



Bruxelas, 5.2.2020
COM(2020) 57 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Reforçar o processo de adesão — Uma perspetiva credível de adesão à UE para os
Balcãs Ocidentais**

Reforçar o processo de adesão — Uma perspetiva credível de adesão à UE para os Balcãs Ocidentais

I) Introdução

A União Europeia e os seus Estados-Membros têm reiteradamente manifestado o seu **apoio inequívoco à perspetiva europeia dos Balcãs Ocidentais** desde as cimeiras de Santa Maria da Feira e Salónica, em 2000 e 2003. Nas conclusões adotadas no Conselho dos Assuntos Gerais de junho de 2019, o Conselho reafirmou também *o seu «empenho a favor do alargamento, que continua a ser uma política fundamental da União Europeia, em consonância com o consenso renovado em torno do alargamento aprovado no Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro de 2006 e com subseqüentes conclusões do Conselho.»* No Conselho de novembro de 2019 houve concordância quanto à utilidade de examinar a eficácia do processo de negociações de adesão.

Esta **firme perspetiva de adesão plena dos países dos Balcãs Ocidentais à UE, com base no mérito**, é do interesse da União em termos políticos, económicos e de segurança. Numa altura de desafios e divisões crescentes a nível global, tal continua a representar, mais do que nunca, **um investimento geoestratégico** numa Europa estável, forte e unida. Uma perspetiva de adesão credível é o principal incentivo e o motor da transformação na região, reforçando assim a nossa segurança e prosperidade coletivas. Trata-se de um instrumento fundamental para promover a democracia, o Estado de direito e o respeito pelos direitos fundamentais, que são também os principais motores da integração económica e a âncora essencial para promover a reconciliação e a estabilidade regionais. A manutenção e o reforço desta política são, pois, indispensáveis para **a credibilidade, o sucesso e a influência da UE na região e para além dela**, especialmente em tempos de intensa concorrência geopolítica.

No entanto, é também evidente que **a eficácia do processo global de adesão e da sua aplicação deve ser melhorada**. Embora a orientação estratégica da política permaneça mais válida do que nunca, a sua tração no terreno deve melhorar bastante.

Apesar das sucessivas reformas, como a nova abordagem em matéria de Estado de direito, a tónica nos aspetos fundamentais e as melhorias introduzidas no âmbito da estratégia da Comissão para os Balcãs Ocidentais de 2018¹, o processo deve estar mais bem preparado para lidar com as **deficiências estruturais** dos países, em especial no domínio dos princípios fundamentais.

O reforço da confiança entre todas as partes interessadas, bem como a melhoria do processo de adesão, por forma a torná-lo mais eficaz revestem-se da maior importância. Este processo tem de se tornar **mais previsível, mais credível** - com base em critérios objetivos e numa rigorosa condicionalidade positiva e negativa, e na reversibilidade - **mais dinâmico e com uma orientação política mais forte**.

A presente Comunicação apresenta as **propostas concretas da Comissão** para reforçar o processo de adesão no seu conjunto. O seu objetivo geral é reforçar a credibilidade e a confiança de ambas as partes e produzir melhores resultados no terreno. As alterações propostas podem ser integradas nos quadros de negociação existentes, assegurando condições equitativas na região. Isto significa que os quadros de negociação para a Sérvia e Montenegro

¹ Uma perspetiva de alargamento credível e um maior empenhamento da UE nos Balcãs Ocidentais, COM(2018) 65 final

não serão alterados, mas as alterações propostas poderão ser integradas nos quadros existentes, com o acordo destes dois países.

Um dos objetivos fundamentais do relacionamento da União Europeia com os Balcãs Ocidentais consiste em prepará-los para cumprir todos os requisitos da adesão. Tal inclui o apoio às **reformas fundamentais no tocante à democracia, ao Estado de direito e às questões económicas** e o alinhamento pelos valores europeus fundamentais. Esta ação, por sua vez, promoverá um **crescimento económico sólido e acelerado e a convergência social**.

Além disso, para que o processo de adesão seja mais eficaz, a **comunicação estratégica** será determinante. É essencial aumentar a sensibilização na região para as oportunidades decorrentes das reformas e de uma maior integração, bem como para combater a influência nefasta de países terceiros. Tudo isto exige também esforços mais credíveis por parte dos próprios países. O empenhamento político público das suas autoridades no objetivo estratégico da adesão à UE será apreciado de forma mais clara nos relatórios anuais.

Esta abordagem será, por conseguinte, a pedra angular de uma **agenda virada para o futuro**. Essa agenda apoiará a transformação dos Balcãs Ocidentais em economias de mercado viáveis, capazes de se integrarem plenamente no mercado único da UE, criar emprego e oportunidades empresariais, melhorar o clima empresarial e de investimento, promover o Estado de direito e pôr termo à fuga de cérebros da região. Estas reformas são essenciais para impulsionar as economias dos Balcãs e canalizá-las para os mercados da UE, acelerando a necessária convergência com a UE. A Comissão analisará, em especial, a forma de fazer avançar o investimento, a integração socioeconómica e o Estado de direito, melhorar o acesso ao mercado único da UE, reforçar a conectividade e aproveitar as oportunidades da economia verde. A Comissão apresentará uma comunicação sobre esta matéria antes da Cimeira de Zagrebe em maio de 2020.

II) Revitalizar o processo de adesão

a) Maior credibilidade

Para que o processo de adesão recupere a credibilidade em ambas as partes e atinja todo o seu potencial, deve assentar numa **confiança sólida e mútua e em compromissos claros de ambas as partes**.

Isto **significa que os líderes dos Balcãs Ocidentais devem respeitar de forma mais credível o seu compromisso** de executar as reformas fundamentais necessárias, quer em matéria de Estado de direito, combate à corrupção, economia ou garantia do bom funcionamento das instituições democráticas e da administração pública, quer de alinhamento da política externa. Os Estados-Membros e os cidadãos da UE têm preocupações legítimas e precisam de estar seguros da vontade política inequívoca dos países, comprovada por reformas estruturais tangíveis. Os líderes dos Balcãs Ocidentais devem também mostrar mais empenho em reforçar a cooperação regional e as relações de boa vizinhança, a fim de proporcionar estabilidade e prosperidade aos seus cidadãos, dando simultaneamente garantias à UE de que a região está a enfrentar o legado do passado.

Isto significa também que a **União Europeia deve cumprir o seu compromisso inabalável para com um processo baseado no mérito**. Quando os países parceiros preencherem os critérios objetivos e as condições objetivas estabelecidas, os Estados-Membros acordam em avançar para a fase seguinte do processo. Todas as partes devem abster-se de utilizar abusivamente questões pendentes no processo de adesão à UE. Na mesma ordem de ideias, os

Estados-Membros e as instituições devem falar a uma só voz na região, enviando sinais claros de apoio e incentivo e exprimindo-se clara e honestamente sobre as deficiências quando elas existirem.

A credibilidade deve ser reforçada através de **uma maior ênfase nas reformas fundamentais**, que são essenciais para progredir na via de adesão à UE. Estes princípios fundamentais serão ainda mais importantes nas negociações de adesão. **As negociações sobre os princípios fundamentais serão abertas em primeiro lugar e encerradas em último** e os progressos neste domínio determinarão o ritmo global das negociações. As negociações sobre os princípios fundamentais serão orientadas por:

- **Um roteiro para os capítulos relativos ao Estado de direito**, equivalente aos planos de ação anteriores, constituirá o critério de referência de abertura. Continuarão a ser estabelecidos critérios de referência provisórios. Não será encerrado provisoriamente nenhum outro capítulo antes de serem preenchidos estes critérios de referência.
- **Um roteiro para o funcionamento das instituições democráticas** e a reforma da administração pública
- **Uma ligação mais forte com o processo de reforma económica**, com o objetivo de ajudar os países a cumprir os critérios económicos.

A Comissão irá igualmente reforçar as medidas relativas ao Estado de direito e ao desenvolvimento institucional. A obtenção de resultados a nível destas reformas será um requisito para uma maior integração setorial e para o progresso global das negociações. Além disso, as atividades de luta contra a corrupção serão integradas no processo, assumindo especial importância nos capítulos pertinentes. Prosseguirá o apoio à cooperação regional. Devem ser envidados todos os esforços para resolver litígios bilaterais, com especial destaque para o diálogo entre Belgrado e Pristina, mediado pela UE, que deverá conduzir a um acordo de normalização abrangente e juridicamente vinculativo.

b) Uma orientação política mais forte

A adesão à União Europeia é um processo que exige e apoia reformas fundamentais e mudanças políticas e económicas significativas nos países que pretendem aderir, bem como demonstrar a capacidade de assumir as responsabilidades partilhadas enquanto Estado-Membro da UE. Não se trata de um processo que decorre em piloto automático, devendo antes refletir **uma escolha ativa de modelo de sociedade** da parte destes países a fim de alcançar e respeitar as mais elevadas normas e valores europeus. Do mesmo modo, o compromisso dos Estados-Membros de partilharem um futuro comum com os Balcãs Ocidentais como membros de pleno direito da União é um importante compromisso político e não apenas técnico.

Isto significa que ambas as partes devem **dar provas de uma maior capacidade de liderança** e mostrar-se à altura dos respetivos compromissos em público, e simultaneamente ser mais diretos no que diz respeito às questões de interesse. Tendo em conta o que está em jogo, é altura de **colocar em primeiro plano a natureza política do processo** e assegurar uma direção mais forte e um compromisso de alto nível por parte dos Estados-Membros.

Tal deverá incluir a criação de novas oportunidades para um **diálogo político e estratégico de alto nível** com os países, **através de cimeiras periódicas entre a UE e os Balcãs Ocidentais e da intensificação dos contactos ministeriais**, especialmente nos domínios em que o alinhamento está a progredir bem e estão a ser cumpridos os critérios fundamentais. Esse

maior envolvimento poderá levar os países a participarem, na qualidade de **observadores**, nas principais reuniões da União Europeia sobre questões de grande importância para os mesmos.

Será importante assegurar que **todos os organismos abrangidos pelo Acordo de Estabilização e de Associação (AEA) se centrem muito mais nas principais questões políticas e nas reformas** e possibilitem um verdadeiro diálogo político. As conferências intergovernamentais (CIG) deverão conferir uma orientação política mais forte ao processo de negociação de adesão.

Os Estados-Membros serão convidados a contribuir de forma mais sistemática para o processo de adesão, nomeadamente através da monitorização no terreno efetuada pelos seus peritos, de contribuições diretas para os relatórios anuais e de disponibilização de competências setoriais. Os Estados-Membros terão também a possibilidade de analisar e acompanhar mais regularmente os progressos globais.

A Comissão continuará a fazer um balanço dos progressos globais nas negociações. Irá **propor, no seu «pacote alargamento» anual, o caminho a seguir** para o ano seguinte com indicações mais pormenorizadas sobre as reformas, para aprovação pelos Estados-Membros, **incluindo propostas de medidas corretivas**.

Após a publicação do pacote anual da Comissão com os relatórios sobre cada país, devem ter lugar CIG específicas por país, que **proporcionarão fóruns para o diálogo político** sobre as reformas e permitirão fazer um balanço do processo global de adesão e definir o planeamento para o ano seguinte, incluindo a abertura e o encerramento de capítulos/grupos de capítulos e eventuais medidas corretivas. Todas as partes terão de assegurar a representação na CIG ao **nível adequado para permitir um diálogo político produtivo**.

Os Conselhos de Estabilização e de Associação constituirão igualmente um momento importante e complementar para o diálogo político sobre as reformas. Além disso, podem permitir, juntamente com os comités e subcomités de estabilização e associação, **um acompanhamento mais rigoroso dos progressos e abordar os aspetos da integração acelerada** nos respetivos grupos (ver infra).

Deverá proceder-se a um balanço político mais aprofundado em momentos cruciais do processo de adesão de cada parceiro, por exemplo, quando forem cumpridos os critérios de referência provisórios em matéria de reformas fundamentais, sempre que o Conselho decida que estão reunidas as condições para a abertura de um grupo, e quando as negociações globais estiverem tecnicamente prontas para encerramento.

c) Um processo mais dinâmico

A fim de imprimir maior dinamismo ao processo de negociação e fomentar o enriquecimento mútuo dos esforços para além dos diferentes capítulos, os **capítulos de negociação serão organizados em grupos temáticos** que correspondem a temas gerais como a boa governação, o mercado interno, a competitividade económica e a conectividade.

A divisão dos capítulos em grupos permitirá **atribuir maior ênfase aos setores fundamentais no diálogo político** e proporcionará um melhor enquadramento para o relacionamento político a alto nível. Permitirá **identificar as reformas mais importantes e urgentes por setor**. Desta forma, os processos globais de reforma terão maior implantação no terreno, proporcionando melhores incentivos à realização de reformas setoriais no interesse dos cidadãos e das empresas.

As negociações sobre cada grupo serão abertas no seu conjunto, após o cumprimento

dos critérios de referência de abertura, e não com base num capítulo individual. Após o exame analítico do acervo, realizado por grupos de capítulos, a UE e o país candidato identificarão conjuntamente as prioridades para uma integração mais rápida e para as principais reformas. Logo que estas prioridades tenham sido suficientemente tratadas, o grupo (abrangendo todos os capítulos associados) é aberto sem outras condições e são definidos critérios de referência de encerramento para cada capítulo. Nos casos em que já tenham sido realizadas reformas importantes antes da abertura, convém limitar o período que decorre entre a abertura do grupo e o encerramento de cada um dos capítulos, de preferência a menos de um ano, dependendo do progresso das reformas, colocando a tónica nas restantes medidas necessárias para assegurar o pleno alinhamento.

Os **grupos serão alinhados com os domínios de intervenção dos subcomités do AEA**, por forma a permitir o acompanhamento dos progressos no âmbito do grupo e a adoção de medidas específicas de alinhamento acelerado no âmbito das estruturas do Acordo. Tal permitirá a realização de diálogos específicos e a identificação de **oportunidades para acelerar o alinhamento** e a integração em todos os domínios de intervenção da UE, com benefícios evidentes para a União Europeia e os países candidatos.

A fim de conferir um maior dinamismo às **negociações com a Sérvia e o Montenegro**, os trabalhos sobre os capítulos podem também ser organizados em torno de grupos, respeitando os quadros de negociação existentes e com o acordo destes países. Tal permitirá igualmente uma maior focalização política nos setores fundamentais e a criação de uma dinâmica política nos países sobre as questões principais para alinhamento. Será oferecida a possibilidade de participar num exercício destinado a identificar áreas de interesse para uma integração e um alinhamento setorial acelerados, com roteiros comuns a acordar e que serão acompanhados nas estruturas do AEA.

d) Previsibilidade, condicionalidade positiva e negativa

Tanto nos Estados-Membros, como nos países dos Balcãs Ocidentais, existem fortes pressões no sentido de um processo mais previsível e que garanta **maior clareza sobre o que a União espera** dos países do alargamento nas diferentes fases do processo, bem como sobre as **consequências positivas e negativas** dos progressos ou da ausência dos mesmos

A Comissão utilizará o «**pacote alargamento**» para **verificar o cumprimento** do acervo pelos candidatos e **fornecer orientações mais claras** sobre as prioridades específicas de reforma e os critérios de alinhamento, bem como sobre as expectativas para as próximas etapas do processo. Uma orientação política mais forte e uma reorientação das CIG aumentarão a previsibilidade, com um planeamento mais claro para o próximo ano. Desta forma, os intervenientes políticos nos países terão uma indicação mais clara do que deve ser feito para avançar. Tal incluirá uma indicação sobre quais os grupos/capítulos que podem potencialmente ser abertos ou encerrados e, se for caso disso, quais as condições que ainda terão de ser satisfeitas para que tal aconteça.

O elemento central do processo de adesão baseado no mérito é a sua condicionalidade. No entanto, para tal, as **condições devem ser claras** desde o início. É importante que os países candidatos conheçam os critérios de referência com base nos quais o seu desempenho será avaliado e que os Estados-Membros compreendam claramente o que é exatamente solicitado aos candidatos. **A Comissão definirá melhor as condições estabelecidas para os candidatos** progredirem, nomeadamente através dos respetivos relatórios anuais. Estas condições devem ser objetivas, precisas, detalhadas, rigorosas e verificáveis. Sempre que pertinente, a Comissão recorrerá a indicadores de terceiros para fornecer aos Estados-

Membros a base mais ampla possível para as suas decisões.

Ao proporcionar **incentivos claros e tangíveis de interesse direto para os cidadãos, a UE pode incentivar uma verdadeira vontade política** e recompensar os resultados decorrentes de reformas exigentes e do processo de mudança política, económica e societal. **Se um país avançar suficientemente em termos de concretização das prioridades de reforma acordadas nas negociações, poder-se-ão esperar os seguintes resultados:**

- Integração mais estreita do país na União Europeia, trabalho para a integração acelerada e «introdução progressiva» nas políticas, no mercado e nos programas da UE, assegurando simultaneamente condições equitativas.
- Aumento do financiamento e dos investimentos - nomeadamente através de um apoio do instrumento de pré-adesão baseado no desempenho e orientado para as reformas e de uma cooperação mais estreita com as instituições financeiras internacionais para angariar apoio.

Estas medidas deverão contribuir, mediante o recurso a fundos da UE, para criar uma forte preferência europeia compatível com as normas da OMC, criando simultaneamente uma economia local forte.

O progresso em matéria de reformas deve ser mais incentivado e recompensado de forma mais concreta, sendo igualmente necessário adotar **medidas mais decisivas para sancionar, de forma proporcional, qualquer estagnação grave ou prolongada ou mesmo um retrocesso** na execução das reformas e no cumprimento dos requisitos do processo de adesão.

As decisões de travar ou mesmo inverter o processo devem ter por base a **avaliação anual da Comissão** no seu «pacote alargamento» relativa ao equilíbrio global das negociações de adesão e ao grau de execução das reformas fundamentais, nomeadamente em matéria de Estado de direito; os Estados-Membros continuarão a poder contribuir para este processo, assinalando à Comissão qualquer estagnação ou retrocesso grave do processo de reforma.

Em casos graves, a Comissão pode apresentar propostas em qualquer altura, por sua própria iniciativa ou mediante pedido devidamente fundamentado de um Estado-Membro, a fim de garantir uma resposta rápida à situação, eventualmente através de procedimentos simplificados, tais como a votação por maioria qualificada invertida.

A UE pode abordar potenciais problemas de várias formas:

- Os Estados-Membros podem decidir suspender as negociações em determinadas áreas ou, nos casos mais graves, suspendê-las na totalidade. Os capítulos já encerrados podem ser reabertos ou reinicializados se for necessário reavaliar algumas questões.
- O âmbito e a intensidade do financiamento da UE poderão ser ajustados para um valor inferior, com exceção do apoio à sociedade civil.
- Os benefícios de uma integração mais estreita, como o acesso aos programas da UE, as concessões unilaterais para o acesso ao mercado, poderiam ser interrompidos ou retirados.

A previsibilidade e a condicionalidade serão igualmente reforçadas através de uma **maior transparência**. A fim de assegurar a sustentabilidade das reformas e facilitar o acompanhamento da execução, todas as reformas essenciais nos países devem ser realizadas de forma totalmente transparente e inclusiva, com a participação das principais partes interessadas. Por seu lado, a União Europeia deve envidar esforços para tornar o processo mais transparente, com uma publicação mais ampla dos principais documentos.

A Comissão prosseguirá igualmente as suas atividades de comunicação e informação, nomeadamente nos Estados-Membros da UE, onde compete em primeiro lugar aos Estados-Membros informar os seus cidadãos e apresentar-lhes os factos sobre as oportunidades e os desafios estratégicos do processo.

Em anexo é apresentado um quadro com os grupos de capítulos propostos. O capítulo 34 «*Instituições*» e o capítulo 35 «*Outras questões*» serão tratados separadamente.

Anexo técnico: grupos de capítulos de negociação

1. Princípios fundamentais	23 - Sistema judicial e direitos fundamentais 24 - Justiça, liberdade e segurança Critérios económicos Funcionamento das instituições democráticas Reforma da administração pública 5 - Contratos públicos 18 - Estatísticas 32 - Controlo financeiro
2. Mercado interno	1 - Livre circulação de mercadorias 2 - Livre circulação de trabalhadores 3 - Direito de estabelecimento e livre prestação de serviços 4 - Livre circulação de capitais 6 - Direito das sociedades 7 - Legislação em matéria de propriedade intelectual 8 - Política da concorrência 9 - Serviços financeiros 28 - Defesa do consumidor e proteção da saúde
3. Competitividade e crescimento inclusivo	10 - Sociedade da Informação e Meios de Comunicação 16 - Tributação 17 - Política económica e monetária 19 - Política social e emprego 20 - Política empresarial e industrial 25 - Ciência e investigação 26 - Educação e cultura 29 - União Aduaneira
4. Agenda verde e conectividade sustentável	14 - Política de transportes 15 - Energia 21 - Redes transeuropeias 27 - Ambiente e alterações climáticas
5. Recursos, agricultura e coesão	11 - Agricultura e desenvolvimento rural 12 - Segurança dos alimentos, política veterinária e fitossanitária 13 - Pescas 22 - Política regional e coordenação de instrumentos estruturais 33 - Disposições financeiras e orçamentais
6. Relações externas	30 - Relações externas 31 - Política externa, de segurança e de defesa