



Bryssel den 5.2.2020
COM(2020) 57 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Förbättra anslutningsprocessen – Ett trovärdigt EU-perspektiv för västra Balkan

Förbättra anslutningsprocessen – Ett trovärdigt EU-perspektiv för västra Balkan

I) Inledning

Europeiska unionen och dess medlemsstater har sedan toppmötena i Feira och Thessaloniki 2000 och 2003 konsekvent uttryckt sitt **entydiga stöd för det europeiska perspektivet för västra Balkan**. Rådet (allmänna frågor) bekräftade i slutsatserna från sitt möte i juni 2019 ”sitt **engagemang för utvidgningen**, som fortsätter att vara ett centralt politikområde för Europeiska unionen, i linje med den förnyade konsensus om utvidgning som godkändes av Europeiska rådet den 14–15 december 2006 och i rådets därpå följande slutsatser”. Vid rådets möte i november 2019 rådde en samsyn om nyttan av att granska effektiviteten i anslutningsprocessen.

Dessa **konkreta meritbaserade utsikter till fullvärdigt EU-medlemskap för västra Balkan** ligger i unionens eget politiska, säkerhetsmässiga och ekonomiska intresse. I en tid av ökande globala utmaningar och motsättningar är detta mer än någonsin tidigare **en geostrategisk investering** i ett stabilt, starkt och enat Europa. Reella utsikter till EU-medlemskap är det viktigaste incitamentet och den viktigaste drivkraften för omvandlingsprocessen i regionen, och de ökar därigenom EU-medborgarnas kollektiva säkerhet och välbefinnande. Det är ett viktigt verktyg för att främja demokrati, rättsstatsprincipen och respekten för de grundläggande rättigheterna, som också är de viktigaste drivkrafterna för ekonomisk integration och det viktigaste ankaret för att främja försoning och stabilitet i regionerna. Att upprätthålla och stärka denna politik är därför oumbärligt för **EU:s trovärdighet, framgång och inflytande i och utanför regionen** – särskilt i tider av ökad geopolitisk konkurrens.

Men det står också klart att **effektiviteten i den övergripande anslutningsprocessen och i genomförandet av den måste förbättras ytterligare**. Även om den strategiska ledningen av politiken är mer aktuell än någonsin, måste den få betydligt bättre genomslag på fältet.

Trots successiva reformer, såsom det nya upplägget för rättsstatsprincipen, fokus på de grundläggande principerna och förbättringarna inom ramen för kommissionens strategi för västra Balkan 2018¹, måste processen vara bättre rustad att hantera **strukturella svagheter** i länderna, särskilt de som avser de grundläggande principerna.

Det är av största vikt att **bygga upp ett större förtroende mellan alla aktörer** och att stärka **anslutningsprocessen och göra den effektivare**. Den måste bli **mer förutsägbar, trovärdig** – bygga på objektiva kriterier och strikt positiv och negativ villkorlighet samt reversibilitet – och **dynamisk, och underställas starkare politisk styrning**.

I detta meddelande presenterar kommissionen konkreta förslag på hur hela anslutningsprocessen ska stärkas. Det övergripande målet är att öka bägge parter trovärdighet och förtroende och ge bättre resultat på fältet. De föreslagna ändringarna ryms inom de befintliga förhandlingsramarna och säkerställer lika villkor i regionen. Detta innebär att förhandlingsramarna för Serbien och Montenegro inte kommer att ändras, utan de föreslagna ändringarna skulle kunna tillgodoses inom de befintliga ramarna med dessa båda länders samtycke.

Ett centralt mål för Europeiska unionens engagemang för västra Balkan är att förbereda dem på att uppfylla alla krav som ställs för medlemskap. Detta inbegriper stöd till **grundläggande demokratiska, rättsstatliga och ekonomiska reformer** och anpassning till de grundläggande europeiska värdena. Detta kommer i sin tur att främja stabil och accelererad **ekonomisk tillväxt och social konvergens**.

För att anslutningsprocessen ska bli effektivare kommer **strategisk kommunikation** dessutom att vara avgörande. Det är mycket viktigt att öka medvetenheten i regionen om de möjligheter som ökad

¹ Trovärdiga utsikter till EU-medlemskap och ett ökat EU-engagemang för västra Balkan, COM(2018) 65 final.

integration och reformer medför, och att motverka fientlig påverkan från tredjeländer. Detta kräver också mer trovärdiga insatser av länderna själva. Deras myndigheters politiska åtaganden för det strategiska målet om EU-anslutning kommer att bedömas noggrannare i årsrapporterna.

