisk dialog** om reformer, gøres status over den samlede tiltrædelsesproces og foretages planlægning for det kommende år, herunder åbning og lukning af kapitler/klynger af kapitler og eventuelle korrigerende foranstaltninger. Alle parter skal sikre, at de er repræsenteret på regeringskonferencen på et **passende niveau, således at der kan føres en produktiv politisk dialog**.

Stabiliserings- og associeringsrådene vil også være et vigtigt og supplerende forum for den politiske dialog om reformer. Desuden kan de sammen med stabiliserings- og associeringsudvalgene og underudvalgene muliggøre en **stærkere overvågning af fremskridtene og håndtere aspekterne vedrørende fremskyndet integration** i de respektive klynger (se nedenfor).

Der bør foretages en mere tilbunds gående politisk statusopgørelse på vigtige tidspunkter i hver partners tiltrædelsesproces, f.eks. når foreløbige benchmarks for grundlæggende reformer er opfyldt,

hver gang Rådet beslutter, om betingelserne for at åbne en klynge er opfyldt, og når de overordnede forhandlinger teknisk set kan afsluttes.

c) En mere dynamisk proces

For at puste nyt liv i forhandlingsprocessen og fremme interaktionen i indsatsen ud over de enkelte kapitler vil **forhandlingskapitlerne blive organiseret i tematiske klynger**. Disse klynger er centreret om brede temaer som god forvaltning, det indre marked, økonomisk konkurrenceevne og konnektivitet.

Ved at samle kapitler i klynger bliver det muligt at sætte **større fokus på centrale sektorer i den politiske dialog** og skabe bedre rammer for politisk engagement på højere niveau. Det vil gøre det muligt at **fastlægge de vigtigste og mest presserende reformer i hver sektor**. Dermed kommer der mere gang i den samlede faktiske reformproces, i og med at der tilskyndes til sektorreformer til gavn for borgerne og erhvervslivet.

Frem for at være koncentreret om de enkelte kapitler vil **forhandlingerne om hver enkelt klynge blive åbnet som en helhed** — når de indledende benchmarks er opfyldt. Efter den screeningproces, der foretages for de enkelte klynger, vil EU og kandidatlandet aftale prioriteterne for fremskyndet integration og centrale reformer. Når der er gjort tilstrækkeligt ved disse prioriteter, åbnes klyngen (der omfatter alle de tilknyttede kapitler) uden yderligere betingelser, og der fastsættes afsluttende benchmarks for hvert kapitel. I de tilfælde hvor der allerede er gennemført vigtige reformer inden åbningen, bør tidsrummet fra åbningen af klyngen til lukningen af de enkelte kapitler være begrænset og helst ikke længere end et år, afhængigt af de fremskridt, der gøres med reformerne, og med fokus på de resterende foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre fuld tilpasning.

Klyngerne vil blive knyttet til SAA-underudvalgenes arbejdsområder, således at fremskridtene i hver klynge kan overvåges, og der kan træffes specifikke foranstaltninger for at fremskynde tilpasningen inden for rammerne af SAA-strukturerne. Dette vil give mulighed for målrettede dialoger og fastlæggelse af **muligheder for fremskyndet tilpasning** og integration i alle EU's politikområder med klare fordele for både Den Europæiske Union og kandidatlandene.

For at skabe mere dynamik i **forhandlingerne med Serbien og Montenegro** kan arbejdet inden for kapitler også organiseres i klynger, hvis disse lande giver deres samtykke dertil, og de eksisterende forhandlingsrammer samtidig respekteres. Dermed bliver det også muligt at opnå et mere politisk fokus på centrale sektorer og skabe politisk momentum i landene omkring centrale spørgsmål, der skal tilpasses. Der vil blive mulighed for at deltage i en proces med henblik på at identificere områder af interesse for en fremskyndet sektortilpasning og integration, med fælles køreplaner, der skal vedtages og følges op under SAA-strukturerne.

d) Forudsigelighed, positiv og negativ konditionalitet

Både medlemsstaterne og landene på Vestbalkan er kommet med stærke opfordringer til, at der iværksættes en proces, der er mere forudsigelig, og som sikrer **større klarhed om, hvad Unionen forventer** af udvidelseslandene i de forskellige faser af processen, og hvilke **positive og negative konsekvenser** fremskridt eller manglende fremskridt vil have.

Kommissionen vil anvende **udvidelsespakken til at kontrollere kandidatlandenes overholdelse** af gældende EU-ret og **udstikke klarere retningslinjer** for specifikke reformprioriteter og tilpasningskriterier såvel som forventninger til de næste skridt i processen. En stærkere politisk styring og refokuserede regeringskonferencer vil øge forudsigeligheden med en klarere planlægning for det kommende år. De politiske aktører i landene vil således få en klarere angivelse af, hvad de skal gøre for at komme videre. De vil bl.a. få en angivelse af, hvilke klynger/kapitler der potentielt kan åbnes eller lukkes, og hvis det er relevant, hvilke betingelser der i så tilfælde mangler at blive opfyldt.

Hovedelementet i den meritbaserede tiltrædelsesproces er konditionalitet. Derfor skal **betingelserne være klare** lige fra starten. Det er vigtigt, at kandidatlandene er klar over, hvilke

benchmarks deres resultater vil blive holdt op mod, og at medlemsstaterne klart forstår, præcist hvad der forlanges af kandidatlandene. **Kommissionen vil fastlægge klarere betingelser for kandidatlandenes fremskridt**, navnlig via sine årsrapporter. Disse betingelser skal være objektive, præcise, detaljerede, strenge og kunne verificeres. Kommissionen vil også i relevante tilfælde anvende indikatorer fra tredje parter for at give medlemsstaterne mulighed for at træffe beslutninger på det bredest mulige grundlag.

Ved at skabe **klare og håndgribelige incitamenter af direkte interesse for borgerne kan EU anspore til reel politisk vilje** og belønne de resultater, der fremkommer som følge af krævende reformer og processen med politiske, økonomiske og samfundsmæssige forandringer. **Hvis et land gør tilstrækkelige fremskridt med reformprioriteter, der er aftalt under forhandlingerne, bør dette føre til:**

- Tættere integration af landet med Den Europæiske Union, tiltag for at fremskynde integrationen og "indfasningen" i forhold til de enkelte EU-politikker, EU-markedet og EU-programmerne, samtidig med at der sikres lige vilkår.
- Øget finansiering og større investeringer — bl.a. gennem et resultatbaseret og reformorienteret instrument til førtiltrædelsesstøtte og tættere samarbejde med internationale finansielle institutioner for at øge støttens løftestangseffekt.

Disse foranstaltninger bør via anvendelsen af EU-midler bidrage til at skabe en stærk europæisk præference, der er kompatibel med WTO's regler, samtidig med at der skabes en stærk lokal økonomi.

Samtidig med at fremskridtene med reformerne skal intensiveres og belønnes, er der også behov for **mere resolute foranstaltninger med forholdsmæssig sanktionering af alvorlig eller længerevarende stagnation eller tilbagegang** med hensyn til gennemførelse af reformer og opfyldelse af kravene i tiltrædelsesprocessen.

Sådanne afgørelser om at standse eller endda sætte processen i bagegear bør tages på grundlag af oplysningerne i **Kommissionens årlige vurdering** i udvidelsespakken om den overordnede balance i tiltrædelsesforhandlingerne og på grundlag af, i hvilket omfang de grundlæggende reformer, navnlig på retsstatsområdet, bliver gennemført. Medlemsstaterne vil fortsat kunne bidrage til denne proces ved at gøre Kommissionen opmærksom på enhver stagnation eller alvorlig tilbagegang i reformprocessen.

I alvorlige tilfælde kan Kommissionen til enhver tid selv eller efter behørigt begrundet anmodning fra en medlemsstat fremsætte forslag for at sikre en hurtig reaktion på situationen gennem forenklede procedurer, herunder omvendt kvalificeret flertal, når dette er relevant.

EU vil kunne imødegå potentielle problemer på flere måder:

- Medlemsstaterne vil kunne beslutte, at forhandlingerne på visse områder kan sættes i bero eller i de mest alvorlige tilfælde suspenderes fuldstændigt. Kapitler, som allerede er blevet lukket, vil kunne genåbnes eller genforhandles, hvis der er spørgsmål, som skal revurderes.
- EU-finansieringens omfang og intensitet kan eventuelt blive nedjusteret, undtagen i forbindelse med støtte til civilsamfundet.
- Visse fordele ved en tættere integration, f.eks. adgang til EU-programmer eller unilaterale indrømmelser vedrørende markedsadgang, vil kunne sættes i bero eller trækkes tilbage.

Forudsigeligheden og konditionaliteten vil også blive styrket gennem **større gennemsigtighed**. For at sikre reformernes bæredygtighed og lette overvågningen af gennemførelsen bør alle de centrale reformer i landene gennemføres på en fuldstændig gennemsigtig og inklusiv måde med inddragelse af de vigtigste interesseparter. Den Europæiske Union bør på sin side bestræbe sig på at gøre processen mere gennemsigtig og i højere grad offentliggøre vigtige dokumenter.

Kommissionen vil også fortsætte sine kommunikations- og informationsaktiviteter, bl.a. i EU's medlemsstater, hvor det primært er medlemsstaterne, der skal informere deres borgere og give dem faktuelle oplysninger om de strategiske muligheder og udfordringer, der er forbundet med processen.

I bilaget findes en tabel over de foreslåede klynger af kapitler. Kapitel 34 "*Institutioner*" og kapitel 35 "*Andre spørgsmål*" vil blive behandlet særskilt.

Teknisk bilag: klynger af forhandlingskapitler

1. Grundprincipper	23 — Retsvæsen og grundlæggende rettigheder 24 — Retfærdighed, frihed og sikkerhed Økonomiske kriterier De demokratiske institutioners funktionsmåde Reform af den offentlige forvaltning 5 — Offentlige udbud 18 — Statistikker 32 — Finanskontrol
2. Det indre marked	1 — Fri bevægelighed for varer 2 — Fri bevægelighed for arbejdstagere 3 — Etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser 4 — Frie kapitalbevægelser 6 — Selskabsret 7 — Intellektuel ejendomsret 8 — Konkurrencepolitik 9 — Finansielle tjenesteydelser 28 — Forbruger- og sundhedsbeskyttelse
3. Konkurrenceevne og inklusiv vækst	10 — Informationsamfund og medier 16 — Beskatning 17 — Økonomisk og monetær politik 19 — Socialpolitik og beskæftigelse 20 — Virksomheds- og industripolitik 25 — Videnskab og forskning 26 — Uddannelse og kultur 29 — Toldunionen
4. Grøn dagsorden og bæredygtig konnektivitet	14 — Transportpolitik 15 — Energi 21 — Transeuropæiske net 27 — Miljø og klimaændringer
5. Ressourcer, landbrug og samhørighed	11 — Landbrug og udvikling af landdistrikter 12 — Fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik 13 — Fiskeri 22 — Regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenterne 33 — Finansielle og budgetmæssige bestemmelser
6. Eksterne forbindelser	30 — Eksterne forbindelser 31 — Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik