



V Bruselu dne 5.2.2020
COM(2020) 57 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Posílení procesu přistoupení – přesvědčivá perspektiva EU pro západní Balkán

Posílení procesu přistoupení – přesvědčivá perspektiva EU pro západní Balkán

I) Úvod

Evropská unie a její členské státy vyjadřují od summitu ve Feiře v roce 2000 a v Soluni v roce 2003 soustavně **jednoznačnou podporu evropské perspektivě západního Balkánu**. V závěrech přijatých v červnu 2019 na zasedání Rady pro obecné záležitosti Rada rovněž znovu potvrdila, „že je **odhodlána pokračovat v procesu rozšíření**, který je i nadále jednou z klíčových politik Evropské unie, v souladu s obnoveným konsensem ohledně rozšíření, který byl schválen Evropskou radou na zasedání ve dnech 14. a 15. prosince 2006 a v následných závěrech Rady.“ Na zasedání Rady v listopadu 2019 panovala názorová shoda ohledně užitečnosti posouzení účinnosti přístupových jednání.

Tato **pevná a na výsledcích založená vyhlídka plnoprávného členství** západního Balkánu v **Unii** je v politickém, bezpečnostním a hospodářském zájmu samotné Unie. V době narůstajících globálních výzev a rozdílů je toto členství více než kdy dříve **geostrategickou investicí** do stabilní, silné a spojené Evropy. Přesvědčivá perspektiva přistoupení je klíčovou pobídkou a hnací silou transformace v regionu, která posiluje naši kolektivní bezpečnost a prosperitu. Je to klíčový nástroj na podporu demokracie, právního státu a dodržování základních práv, jež jsou rovněž hlavními motory hospodářské integrace a základní oporou při podpoře regionálního usmíření a stability. Zachování a posílení této politiky je proto nezbytné pro **důvěryhodnost EU, její úspěch a vliv v regionu i mimo něj**, a to zejména v době zvýšené geopolitické konkurence.

Je nicméně rovněž zřejmé, že **účinnost celého procesu přistoupení a jeho realizace je třeba dále zlepšovat**. Strategické směřování politiky je platnější než kdykoli dříve, ale politika musí být v praxi mnohem lépe prosazována.

I přes postupné reformy, mezi něž patří nový přístup k otázce právního státu, zaměření na základní zásady a zlepšení v rámci strategie Komise pro západní Balkán z roku 2018¹, potřebuje proces lepší nástroje pro řešení **strukturálních nedostatků** v dotčených zemích, zejména v oblasti základních zásad.

Je velmi důležité **vybudovat větší důvěru mezi všemi zúčastněnými stranami**, posílit **proces přistoupení a zvýšit jeho účinnost**. Proces musí být **předvídatelnější, důvěryhodnější** – musí být založen na objektivních kritériích a na přísných pozitivních a negativních podmínkách a na zásadě reversibility – **dynamičtější a mít silnější politické vedení**.

Toto sdělení stanoví konkrétní návrhy Komise zaměřené na posílení celého procesu přistoupení. Jejich obecným cílem je posílit důvěru na obou stranách a dosáhnout lepších výsledků v praxi. Navrhované změny mohou být zahrnuty do stávajících rámců pro jednání, což zajistí v regionu rovné podmínky. To znamená, že rámce pro jednání se Srbskem a Černou Horu nebudou změněny, ale navrhované změny by mohly být se souhlasem obou těchto zemí začleněny do stávajících rámců.

Základním cílem angažovanosti Evropské unie na západním Balkáně je připravit tento region na plnění všech požadavků na členství. To zahrnuje podporu **významných reforem v oblasti**

¹ Přesvědčivá perspektiva rozšíření pro západní Balkán a větší angažovanost Unie v tomto regionu, COM(2018) 65 final.

demokratických zásad, právního státu a hospodářství a dosažení souladu s hlavními evropskými hodnotami. Tato opatření zase přispějí k posílení a zrychlení **hospodářského růstu a sociální soudržnosti**.

Aby byl proces přistoupení účinnější, bude mít zásadní význam **strategická komunikace**. Je velice důležité, aby se v regionu zvýšilo povědomí o možnostech, které užší integrace a reformy přinášejí, a aby se vyřešil neblahý vliv třetích zemí. To vyžaduje věrohodné úsilí rovněž ze strany samotných zemí. Veřejná politická angažovanost jejich orgánů v otázce strategického cíle přistoupení k EU bude podrobněji hodnocena ve výročních zprávách.

Tento politický přístup bude tedy základním pilířem **agendy zaměřené na budoucnost**. Tato agenda podpoří přeměnu zemí západního Balkánu na fungující tržní ekonomiky, které jsou schopné plně se začlenit do jednotného trhu EU, vytvářet pracovní a podnikatelské příležitosti, zlepšovat podmínky pro podnikání a investice, prosazovat právní stát a zastavit odliv mozků z regionu. Tyto reformy jsou zásadním předpokladem pro posílení hospodářství balkánských zemí a pro jejich ukotvení na trzích EU urychlením nezbytného sbližování s EU. Komise zváží zejména to, jak dosáhnout pokroku v oblasti investic a sociální a hospodářské integrace a právního státu, zlepšit přístup na jednotný trh EU, posílit konektivitu a využít příležitostí, jež nabízí zelená ekonomika. Sdělení týkající se těchto otázek předloží Komise před summitem, který se bude konat v květnu 2020 v Záhřebu.

II) Oživení procesu přistoupení

a) Větší důvěryhodnost

Aby si proces přistoupení znovu získal důvěru na obou stranách a aby jeho potenciál mohl být plně využit, musí být založen na **pevné a vzájemné důvěře a jasných závazcích na obou stranách**.

To znamená, že **představitelé zemí západního Balkánu musí přesvědčivěji plnit své závazky** a zavést požadované zásadní reformy, ať už se jedná o právní stát, potírání korupce, hospodářství nebo zajištění řádného fungování demokratických institucí a veřejné správy a souladu v oblasti zahraniční politiky. Členské státy EU a občané mají oprávněné obavy a potřebují mít jistotu ohledně jednoznačné politické vůle těchto zemí, jejímž důkazem jsou hmatatelné strukturální reformy. Představitelé zemí západního Balkánu musí rovněž více usilovat o posílení regionální spolupráce a dobrých sousedských vztahů, aby svým občanům zajistili stabilitu a prosperitu a EU jistotu, že se region vypořádává s dědictvím své minulosti.

To rovněž znamená, že **Evropská unie musí dostát svému závazku respektovat přístup založený na výsledcích**. Jakmile partnerská země splní objektivní kritéria a stanovené objektivní podmínky, dají členské státy souhlas k postupu do další fáze procesu. Všechny strany se musí vyvarovat zneužívání nevyřešených otázek v procesu k přistoupení k EU. Stejně tak členské státy a orgány musí v regionu vystupovat jednotně a vysílat jasné povzbuzující signály podpory a o případných nedostacích hovořit jasně a upřímně.

Důvěryhodnost by měla být posílena **kladením ještě většího důrazu na zásadní reformy** nezbytné pro úspěch na cestě do EU. Tyto základní zásady budou při přístupových jednáních ještě důležitější. **Jednání o základních zásadách budou otevřena jako první a uzavřena jako poslední** a podle toho, jak budou postupovat, se bude odvíjet celkové tempo jednání. Jednání o základních zásadách se budou řídit:

- **plánem pro kapitoly týkající se právního státu**, který odpovídá předchozím akčním

plánům a který bude kritériem pro zahájení jednání. Nadále budou stanovována i průběžná kritéria. Dokud tato kritéria nebudou splněna, nemůže být žádná další kapitola prozatímně uzavřena,

- **plánem pro fungování demokratických institucí** a reformu veřejné správy,
- **silnějším propojením s programem hospodářské reformy**, které zemím pomůže splnit hospodářská kritéria.

Komise rovněž dále posílí opatření týkající se právního státu a budování institucí. Výsledky stojící za těmito reformami budou podmínkou pro hlubší odvětvovou integraci a celkový pokrok. Kromě toho bude v příslušných kapitolách kladen velký důraz na boj proti korupci. Regionální spolupráce bude podporována s nezměněnou intenzitou. Je zapotřebí vynaložit veškeré úsilí na řešení dvoustranných sporů se zvláštním důrazem na dialog mezi Bělehradem a Prištinou, který zprostředkovává EU a který by měl vyústit v uzavření právně závazné komplexní dohody o normalizaci vztahů.

b) Silnější politické vedení

Přistoupení k Evropské unii je proces, který vyžaduje a zároveň podporuje zásadní reformu a politickou a ekonomickou transformaci zemí, jež se ucházejí o vstup do EU a jež chtějí prokázat svou schopnost převzít sdílenou odpovědnost jakožto členský stát EU. Tento proces není automatický, ale musí být odrazem **aktivního společenského rozhodnutí** na straně těchto zemí dosáhnout nejvyšších evropských norem a hodnot a tyto hodnoty a normy respektovat. Závazek členských států sdílet se zeměmi západního Balkánu společnou budoucnost jako s plnoprávními členy Unie je zároveň významným politickým a nikoli pouze technickým závazkem.

To znamená, že obě strany by měly **projevit větší iniciativu** a veřejně plnit své příslušné závazky a zároveň aktivněji řešit otázky vzbuzující obavy. Vzhledem k tomu, co je ve hře, je načas **vyzdvihnout politický charakter procesu** a zajistit silnější vedení a větší zapojení členských států na vysoké úrovni.

To by mělo zahrnovat vytváření nových příležitostí pro **politický a strategický dialog na vysoké úrovni** s danými zeměmi **prostřednictvím pravidelných summitů EU a zemí západního Balkánu a intenzivnějších kontaktů na ministerské úrovni**, zejména v oblastech, kde dosahování souladu probíhá dobře a kde jsou plněna klíčová kritéria. Výsledkem takového většího zapojení by mohla být účast zemí na pozici **pozorovatele** během klíčových jednání Evropské unie o tématech, jež jsou pro tyto země velmi důležitá.

Bude třeba zajistit, aby se **všechny příslušné orgány dohody o stabilizaci a přidružení mnohem více zaměřily na klíčové politické otázky a reformy**, a otevřely tak cestu ke skutečnému politickému dialogu. Mezivládní konference by měly zajišťovat silnější politické vedení procesu přístupových jednání.

Členské státy budou vyzvány, aby se do procesu přistoupení **systematičtěji zapojovaly**, mimo jiné monitorováním v terénu prováděným jejich odborníky, přímými příspěvky do výročních zpráv a odvětvovými odbornými zkušenostmi. Členské státy budou rovněž moci celý proces pravidelněji přezkoumávat a monitorovat.

Komise bude nadále hodnotit celkový pokrok v jednáních. **V rámci každoročního balíčku týkajícího se rozšíření bude formulovat své návrhy** pro nadcházející rok s podrobnými informacemi o reformách, které budou schvalovat členské státy, **a to včetně návrhů nápravných opatření.**

Po zveřejnění zpráv, které pro každou zemi každoročně vypracovává Komise, by se měly konat **mezivládní konference pro jednotlivé země**, které by měly **fungovat jako fóra pro politický dialog** o reformách, hodnotit celkový proces přistoupení a stanovovat plán pro nadcházející rok, včetně otevření a uzavření kapitol / tematických okruhů, a vytyčovat případná nápravná opatření. Všechny strany budou muset zajistit, aby byly na mezivládní konferenci zastoupeny na **odpovídající úrovni, aby bylo možné vést produktivní politický dialog**.

Rady stabilizace a přidružení rovněž významně přispějí k politickému dialogu o reformách. Kromě toho mohou společně s Výbory pro stabilizaci a přidružení a podvýbory **lépe monitorovat dosažený pokrok a řešit aspekty spojené s urychlenou integrací** v příslušných tematických okruzích (viz níže).

V klíčových okamžicích procesu přistoupení každého z partnerů by mělo být vypracováno detailnější politické hodnocení, např. jakmile jsou splněna průběžná kritéria týkající se zásadních reforem, pokaždé, když Rada musí rozhodnout, zda jsou splněny podmínky pro otevření tematického okruhu, a jakmile budou celková jednání technicky připravena k uzavření.

c) Dynamičtější proces

Ve snaze vnést do vyjednávacího procesu větší dynamiku a podpořit vzájemné obohacování nad rámec jednotlivých kapitol **budou kapitoly přístupových jednání uspořádány do tematických okruhů**. Tyto okruhy zastupují obsáhlá témata, jako je řádná správa věcí veřejných, vnitřní trh, konkurenceschopnost a konektivita.

Uspořádání do tematických okruhů umožní **větší zaměření na klíčová odvětví politického dialogu** a poskytne lepší rámec pro politickou angažovanost na vyšší úrovni. Díky tomu bude možné **určit nejdůležitější a nejnaléhavější reformy v jednotlivých odvětvích**. Tím se posílí účinnost celého procesu reforem v praxi, neboť budou lépe stimulovány odvětvové reformy v zájmu občanů a podniků.

Jednání budou otevřena pro každý okruh jako celek – po splnění kritérií pro zahájení jednání – tedy nikoli podle jednotlivých kapitol. Na základě posouzení, které je prováděno pro tematický okruh, se EU a kandidátská země dohodnou na prioritách urychlené integrace a klíčových reformách. Jakmile budou tyto priority dostatečně vyřešeny, otevře se jednání o tematickém okruhu (zahrnujícím všechny související kapitoly) bez dalších podmínek a pro každou kapitolu se stanoví kritéria pro uzavření. Pokud budou důležité reformy provedeny již před otevřením, měla by být doba mezi otevřením tematického okruhu a uzavřením jednotlivých kapitol omezena, pokud možno na méně než jeden rok, podle toho, jak reformy pokračují, a s důrazem na zbývající opatření, která jsou nebytná k dosažení plného souladu.

Tematické okruhy budou uvedeny do souladu s podvýbory podle jednotlivých dohod o stabilizaci a přidružení, aby pokrok daného tematického okruhu mohl být monitorován a mohla být přijata zvláštní opatření pro urychlený soulad v rámci struktur těchto dohod. Tím vznikne prostor pro cílené dialogy a bude možné určit **příležitosti k urychlenému souladu** a integraci ve všech oblastech politiky EU s jasným přínosem pro Evropskou unii a kandidátské země.

Ve snaze zvýšit dynamiku **jednání se Srbskem a Černou Horou** může být práce na kapitolách rovněž organizována do tematických okruhů, přičemž je třeba respektovat stávající rámce pro jednání a dohodu s těmito zeměmi. To umožní větší zaměření politik na klíčová odvětví a dá zemím nový impuls ohledně klíčových otázek pro dosažení souladu. Budou mít

možnost podílet se na určování oblastí, které jsou prioritní pro urychlený soulad a integraci na úrovni odvětví, přičemž společné plány budou dojednávány a sledovány v rámci struktur dohod o stabilitě a přidružení.

d) Předvídatelnost, pozitivní a negativní podmíněnost

Členské státy i země západního Balkánu důrazně požadují, aby byl proces předvídatelnější a aby zajišťoval **jasnější informace ohledně toho, co Unie** od zemí, které jsou v procesu rozšíření, v různých fázích očekává, jaké **pozitivní důsledky** může pokrok v oblasti reforem přinést a jaké budou **negativní důsledky** v opačném případě.

Komise využije **balíček týkající se rozšíření ke kontrole souladu** kandidátů s *acquis* a **poskytne jasnější informace** ohledně specifických priorit reforem a kritérií pro posuzování souladu, jakož i očekávání pro další fáze procesu. Silnější politické vedení a nově zaměřené mezivládní konference zvýší předvídatelnost a umožní jasnější plánování pro nadcházející rok. Političtí aktéři v zemích tak budou mít jasnější představu, co musí pro postup do další fáze udělat. Mimo jiné budou vědět, jaké tematické okruhy nebo kapitoly by mohly být otevřeny nebo uzavřeny, případně jaké podmínky ještě musí být splněny, aby se tak mohlo stát.

Klíčovým prvkem procesu přistoupení založeného na výsledcích je jeho podmíněnost. Aby se toho dosáhlo, **musí však být podmínky jasné** od počátku. Je důležité, aby kandidátské země znaly referenční kritéria, podle kterých budou jejich výsledky posuzovány, a aby členské státy měly jasnou a stejnou představu o tom, co přesně se od kandidátů požaduje. **Komise lépe vymezí podmínky, jež kandidátské země musí splnit**, a to zejména ve svých každoročních zprávách. Tyto podmínky musí být objektivní, přesné, podrobné, jednoznačné a ověřitelné. Komise bude rovněž v případě potřeby využívat ukazatele třetích stran, aby členským státům poskytla co nejvíce informací, o které by se při svém rozhodování mohly opřít.

Prostřednictvím **jasných a konkrétních pobídek, které přímo sledují zájmy občanů, může EU podpořit skutečnou politickou vůli** a ocenit výsledky náročných reforem a procesu politické, ekonomické a společenské změny. **Pokud země dosáhne v oblasti priorit reforem dohodnutých v rámci jednání dostatečného pokroku, mělo by to vést k:**

- její užší integraci s Evropskou unií, urychlení integrace a postupnému zavádění jednotlivých politik EU, trhů EU a programů EU při zajištění rovných podmínek,
- většímu objemu finančních prostředků a investic – mimo jiné prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci, který je založen na výsledcích a orientován na reformy, a užší spolupráce s mezinárodními finančními institucemi za účelem maximalizace podpory.

Tato opatření by měla prostřednictvím využívání finančních prostředků EU pomoci vytvořit silnou evropskou preferenci slučitelnou se závazky WTO a zároveň posílit místní hospodářství.

Zatímco musí být pokrok v oblasti reforem stimulován a odměňován hmatatelnějším způsobem, jsou rovněž třeba i **rozhodnější opatření přiměřeně postihující případy závažné nebo dlouhodobé stagnace či dokonce zhoršení situace** při provádění reforem a plnění požadavků procesu přistoupení.

Rozhodnutí o pozastavení či dokonce o zvrácení procesu by měla být přijata **na základě každoročního posouzení** celkové vyváženosti přístupových jednání a rozsahu, v jakém jsou zásadní reformy, zejména reformy právního státu, prováděny, které **Komise** prezentuje v

balíčku týkajícím se přidružení. Členské státy budou moci k tomuto procesu i nadále přispívat oznamováním jakékoli stagnace nebo závažného zhoršení reformního procesu.

V závažných případech může Komise návrh předložit kdykoli z vlastního podnětu, nebo na základě řádně odůvodněné žádosti členského státu, aby zajistila rychlé vyřešení situace prostřednictvím (kdykoli je to namístě) zjednodušených postupů, včetně hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou.

EU by mohla potenciální problémy řešit několika způsoby:

- Členské státy by mohly rozhodnout o odložení jednání v některých oblastech, nebo v nejzávažnějších případech o jejich úplném přerušení. Již uzavřené kapitoly by mohly být opět otevřeny nebo v případě, že je nutné určité otázky přehodnotit, by mohla být jednání nově zahájena.
- Rozsah a intenzita financování EU by mohly být s výjimkou podpory občanské společnosti odpovídajícím způsobem sníženy.
- Výhody plynoucí z užší integrace, např. přístup k programům EU, jednostranným koncesím k přístupu na trh, by mohly být pozastaveny nebo odejmuty.

Předvídatelnost a podmíněnost bude posílena rovněž i **větší transparentností**. Aby se zajistila udržitelnost reforem a bylo možné snáze monitorovat provádění, měly by být veškeré klíčové reformy v zemích prováděny zcela transparentně a inkluzivně za účasti klíčových zúčastněných stran. Evropská unie by měla sama usilovat o větší transparentnost procesu a měla by více zveřejňovat klíčové dokumenty.

Komise bude rovněž pokračovat ve svých činnostech v oblasti komunikace a poskytování informací, a to i v členských státech EU, jež nesou hlavní odpovědnost za informování svých občanů o skutečnostech ohledně strategických příležitostí a výzvách procesu.

Tabulka s uvedením navrhovaných tematických okruhů kapitol je uvedena v příloze. Kapitola 34 „*Orgány*“ a kapitola 35 „*Ostatní otázky*“ budou řešeny odděleně.

Technická příloha: tematické okruhy kapitol jednání

1. Základní zásady	23 – Soudnictví a základní práva 24 – Právo, svoboda a bezpečnost Hospodářská kritéria Fungování demokratických institucí Reforma veřejné správy 5 – Zadávání veřejných zakázek 18 – Statistika 32 – Finanční kontrola
2. Vnitřní trh	1 – Volný pohyb zboží 2 – Volný pohyb pracovníků 3 – Právo usazování a volný pohyb služeb 4 – Volný pohyb kapitálu 6 – Právo společností 7 – Právo duševního vlastnictví 8 – Politika hospodářské soutěže 9 – Finanční služby 28 – Ochrana spotřebitele a ochrana zdraví
3. Konkurenceschopnost a inkluzivní růst	10 – Informační společnost a média 16 – Daně 17 – Hospodářská a měnová politika 19 – Sociální politika a zaměstnanost 20 – Politika v oblasti podnikání a průmyslu 25 – Věda a výzkum 26 – Vzdělávání a kultura 29 – Celní unie
4. Zelená agenda a udržitelná konektivita	14 – Dopravní politika 15 – Energetika 21 – Transevropské sítě 27 – Životní prostředí a změna klimatu
5. Zdroje, zemědělství a soudržnost	11 – Zemědělství a rozvoj venkova 12 – Bezpečnost potravin, veterinární a rostlinolékařská politika 13 – Rybolov 22 – Regionální politika a koordinace strukturálních nástrojů 33 – Finanční a rozpočtová ustanovení
6. Vnější vztahy	30 – Vnější vztahy 31 – Zahraniční, bezpečnostní a obranná politika