Detta politiska angreppssätt kommer därför att utgöra hörnstenen i **en framåtblickande agenda**. Den agendan kommer att stödja omvandlingen av västra Balkan till fungerande marknadsekonomier som kan integreras fullt ut i EU:s inre marknad, skapa arbetstillfällen och möjligheter till företagande, förbättra företags- och investeringsklimatet, främja rättsstatsprincipen och stoppa kunskapsflykten från regionen. Dessa reformer är nödvändiga för att stärka ekonomierna på Balkan och förankra dem i EU:s marknader genom att påskynda den nödvändiga konvergensen med EU. Kommissionen kommer särskilt att överväga hur man kan främja investeringar, socioekonomisk integration och rättsstatsprincipen, förbättra tillträdet till EU:s inre marknad, stärka konnektiviteten och välkomna de möjligheter som den gröna ekonomin innebär. Kommissionen kommer att lägga fram ett meddelande om detta före toppmötet i Zagreb i maj 2020.

II) Blåsa nytt liv i anslutningsprocessen

a) Ökad trovärdighet

För att anslutningsprocessen ska kunna återfå trovärdigheten på båda sidor och nå sin fulla potential, måste den vila på grundmurad **tillit, ömsesidigt förtroende och tydliga åtaganden på båda sidor**.

Det **innebär att ledarna på västra Balkan måste ge mer trovärdighet åt sitt åtagande** att genomföra de grundläggande reformer som krävs, vare sig det gäller rättsstatsprincipen, kampen mot korruption, ekonomin eller säkerställandet av välfungerande demokratiska institutioner och offentlig förvaltning, och när det gäller anpassningen av utrikespolitiken. EU:s medlemsstater och deras invånare hyser befogade farhågor och behöver ges försäkran om det finns en otvetydiga politisk viljan hos länderna som framgår av strukturella och konkreta reformer. Ledarna på västra Balkan måste också visa att ytterligare ansträngningar att stärka det regionala samarbetet och de goda grannförbindelserna i syfte att skapa stabilitet och välstånd för sina medborgare, samtidigt som man inger EU förtroende att Balkan tar itu med arvet från det förflutna.

Det innebär också att **Europeiska unionen fullgör sitt orubbliga åtagande om en meritbaserad process**. Om ett partnerland uppfyller de objektiva kriterierna och de fastställda objektiva kraven, ska EU-länderna godta att man går vidare med nästa steg i processen. Alla parter måste undvika att i negativt syfte utnyttja olösta frågor i processen för anslutning till EU. I samma anda måste medlemsstaterna och institutionerna tala med en röst i regionen, ge tydliga signaler om stöd och uppmuntran och tala tydligt ärligt om brister när sådana uppstår.

Trovärdigheten bör stärkas genom en **ännu tydligare inriktning på de grundläggande reformer** som är avgörande för att vägen mot EU ska bli framgångsrik. Dessa grundläggande principer kommer att bli ännu mer centrala i anslutningsförhandlingarna. **Förhandlingarna om de grundläggande principerna kommer att inledas först och avslutas sist** och framstegen när det gäller dessa kommer att bestämma den övergripande takten för förhandlingarna. Följande kommer att utgöra vägledning för förhandlingarna om de grundläggande principerna:

- En färdplan för rättsstatskapiteln motsvarande de tidigare handlingsplanerna kommer att utgöra öppningsriktmärke. Interimistiska riktmärken kommer att fortsätta att fastställas. Inget annat kapitel kommer preliminärt att stängas innan dessa riktmärken har uppnåtts.
- En **färdplan för fungerande demokratiska institutioner** och reform av den offentliga förvaltningen.
- En starkare **koppling till det ekonomiska reformprogrammet** för att hjälpa länderna att uppfylla de ekonomiska kriterierna.

