



Bruselj, 5.2.2020
COM(2020) 57 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Okrepitev pristopnega procesa – verodostojna perspektiva EU za Zahodni Balkan

Okrepitev pristopnega procesa – verodostojna perspektiva EU za Zahodni Balkan

I) Uvod

Evropska unija in njene države članice že od vrha v Feiri in Solunu leta 2000 in 2003 dosledno in **odločno podpirajo evropsko perspektivo Zahodnega Balkana**. Svet je s svojimi sklepi, sprejetimi na Svetu za splošne zadeve junija 2019, ponovno potrdil „svojo **zavezanost širitvi**, ki ostaja ključna politika Evropske unije, skladno z novim soglasjem o širitvi, ki ga je Evropski svet potrdil 14. in 15. decembra 2006, in poznejšimi sklepi Sveta.“ Na seji Sveta novembra 2019 je prevladovalo splošno soglasje glede koristnosti preverjanja učinkovitosti pristopnih pogajanj.

Ta **resna in na dosežkih temelječa možnost polnopravnega članstva v EU** za Zahodni Balkan je v političnem, varnostnem in gospodarskem interesu same Unije. Ob vse večjih globalnih izzivih in delitvah ta možnost še toliko bolj pomeni **geostrateško naložbo** v stabilno, močno in združeno Evropo. Verodostojna pristopna perspektiva je ključna spodbuda in gonilo preobrazbe v regiji ter posledično krepi našo kolektivno varnost in blaginjo. Je glavno orodje za spodbujanje demokracije, pravne države in spoštovanja temeljnih pravic, na katerih temeljita tudi gospodarsko povezovanje ter spodbujanje regionalne sprave in stabilnosti. Ohranjanje in izboljševanje te politike sta tako nepogrešljiva za **verodostojnost EU, njeno uspešnost ter njen vpliv v tej regiji in drugje**, zlasti v času povečane geopolitične konkurence.

Jasno pa je tudi, da je treba **še izboljšati učinkovitost celotnega pristopnega procesa in njegovega izvajanja**. Čeprav sama strateška usmeritev politike ostaja enako veljavna kot prej, jo je treba v praksi še močno izboljšati.

Kljub vrsti reform, kot so novi pristop k pravni državi, osredotočenost na temeljne pravine in izboljšave v okviru strategije Komisije za Zahodni Balkan iz leta 2018¹, je treba proces izboljšati tako, da bo učinkoviteje obravnaval **strukturne pomanjkljivosti** v teh državah, zlasti na področju temeljnih prvin.

Izjemno pomembno je **okrepiti zaupanje med vsemi zainteresiranimi stranmi** ter izboljšati **učinkovitost pristopnega procesa**. Ta mora postati **bolj predvidljiv in verodostojen**, tj. osnovan na objektivnih merilih ter strogih pozitivnih in negativnih pogojih in reverzibilnosti, ter **bolj dinamičen in politično usmerjen**.

V tem sporočilu so opredeljeni konkretni predlogi Komisije za okrepitev celotnega pristopnega procesa. Njihov splošni cilj je povečati verodostojnost in zaupanje na obeh straneh ter doseči boljše rezultate v praksi. Predlagane spremembe se lahko vključijo v obstoječe pogajalske okvire, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji v regiji. To pomeni, da se pogajalska okvira za Srbijo in Črno goro ne bosta spremenila, vendar se lahko predlagane spremembe s soglasjem obeh držav vključijo v obstoječa okvira.

Glavni cilj sodelovanja Evropske unije z Zahodnim Balkanom je priprava na izpolnjevanje vseh zahtev članstva. To vključuje podpiranje **temeljnih demokratičnih in gospodarskih reform ter reform pravne države** in uskladitev s poglobljenimi evropskimi vrednotami. To bo posledično spodbudilo trdno in pospešeno **gospodarsko rast in socialno konvergenco**.

¹ Verodostojna širitvena perspektiva in okrepljeno sodelovanje EU z Zahodnim Balkanom, COM(2018) 65 final.

Za učinkovitejši pristopni proces bo poleg tega nujno **strateško komuniciranje**. Izjemno pomembno je izboljšati ozaveščenost v regiji o priložnostih, ki jih prinašajo tesnejše povezovanje in reforme, ter obravnavati zlonamerne vplive tretjih držav. Za to si morajo bolj verodostojno prizadevati tudi države same. Javna politična zavezanost njihovih organov strateškemu cilju pristopa k EU bo podrobneje ocenjena v letnih poročilih.

Ta pristop politike bo tako temelj **v prihodnost usmerjene agende**. Ta agenda bo podprla preoblikovanje Zahodnega Balkana v delujoča tržna gospodarstva, ki se bodo lahko v celoti vključila v enotni trg EU, ustvarjala delovna mesta in podjetniške priložnosti, izboljšala poslovno in naložbeno ozračje, spodbujala pravno državo in preprečevala beg možganov iz regije. Te reforme so bistvenega pomena za spodbujanje gospodarstev na Balkanu in njihovo utrditev na trgih EU s pospeševanjem potrebne konvergence z EU. Komisija bo zlasti proučila, kako spodbuditi naložbe, socialno-ekonomsko vključevanje in pravno državo, izboljšati dostop do enotnega trga EU, okrepiti povezljivost in izkoristiti priložnosti zelenega gospodarstva. Komisija bo sporočilo v zvezi s tem predstavila pred vrhom v Zagrebu maja 2020.

II) Oživitev pristopnega procesa

a) Večja verodostojnost

Da bi pristopni proces ponovno pridobil verodostojnost na obeh straneh in uresničil ves svoj potencial, mora temeljiti na trdnem **medsebojnem zaupanju in jasnih zavezah na obeh straneh**.

To pomeni, da morajo voditelji Zahodnega Balkana na bolj verodostojen način **izpolnjevati svoje zaveze** glede izvajanja potrebnih temeljnih reform na različnih področjih, kot so pravna država, boj proti korupciji, gospodarstvo ali zagotavljanje ustreznega delovanja demokratičnih institucij in javne uprave ter usklajevanje zunanje politike. Države članice EU in njihovi državljani imajo upravičene pomisleke, ki jih lahko zadevne države odpravijo tako, da dokažejo nedvoumno politično voljo in jo podprejo z izvajanjem oprijemljivih strukturnih reform. Voditelji Zahodnega Balkana morajo pokazati tudi nadaljnja prizadevanja za okrepitev regionalnega sodelovanja in dobrih sosedskih odnosov, ki bodo njihovim državljanom in državljanom prinesli stabilnost in blaginjo, EU pa zagotovili, da se regija spoprijema z zapuščino preteklosti.

To dokazuje tudi, da je **Evropska unija neomajno zavezana procesu, ki temelji na dosežkih**. Če države partnerice izpolnjujejo objektivna merila in objektivne pogoje, se države članice sporazumejo glede prehoda v naslednjo fazo procesa. Nobena stran ne sme zlorabljalati odprtih vprašanj v pristopnem procesu EU. Podobno morajo države članice in institucije EU enoglasno nastopati v regiji ter pošiljati jasne signale podpore in spodbude, obenem pa jasno in iskreno spregovoriti, kadar se pojavijo težave.

Verodostojnost bi bilo treba okrepiti s **še večjim poudarkom na temeljnih reformah**, ključnih za uspešno evropsko pot. Te temeljne prvine bodo v pristopnih pogajanjih postale še bolj pomembne. **Pogajanja o temeljnih prvinah se bodo odprla najprej in zaprla nazadnje**, napredek na tem področju pa bo narekoval splošni tempo pogajanj. Pogajanja o temeljnih prvinah bodo temeljila na naslednjem:

- poglavja o **časovnem načrtu za pravno državo**, ki ustrezajo prejšnjim akcijskim načrtom in bodo merilo za odprtje. Še naprej se bodo določala začasna merila, in dokler ne bodo izpolnjena, se ne bo začelo nobeno drugo poglavje;

- **časovni načrt za delovanje demokratičnih institucij** in reforma javne uprave;
- **tesnejša povezava s programom gospodarskih reform** za pomoč državam pri izpolnjevanju gospodarskih meril.

Komisija bo tudi dodatno okrepila ukrepe na področju pravne države in razvoja institucij. Rezultati teh reform bodo pogoj za tesnejše povezovanje sektorjev in splošni napredek. Poleg tega bo v ustrezna poglavja vključen močen poudarek na boju proti korupciji. Še naprej se bo nadaljevala podpora regionalnemu sodelovanju. Močno si je treba prizadevati za razrešitev dvostranskih sporov, s posebnim poudarkom na dialogu med Beogradom in Prištino pod okriljem EU, ki bi se moral zaključiti s celovitim, pravno zavezujočim sporazumom o normalizaciji.

b) Večja politična usmerjenost

Pristop k Evropski uniji je proces, ki zahteva in podpira temeljno reformo ter politične in gospodarske spremembe v državah, ki si želijo pridružiti EU, obenem pa morajo te države pokazati, da so zmožne prevzeti skupno odgovornost kot države članice EU. Ta proces ne poteka samodejno, temveč mora odražati **aktivno družbeno izbiro** držav, ki se želijo pridružiti EU, da bi lahko dosegale in spoštovale najvišje evropske standarde in vrednote. Podobno je zaveza držav članic v zvezi s skupno prihodnostjo z državami Zahodnega Balkana kot polnopravnimi članicami Unije pomembna politična odločitev in ne zgolj tehnična zadeva.

To pomeni, da bi morali obe strani prevzeti **konkretnejšo vodilno vlogo** in svoje zaveze javno izpolnjevati, pri čemer bi morali bolj neposredno obravnavati pereča vprašanja. Glede na to, kaj je v igri, je čas, da v **ospredje postavimo politični značaj procesa** ter zagotovimo večjo usmeritev in udeležbo na visoki ravni iz držav članic.

To bi moralo zajemati ustvarjanje novih priložnosti za **politični dialog in dialog o politikah na visoki ravni** z državami članicami **z rednimi srečanji na vrhu EU-Zahodni Balkan in okrepljenimi stiki na ministrski ravni**, zlasti na področjih, kjer usklajevanje dobro napreduje, ključna merila pa so izpolnjena. Tovrstno poglobljeno sodelovanje bi lahko privedlo do tega, da bi države sodelovale kot **opazovalke** na ključnih srečanjih Evropske unije, povezanih z zadevami, ki se jih neposredno tičejo.

Pomembno bo zagotoviti, da se bodo **vsi organi v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma veliko bolj osredotočili na ključna politična vprašanja in reforme** ter da bodo pripravljeni na dejanski politični dialog. Medvladne konference bi morale zagotoviti močnejše politično usmerjanje v okviru pristopnih pogajanj.

Države članice bodo pozvane, da bolj sistematično prispevajo k pristopnemu procesu, tudi s spremljanjem praktičnih rezultatov prek svojih strokovnjakov, neposrednimi prispevki k letnim poročilom in sektorskim strokovnim znanjem. Poleg tega bodo imele države članice možnost za rednejše pregledovanje in spremljanje splošnega napredka.

Komisija bo še naprej ocenjevala splošni napredek pri pogajanjih. **V svojem letnem širitvenem svežnju bo predlagala nadaljnje korake** za naslednje leto s podrobnejšim opisom reform, ki naj bi jih odobrile države članice, **vključno s predlogi za popravne ukrepe**.

Medvladne konference, osredotočene na posamezne države, bi morale potekati po tem, ko Komisija objavi letni sveženj poročil za posamezne države, ter bi morale biti forum za politični dialog o reformah. Na njih bi se moral ocenjevati splošni napredek pristopnega

procesa in določiti načrt za naslednje leto, vključno z odprtjem in zaprtjem poglavij / sklopov poglavij ter morebitnimi popravnimi ukrepi. Vse strani bodo morale na medvladni konferenci zagotoviti zastopanost **na ustrezni ravni, ki bo zagotavljala produktiven politični dialog**.

Politični dialog o reformah bodo pomembno dopolnjevali tudi **stabilizacijsko-pridružitveni sveti**. Skupaj s stabilizacijsko-pridružitvenimi odbori in pododbori lahko poleg tega omogočijo **boljše spremljanje napredka in obravnavajo vidike pospešenega vključevanja** v posamezne sklope poglavij (glej spodaj).

Potreben bi bil bolj poglobljen politični pregled stanja v ključnih trenutkih pristopnega procesa vsake partnerske države, na primer po izpolnitvi začasnih meril glede temeljnih reform, vsakič, ko Svet odloči, ali so izpolnjeni pogoji za odprtje sklopa poglavij, in ko bi se splošna pogajanja s tehničnega vidika lahko zaključila.

c) Bolj dinamičen proces

Za dodatno dinamiko v pogajalskem procesu in spodbujanje sinergij med prizadevanji za posamezna poglavja bodo **pogajalska poglavja združena v tematske sklope**. Ti sklopi zajemajo širše zastavljene teme, kot so dobro upravljanje, notranji trg, gospodarska konkurenčnost in povezljivost.

Z združevanjem poglavij v sklope bo mogoče **v političnem dialogu večji poudarek nameniti ključnim sektorjem** in izboljšati okvir za politično udejstvovanje na višji ravni. Poleg tega bo to omogočilo **opredelitev najpomembnejših in najnujnejših reform po posameznih sektorjih**. Splošni proces reform bo tako z močnejšim spodbujanjem sektorskih reform, ki so v interesu državljanek in državljanov ter podjetij, omogočil boljše rezultate v praksi.

Pogajanja o posameznih sklopih se bodo – po izpolnitvi meril za odprtje poglavja – začela kot celota in ne na podlagi posameznih poglavij. Po pregledu usklajenosti zakonodaje s pravnim redom Unije, ki se bo izvedel po posameznih sklopih poglavij, se bosta EU in država kandidatka dogovorili o prednostnih nalogah za pospešeno vključevanje in ključnih reformah. Če bodo te prednostne naloge ustrezno obravnavane, se bo sklop (ki zajema vsa povezana poglavja) odprl brez dodatnih pogojev in določila se bodo merila za zaprtje posameznih poglavij. Če se bodo pred odprtjem sklopa že začele izvajati pomembne reforme, se bo časovni okvir med odprtjem sklopa in zaprtjem posameznih poglavij omejil, po možnosti na eno leto, in sicer glede na napredek reform, pri čemer se bo poudarek namenil preostalim ukrepom, potrebnim za zagotovitev popolne usklajenosti.

Sklopi bodo usklajeni s pododbori stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma; tako se bo lahko spremljal napredek v zvezi s posameznimi sklopi, v okviru struktur stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma pa se bodo lahko sprejeli posebni ukrepi za pospešeno usklajevanje. To bo omogočilo usmerjen dialog ter prepoznavanje **priložnosti za pospešeno usklajevanje** in vključevanje na vseh področjih politik EU z jasnimi koristmi za Evropsko unijo in države kandidatke.

Za še boljšo dinamiko **pogajanj s Srbijo in Črno goro** bi se lahko delo v zvezi s poglavji ob soglasju teh držav organiziralo v sklope, pri čemer bi se upoštevali obstoječi pogajalski okviri. To bi omogočilo večjo politično osredotočenost na ključne sektorje in spodbudilo politični zagon v teh državah v zvezi s ključnimi vprašanji za uskladitev. Države bodo lahko sodelovale pri opredelitvi področij interesa za pospešeno sektorsko uskladitev in vključevanje, v zvezi s tem pa se bo treba dogovoriti tudi o skupnih časovnih načrtih, ki se bodo nadalje spremljali v okviru struktur stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma.

d) Predvidljivost ter pozitivno in negativno pogojevanje

Države članice in države Zahodnega Balkana odločno pozivajo k bolj predvidljivemu procesu, ki bo zagotavljal **večjo jasnost glede tega, kaj Unija pričakuje** od držav, ki se pripravljajo na pristop, v različnih fazah procesa ter katere **pozitivne** posledice lahko prinese napredek pri reformah in katere so **negativne posledice**, če ta ne bo dosežen.

Komisija bo **širitveni sveženj izkoristila za pregled skladnosti** držav kandidatk s pravnim redom ter **zagotovila jasnejše smernice** glede posebnih prednostnih nalog v zvezi z reformami in meril za uskladitev ter glede pričakovanj v zvezi z naslednjimi koraki v procesu. Večja politična usmerjenost in medvladne konference s preusmerjeno osredotočenostjo bodo povečale predvidljivost z jasnejšim načrtovanjem za naslednje leto. Politični akterji v državah bodo tako imeli jasnejšo predstavo o tem, kaj je treba storiti za napredovanje v pristopnem procesu. To bo vključevalo navedbo, kateri sklopi/poglavja bi se lahko odprli ali zaprli ter, po potrebi, katere pogoje je še treba izpolniti za to.

Ključni element pristopnega procesa, ki temelji na dosežkih, je izpolnjevanje pogojev. V ta namen pa morajo biti **pogoji jasni** že od same zasnove. Pomembno je, da države kandidatke poznajo referenčna merila, s katerimi se bo merila njihova uspešnost, in da države članice dobro razumejo, kaj točno se zahteva od držav kandidatk. **Komisija bo bolj opredelila pogoje za napredovanje kandidatk**, zlasti v letnih poročilih. Ti pogoji morajo biti objektivni, natančni, podrobni, strogi in preverljivi. Da bi Komisija državam članicam lahko ponudila najširšo možno podlago za njihove odločitve, bo po potrebi uporabila tudi kazalnike tretjih strani.

Z zagotavljanjem **jasnih in oprijemljivih spodbud, ki neposredno zadevajo državljane in državljanke, lahko EU spodbuja resnično politično voljo** in nagrajuje rezultate, ki jih prinašajo zahtevne reforme ter politične, gospodarske in družbene spremembe. **Če države v zadostni meri izpolnjujejo prednostne naloge v zvezi z reformami, o katerih so se dogovorile v pogajanjih, to prinaša:**

- tesnejše povezovanje države z Evropsko unijo, prizadevanje za pospešeno vključevanje in postopno uvajanje v posamezne politike EU, trg EU in programe EU ob zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev;
- povečano financiranje in naložbe, tudi prek instrumenta za predpristopno pomoč, ki temelji na rezultatih in je usmerjen v reforme, ter tesnejšega sodelovanja z mednarodnimi finančnimi institucijami za okrepitev podpore.

Ti ukrepi bi z uporabo sredstev EU ustvarili močno evropsko preferenco, skladno s STO, in obenem tudi močno lokalno gospodarstvo.

Ob tem, da je treba spodbuditi napredek pri izvajanju reform in ga konkretnije nagrajevati, obstaja tudi potreba po **odločnejših ukrepih za sorazmerno sankcioniranje vsakršne resne ali dolgotrajne stagnacije ali celo nazadovanja** pri izvajanju reform in izpolnjevanju zahtev pristopnega procesa.

O taki odločitvi o ustavitvi ali celo spremembi smeri procesa mora **Komisija** v okviru širitvenega svežnja poročati v **letni oceni** o splošnem ravnovesju v pristopnih pogajanjih in obsegu izvajanja temeljnih reform, zlasti v zvezi s pravno državo, države članice pa bodo lahko k temu procesu še naprej prispevale tako, da Komisiji sporočijo kakršno koli stagnacijo ali resno nazadovanje pri izvajanju reform.

V resnih primerih lahko Komisija kadar koli sama ali na ustrezno utemeljeno zahtevo države

članice predloži predloge za čimprejšnjo obravnavo nastalih razmer, po potrebi s poenostavljenimi postopki, vključno z glasovanjem po pravilu obrnjene kvalificirane večine.

EU bi lahko morebitne težave obravnavala na več načinov:

- države članice bi se lahko odločile, da se pogajanja na nekaterih področjih začasno, v najresnejših primerih pa celo popolnoma ustavijo. Že zaprta poglavja bi se lahko ponovno odprla ali vrnila na začetek, če je treba vprašanja ponovno proučiti;
- področje uporabe in intenzivnost financiranja EU bi se lahko omejila, z izjemo podpore civilni družbi;
- prednosti tesnejšega povezovanja, kot so dostop do programov EU ali enostranske koncesije za dostop do trga, bi se lahko začasno ukinile ali preklicale.

Večja preglednost bo še okrepila predvidljivost in pogojevanje. Za zagotovitev trajnosti reform in boljše spremljanje izvajanja bi se morale vse ključne reforme v državah izvesti popolnoma pregledno in vključujoče, ob udeležbi najpomembnejših deležnikov. Evropska unija si bo preglednost procesa prizadevala izboljšati tako, da bo razširila nabor objavljenih ključnih dokumentov.

Komisija bo prav tako še naprej izvajala svoje dejavnosti obveščanja in ozaveščanja, tudi v državah članicah EU, ki so sicer v prvi vrsti odgovorne za obveščanje svojih državljanov in državljanek ter posredovanje dejstev o strateških priložnostih in izzivih procesa.

V prilogi je preglednica s predlaganimi sklopi poglavij. Poglavje 34 (Institucije) in poglavje 35 (Druga vprašanja) se bosta obravnavali ločeno.

Tehnična priloga: sklopi pogajalskih poglavij

1. Temeljne prvine	23 – Sodstvo in temeljne pravice 24 – Pravica, svoboda in varnost Gospodarska merila Delovanje demokratičnih institucij Reforma javne uprave 5 – Javna naročila 18 – Statistika 32 – Finančni nadzor
2. Notranji trg	1 – Prosti pretok blaga 2 – Prosto gibanje delavcev 3 – Pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev 4 – Prosti pretok kapitala 6 – Pravo družb 7 – Pravo intelektualne lastnine 8 – Politika konkurence 9 – Finančne storitve 28 – Varstvo potrošnikov in zdravja
3. Konkurenčnost in vključujoča rast	10 – Informacijska družba in mediji 16 – Davčna ureditev 17 – Ekonomska in monetarna politika 19 – Socialna politika in zaposlovanje 20 – Podjetniška in industrijska politika 25 – Znanost in raziskave 26 – Izobraževanje in kultura 29 – Carinska unija
4. Zelena agenda in trajnostna povezljivost	14 – Prometna politika 15 – Energija 21 – Vseevropska omrežja 27 – Okolje in podnebne spremembe
5. Viri, kmetijstvo in kohezija	11 – Kmetijstvo in razvoj podeželja 12 – Varnost hrane, veterinarska in fitosanitarna politika 13 – Ribištvo 22 – Regionalna politika in usklajevanje strukturnih instrumentov 33 – Finančne in proračunske določbe
6. Zunanji odnosi	30 – Zunanji odnosi 31 – Zunanja, varnostna in obrambna politika