Kommissionen kommer också att ytterligare stärka de åtgärder som rör rättsstaten och institutionsuppbyggnad. Resultaten av dessa reformer kommer att vara ett krav på fördjupad sektoriell integration och framsteg i stort. Dessutom kommer korrupsionsbekämpningen att integreras genom ett tydlig inriktning på denna i lämpliga kapitel. Stöd till regionalt samarbete kommer att fortsätta ges i oförminskad omfattning. Alla ansträngningar måste göras för att lösa bilaterala tvister, med särskild tonvikt på den EU-understödda dialogen mellan Belgrad och Pristina, som bör slutföras med ett omfattande, rättsligt bindande normaliseringsavtal.

b) Starkare politisk styrning

Anslutningen till Europeiska unionen är en process som kräver och stöder grundläggande reformer och politiska och ekonomiska förändringar i de länder som vill ansluta sig, samt att det visas förmåga att ta delat ansvar som medlemsstat i EU. Den går inte framåt av sig själv, utan måste återspegla **ett aktivt samhällspolitiskt val** från deras sida för att nå och iakttä de högsta europeiska normerna och värderingarna. Likaså är medlemsstaternas åtagande att dela en gemensam framtid med västra Balkan som fullvärdiga medlemmar av unionen inte endast ett tekniskt men även ett betydande politiskt åtagande.

Detta innebär att båda sidor bör **visa större ledarskap** och leva upp till sina respektive åtaganden offentligt och samtidigt mer direkt engagera sig i frågor som ger anledning till oro. Med tanke på vad som står på spel är det hög tid att **sätta den politiska karaktären hos processen i centrum** och säkerställa starkare styrning och engagemang på hög nivå från medlemsstaternas sida.

Detta bör inbegripa att skapa nya möjligheter till **politisk och politisk dialog på hög nivå** med länderna, **genom regelbundna toppmöten mellan EU och västra Balkan och intensifierade ministerkontakter**, särskilt på områden där anpassningen fortskrider väl och nyckelkriterierna uppfylls. Sådant ökat engagemang skulle kunna leda till att länderna deltar som **observatörer** vid viktiga EU-möten i frågor av väsentlig betydelse för dem.

Det är viktigt att se till att **alla organ inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet inriktar sig mycket mer på de viktigaste politiska frågorna och reformerna** samt möjliggör en verklig politisk dialog. Regeringskonferenser bör möjliggöra en starkare politisk styrning av anslutningsförhandlingarna.

Medlemsstaterna uppmanas bidra mer systematiskt till anslutningsprocessen, bland annat genom övervakning på plats genom sina experter, genom direkta bidrag till årsrapporterna och genom sektorsspecifik expertis. Medlemsstaterna får också möjlighet att se över och övervaka de övergripande framstegen mer regelbundet.

Kommissionen kommer att fortsätta att utvärdera de övergripande framstegen i förhandlingarna. I sitt årliga utvidgningspaket **lägger den fram förslag på reformarbetet under det kommande året** mer i detalj, för godkännande av medlemsstaterna, **inbegripet förslag till korrigerande åtgärder**.

Landspecifika regeringskonferenser bör äga rum efter offentliggörandet av kommissionens **årliga rapport** om varje land och **fungera som forum för politisk dialog** om reformer, utvärdera det övergripande anslutningsprocessen och fastställa planeringen för det kommande året, inbegripet öppning och stängning av kapitel/kluster av kapitel och eventuella korrigerande åtgärder. Alla sidor måste se till att de företräds i regeringskonferensen **på lämplig nivå för att möjliggöra en givande politisk dialog**.

Stabiliserings- och associeringsrådet ger också ett viktigt och kompletterande tillfälle till politisk dialog om reformer. Tillsammans med stabiliserings- och associeringskommittéerna och underkommittéerna kan de dessutom göra det möjligt att **bättre övervaka framstegen och ta itu med vissa aspekter av den påskyndade integrationen** i de respektive klustren (se nedan).

En fördjupad politisk inventering bör ske vid avgörande tillfällen i samband med varje partners anslutningsprocess, till exempel när interimistiska riktmärken för grundläggande reformer har

uppnått, vid varje tidpunkt då rådet fattar beslut om huruvida villkoren för att öppna ett kluster är uppfyllda, och när de övergripande förhandlingarna tekniskt sett är redo att avslutas.

c) En mer dynamisk process

I syfte att göra förhandlingsprocessen mer dynamisk och främja ett ömsesidigt utbyte av insatser utöver enskilda kapitel kommer **förhandlingskapitlen att ordnas i tematiska kluster**. Dessa kluster följer breda teman såsom goda styrelseformer, den inre marknaden, ekonomisk konkurrenskraft och konnektivitet.

En indelning av kapitlen i kluster kommer att möjliggöra **en tydligare inriktning på kärnsektorer i den politiska dialogen** och ge en förbättrad ram för politiskt engagemang på högre nivå. Det kommer att göra det möjligt att identifiera **de viktigaste och mest brådskande reformerna per sektor**. Detta kommer att ge övergripande reformprocesser större genomslag på fältet, genom bättre incitament till sektorsvisa reformer i medborgarnas och företagets intresse.

Förhandlingarna om varje kluster kommer att öppnas som en helhet – efter att öppningsriktmärkena har uppnåtts – i stället för att föras kapitel för kapitel. Som ett resultat av genomgången, som utförts per kluster, kommer EU och kandidatlandet att komma överens om prioriteringar för snabbare integration och viktiga reformer. När dessa prioriteringar har behandlats tillräckligt ingående öppnas klustret (som omfattar alla tillhörande kapitel) utan ytterligare villkor och stängningsriktmärken fastställs för varje kapitel. Om viktiga reformer redan har genomförts före öppnandet bör tidsfristen mellan öppnandet av klustret och avslutandet av enskilda kapitel begränsas, helst inom ett år, beroende på hur reformerna fortskrider, med fokus på de återstående åtgärder som krävs för att säkerställa full anpassning.

Klustren kommer att anpassas till underkommittéer inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet, så att framstegen i klustret kan övervakas och särskilda åtgärder vidtas för att påskynda anpassningen inom ramen för strukturerna i stabiliserings- och associeringsavtalet. Detta kommer att möjliggöra riktade dialoger och fastställande av **möjligheter till snabbare anpassning** och integrering i alla EU:s politikområden, med tydliga fördelar för Europeiska unionen och kandidatländerna.

För att öka dynamiken i **förhandlingarna med Serbien och Montenegro** kan arbetet med kapitel också ordnas i kluster, samtidigt som man respekterar de befintliga förhandlingsramarna och med dessa länders samtycke. Detta möjliggör också ökad politisk inriktning på viktiga sektorer och skapa politisk dynamik i länderna kring centrala frågor för anpassning. Möjlighet att inleda ett förfarande för att identifiera områden av intresse för en snabbare anpassning och integration av sektorerna erbjuds också, tillsammans med gemensamma färdplaner som ska godkännas och följas upp i strukturerna för stabiliserings- och associeringsavtalet.

d) Förutsebarhet, positiv och negativ villkorlighet

Det finns starka krav från medlemsstaterna och länderna på västra Balkan på en process som är mer förutsägbar och ger **större klarhet om vad unionen förväntar sig** av utvidgningsländerna i olika skeden av processen, och om vilka **positiva och negativa konsekvenser** framsteg eller brist på framsteg får.

Kommissionen kommer att använda **utvidgningspaketet för att kontrollera kandidatländernas efterlevnad av kraven** i gemenskapens regelverk och **ge tydligare vägledning** om särskilda reformprioriteringar och anpassningskriterier samt förväntningar om nästa steg i processen. En starkare politisk styrning och regeringskonferenser med nya inriktningar kommer att öka förutsägbarheten, med tydligare planering för det kommande året. De politiska aktörerna i länderna får därmed en tydligare bild av vad som måste göras för att gå vidare. Detta kommer att inbegripa uppgifter om vilka kluster/kapitel som eventuellt kan öppnas eller stängas och, i förekommande fall, vilka villkor som fortfarande måste uppfyllas för att detta ska ske.

Det centrala inslaget i anslutningsprocessen på grundval av meriter är dess villkorlighet. Emellertid **måste villkoren vara tydliga** från början för att åstadkomma detta. Det är viktigt att kandidatländerna känner till de riktmärken som deras resultat kommer att mätas mot, och att medlemsstaterna delar en tydlig förståelse av exakt vad som förväntas av de sökande. **Kommissionen kommer att bättre definiera de villkor som uppställs för anslutningskandidaternas** framsteg, särskilt genom sina årsrapporter. Dessa villkor ska vara objektiva, precisa, detaljerade, strikta och kontrollerbara. Kommissionen kommer också att använda indikatorer från tredje part, när detta är relevant, för att ge medlemsstaterna största möjliga underlag för sina beslut.

Genom att tillhandahålla **tydliga och konkreta incitament av direkt intresse för invånarna kan EU främja verklig politisk vilja** och belöna resultat som uppstår genom krävande reformer och politiska, ekonomiska och samhällseliga förändringar. **Om länderna i tillräckligt hög grad genomför de reformprioriteringar som man enats om i förhandlingarna bör detta leda till följande:**

- Ökad integrering av landet med Europeiska unionen, arbete med att påskynda integreringen och ”fasa in” enskilda EU-politikområden, EU:s marknad och EU-program, samtidigt som lika villkor säkerställs.
- Ökad finansiering och ökade investeringar — bland annat genom ett resultatbaserat och reforminriktat instrument för stöd inför anslutningen och närmare samarbete med internationella finansinstitut för att öka stödet.

Dessa åtgärder bör, genom användningen av EU-medel, bidra till att skapa en stark europeisk preferens som är förenlig med WTO:s bestämmelser, samtidigt som en stark lokal ekonomi skapas.

Samtidigt som reformer måste uppmuntras och belönas mer konkret, finns det ett behov av **mer kraftfulla åtgärder som proportionellt sanktionerar allvarlig eller långvarig stagnation, eller tillbakagång**, i att genomföra reformer och uppfylla anslutningsprocessens krav.

Sådana beslut om att stoppa eller till och med upphäva processen bör grundas på **kommissionens årliga bedömning** i utvidgningspaketet om det totala saldot i anslutningsförhandlingarna och om i vilken utsträckning grundläggande reformer, särskilt när det gäller rättsstatsprincipen, håller på att genomföras. Medlemsstaterna fortsätter kunna bidra till denna process genom att underrätta kommissionen om eventuell stagnation eller allvarlig tillbakagång i reformprocessen.

I allvarliga fall kan kommissionen när som helst lägga fram förslag, antingen på egen hand eller på motiverad begäran av en medlemsstat, för att säkerställa snabbt åtgärdande av situationen genom, när så är lämpligt, förenklade förfaranden, inbegripet omröstning via omvänd majoritet.

EU kan hantera potentiella problem på flera olika sätt:

- Medlemsstaterna kan besluta att förhandlingar kan uppskjutas på vissa områden eller, i de allvarligaste fallen, avbrytas helt. Redan avslutade kapitel kan öppnas på nytt eller återställas om frågorna måste bedömas på nytt.
- EU-finansieringens omfattning och nivå skulle kunna justeras nedåt, med undantag för stöd till det civila samhället.
- Fördelarna med en ökad integration, t.ex. tillgång till EU-program, ensidiga koncessioner för marknadstillträde, kan pausas eller dras tillbaka.

Förutsägbarheten och villkorligheten kommer också att förbättras genom **ökad öppenhet**. För att säkerställa reformernas hållbarhet och underlätta övervakningen av genomförandet bör alla viktiga reformer i länderna genomföras på ett fullständigt öppet och inkluderande sätt, med deltagande av viktiga aktörer. Europeiska unionen bör å sin sida sträva efter att göra processen mer öppen, med mer omfattande offentliggörande av viktiga dokument.

Kommissionen kommer också att fortsätta sin kommunikations- och informationsverksamhet, även i EU-länderna, där det i första hand är medlemsstaternas uppgift att informera sina medborgare och ge dem fakta om processens strategiska möjligheter och utmaningar.

En tabell med de föreslagna kapitelklustren återfinns i bilagan. Kapitel 34 ”Institutioner” och kapitel 35 ”Övriga frågor” kommer att behandlas separat.

Teknisk bilaga: kluster av förhandlingskapitel

1. Grundläggande principer	23 - Rättsväsen och grundläggande rättigheter 24 - Rättvisa, frihet och säkerhet Ekonomiska kriterier Fungerande demokratiska institutioner Reform av den offentliga förvaltningen 5 - Offentlig upphandling 18 - Statistik 32 - Finansiell kontroll
2. Inre marknaden	1 - Fri rörlighet för varor 2 - Fri rörlighet för arbetstagare 3 - Etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster 4 - Fri rörlighet för kapital 6 - Bolagsrätt 7 - Immaterialrätt 8 - Konkurrenspolitik 9 - Finansiella tjänster 28 - Konsumentskydd och hälsoskydd
3. Konkurrenskraft och inkluderande tillväxt	10 - Informationssamhället och medier 16 - Beskattning 17 - Ekonomisk och monetär politik 19 - Socialpolitik och sysselsättning 20 - Företagspolitik och industripolitik 25 - Vetenskap och forskning 26 - Utbildning och kultur 29 - Tullunionen
4. Den gröna agendan och hållbar konnektivitet	14 - Transportpolitik 15 - Energi 21 - Transeuropeiska nät 27 - Miljö och klimatförändring
5. Resurser, jordbruk och sammanhållning	11 - Jordbruk och landsbygdsutveckling 12 - Livsmedelssäkerhet, veterinära frågor och växtskydd 13 - Fiske 22 - Regionalpolitik och samordning av strukturinstrument 33 - Finansiella och budgetmässiga bestämmelser
6. Yttre förbindelser	30 - Yttre förbindelser 31 - Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik