



Bruxelles, 5.2.2020.
COM(2020) 57 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan

Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan

I) Uvod

Europska unija i njezine države članice od sastanaka na vrhu u Feiri i Solunu 2000. i 2003. dosljedno izražavaju svoju **neupitnu potporu europskoj perspektivi zapadnog Balkana**. U zaključcima Vijeća donesenima na sastanku Vijeća za opće poslove u lipnju 2019. ponovno je potvrđena „**predanost proširenju**“, koje je i dalje ključna politika Europske unije, u skladu s novim konsenzusom o proširenju odobrenim na sastanku Europskog vijeća 14. i 15. prosinca 2006. te u zaključcima Vijeća koji su potom usvojeni.” U Vijeću je u studenome 2019. postignut zajednički dogovor o prednostima preispitivanja djelotvornosti procesa pristupnih pregovora.

Dobri izgledi za punopravno članstvo zemalja zapadnog Balkana u EU-u, utemeljeni na zaslugama, od interesa su za samu Uniju u političkom, sigurnosnom i gospodarskom pogledu. U vrijeme sve brojnijih izazova i podjela na globalnoj razini **geostrateško ulaganje** u stabilnu, snažnu i ujedinjenu Europu važnije je no ikad. Vjerodostojna perspektiva pristupanja ključni je pokretač promjena u toj regiji te doprinosi našoj kolektivnoj sigurnosti i blagostanju. Važna je za promicanje demokracije, vladavine prava i poštovanja temeljnih prava, koji su glavni pokretači gospodarske integracije i temelj pomirenja i stabilnosti na zapadnom Balkanu. Održavanje i jačanje te politike stoga je neophodno za **vjerodostojnost i uspješnost EU-a te njegov utjecaj u toj regiji i šire** – a posebno u vrijeme zaoštrenog geopolitičkog natjecanja.

Međutim, jasno je i da se **mora dodatno poboljšati djelotvornost cjelokupnog pristupnog procesa i njegove provedbe**. Strateški smjer politike relevantniji je nego ikad prije, ali mora se bolje primijeniti u praksi.

Unatoč nizu reformi, npr. novom pristupu vladavini prava, usmjerenosti na temeljna pitanja i poboljšanjima u okviru Komisijine strategije za zapadni Balkan iz 2018.¹, proces treba biti prilagođeniji rješavanju **strukturnih nedostataka** u tim zemljama, posebno kad je riječ o temeljnim pitanjima.

Vrlo je važno **izgraditi veće povjerenje među svim dionicima**, poboljšati **pristupni proces i učiniti ga djelotvornijim**. Taj se proces mora učiniti **predvidljivijim i vjerodostojnijim** na temelju objektivnih kriterija, strogog pozitivnog i negativnog uvjetovanja i reverzibilnosti, te **dinamičnijim i politički jače usmjerenim**.

U ovoj se Komunikaciji utvrđuju konkretni prijedlozi Komisije za jačanje cjelokupnog pristupnog procesa. Općeniti je cilj tih prijedloga povećati vjerodostojnost i povjerenje na objema stranama te postići bolje rezultate na terenu. Predložene promjene mogu se prilagoditi postojećim pregovaračkim okvirima kako bi se u toj regiji osigurali ravnopravni uvjeti za sve dionike. To znači da se pregovarački okviri za Srbiju i Crnu Goru neće izmijeniti, nego se prijedlozi mogu unijeti u postojeće okvire uz suglasnost tih dviju zemalja.

Glavni je cilj suradnje Europske unije sa zemljama zapadnog Balkana pripremiti te zemlje na ispunjavanje svih uvjeta za članstvo. To uključuje potporu **temeljnim reformama u području demokracije, vladavine prava i gospodarstva** te usklađivanju s temeljnim

¹Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU-a sa zapadnim Balkanom COM(2018) 65 final.

europskim vrijednostima. Tako će se potaknuti stabilan i ubrzan **gospodarski rast i socijalna konvergencija**.

Osim toga, u povećanju djelotvornosti pristupnog procesa veliku ulogu imat će **strateška komunikacija**. Od presudne je važnosti informirati dionike u regiji zapadnog Balkana o mogućnostima koje pružaju bolja integracija i reforme te ukloniti štetne utjecaje trećih zemalja. U tom će cilju i same te zemlje morati uložiti veći napor. U godišnjim izvješćima jasnije će se ocijeniti javna politička predanost vlasti tih zemalja strateškom cilju pristupanja EU-u.

Takav pristup politike stoga će biti temelj **programa usmjerenog na budućnost**. U tom će se programu podupirati transformacija zemalja zapadnog Balkana u funkcionalna tržišna gospodarstva koja se mogu u potpunosti integrirati u jedinstveno tržište EU-a, koja mogu stvarati radna mjesta i mogućnosti za poduzetnike, poboljšati poslovno i investicijsko okruženje, poticati vladavinu prava i zaustaviti odljev mozgova iz regije. Te su reforme nužne za poticanje gospodarstava na Balkanu i njihovo priključivanje tržištima EU-a tako što će se ubrzati za to potrebno usklađivanje. Komisija će posebno razmotriti kako unaprijediti ulaganja, socioekonomsku integraciju i vladavinu prava, olakšati pristup jedinstvenom tržištu EU-a, poboljšati povezivost i iskoristiti mogućnosti koje nudi zeleno gospodarstvo. Komisija će o tome objaviti Komunikaciju prije sastanka na vrhu u Zagrebu u svibnju 2020.

II) Nov zamah za pristupni proces

a) Više vjerodostojnosti

Kako bi pristupni proces bio obostrano vjerodostojan i ostvario svoj puni potencijal, treba se temeljiti na snažnom **povjerenju te jasnim obvezama obiju strana**.

To znači da **čelnici zemalja zapadnog Balkana moraju vjerodostojnije ispuniti svoju obvezu** provedbe potrebnih temeljnih reformi, bilo u području vladavine prava, borbe protiv korupcije ili razvoja gospodarstva, bilo osiguranjem pravilnog funkcioniranja demokratskih institucija i javne uprave te usklađivanjem vanjskih politika. Te zemlje trebaju uvjeriti opravdano zabrinute države članice i građane EU-a u svoju nedvosmislenu političku volju provedbom konkretnih strukturnih reformi. Čelnici zemalja zapadnog Balkana moraju pokazati veću volju za jačanje regionalne suradnje i dobrosusjedskih odnosa radi stabilnosti i blagostanja svojih građana, a time će i EU-u pokazati da rade na prevladavanju prošlosti te regije.

To znači i da će **Europska unija pokazati svoju nepokolebljivu predanost procesu koji se temelji na zaslugama**. Kad partnerske zemlje ispune objektivne kriterije i utvrđene objektivne uvjete, države članice dogovaraju se o prelasku na iduću fazu procesa. Sve se strane moraju suzdržati od zlouporabe neriješenih pitanja u postupku pristupanja EU-u. Isto tako, države članice i institucije moraju nastupati ujedinjeno i toj regiji poslati jasnu poruku podrške i ohrabrenja, ali i jasno i otvoreno govoriti o eventualnim nedostacima.

Vjerodostojnost bi trebalo povećati **jačim usmjerenjem na temeljne reforme** nužne za uspjeh na putu prema EU-u, koje će sada imati još važniju ulogu u pristupnim pregovorima. **Pregovori o temeljnim pitanjima otvorit će se prvi i zatvoriti zadnji** jer će napredak u vezi s tim pitanjima određivati tempo pregovora. Ti će se pregovori voditi u skladu s:

- **planom za poglavlja o vladavini prava** koji je istovjetan prethodnim akcijskim planovima i koji će se uzeti kao mjerilo za otvaranje. Nakon toga nastaviti će se

utvrđivati privremena mjerila. Ni jedno drugo poglavlje neće biti privremeno zatvoreno prije nego što se ta mjerila ispune.

- **planom za funkcioniranje demokratskih institucija** i reformu javne uprave.
- **boljom povezanosti s programom gospodarske reforme** kako bi se tim zemljama pomoglo da zadovolje gospodarske kriterije.

Osim toga, Komisija će dodatno pojačati mjere u području vladavine prava i izgradnje institucija. Rezultati tih reformi bit će preduvjet za dublju sektorsku integraciju i sveukupni napredak. U relevantnim poglavljima povećat će se naglasak na borbi protiv korupcije i tako pojačati rad u tom području. Nastavit će se potpora regionalnoj suradnji. Potrebno je predano nastojanje da se riješe bilateralni sporovi, s posebnim naglaskom na dijalogu uz posredovanje EU-a između Beograda i Prištine, koji bi se trebao zaključiti sveobuhvatnim pravno obvezujućim sporazumom o normalizaciji odnosa.

b) Jače političko vodstvo

Pristupanje Europskoj uniji proces je koji zahtijeva i podupire temeljite reforme te političke i gospodarske promjene u zemljama koje žele postati članice. One moraju pokazati i da su spremne preuzeti zajedničke odgovornosti kao države članice EU-a. Taj proces nije pasivan i automatiziran, već mora odražavati **aktivnu društvenu odluku** tih zemalja da dostignu i poštuju najviše europske standarde i vrijednosti. Jednako je tako obveza država članica da dijele zajedničku budućnost sa zemljama zapadnog Balkana kao punopravnim članicama Unije važna politička poruka, a ne samo formalnost.

To znači da bi obje strane trebale pokazati **jače vodstvo** i javno ispuniti svoje obveze, te se izravno usmjeriti na neriješena pitanja. S obzirom na velik značaj pristupnog procesa, vrijeme je da se **u prvi plan stavi njegova politička priroda** te da se osiguraju jače vodstvo i angažman država članica na visokoj razini.

To bi trebalo značiti stvaranje novih prilika za **dijalog o politikama i politički dijalog** s tim zemljama **na visokoj razini, u okviru redovitih sastanaka na vrhu između EU-a i zemalja zapadnog Balkana i pojačanih ministarskih kontakata**, posebno u područjima u kojima usklađivanje dobro napreduje i u kojima su ispunjeni ključni kriteriji. Takav pojačani angažman mogao bi tim zemljama omogućiti sudjelovanje u svojstvu **promatrača** na važnim sastancima Europske unije o pitanjima koja su za njih vrlo važna.

Trebat će osigurati da se **sva tijela u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju više usredotoče na ključna politička pitanja i reforme** te da se omogući istinski politički dijalog. Međuvladine konferencije trebale bi osigurati jače političko usmjeravanje pristupnih pregovora.

Države članice pozvat će se da sustavnije doprinose pristupnom procesu, među ostalim i praćenjem koje će na terenu obavljati njihovi stručnjaci, izravnim doprinosima godišnjim izvješćima i pružanjem sektorskog stručnog znanja. Države članice također će moći redovitije preispitivati i pratiti cjelokupni proces.

Komisija će nastaviti razmatrati ukupni napredak u pregovorima. U **svojem godišnjem paketu za proširenje predložit će daljnje korake** za sljedeću godinu, koje trebaju odobriti države članice, s više pojedinosti o reformama, **uključujući prijedloge korektivnih mjera**.

Međuvladine konferencije za pojedine zemlje trebale bi se održati nakon objave **Komisijina godišnjeg paketa** izvješća za svaku zemlju i **služiti kao forum za politički dijalog** o reformama, razmatranje cjelokupnog pristupnog procesa i utvrđivanje planova za

sljedeću godinu, uključujući otvaranje i zatvaranje poglavlja / skupina poglavlja i moguće korektivne mjere. Sve će strane na tim međuvladinim konferencijama morati biti **primjereno zastupljene kako bi bio moguć produktivan politički dijalog**.

Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje također će dati važan doprinos političkom dijalogu o reformama. Uz odbore i pododbore za stabilizaciju i pridruživanje ta vijeća mogu doprinijeti **pojačanim praćenjem postupka i odgovorima na pitanja ubrzane integracije** iz odgovarajućih tematskih skupina (vidjeti u nastavku).

Dubinski pregled političkog stanja trebao bi se provesti u ključnim fazama pristupnog procesa svakog partnera, npr. nakon ispunjavanja privremenih mjerila za temeljne reforme, svaki put kad Vijeće donese odluku o ispunjenju uvjeta za otvaranje skupine pitanja i nakon što cjelokupni pregovori postanu tehnički spremni za zatvaranje.

c) Dinamičniji proces

Kako bi se povećala dinamika pregovaračkog procesa i potaknulo uzajamno nadopunjavanje djelovanja i izvan područja pojedinačnih poglavlja, **pregovaračka poglavlja grupirat će se u tematske skupine**. Te će skupine odgovarati širim temama kao što su dobro upravljanje, unutarnje tržište, gospodarska konkurentnost i povezivost.

Grupiranjem poglavlja omogućit će se **veća usredotočenost političkog dijaloga na ključne sektore** te bolji okvir za politički angažman na višoj razini. Tako će se moći **utvrditi najvažnije i najhitnije reforme za svaki sektor**. Zahvaljujući tome, u praksi će se općenito ojačati procesi reformi jer će se potaknuti sektorske reforme u interesu građana i poduzeća.

Umjesto otvaranja pojedinačnih poglavlja, **nakon ispunjavanja mjerila za otvaranje pregovori o svakoj skupini otvarat će se kao cjelina**. Na temelju analitičkog pregleda pojedinačnih tematskih skupina EU i svaka zemlja kandidatkinja dogovarat će se o prioritetima za ubranu integraciju i ključne reforme. Nakon odgovarajućeg napretka s obzirom na te prioritete, ta tematska skupina (koja uključuje sva povezana poglavlja) otvara se bez dodatnih uvjeta, a za svako poglavlje utvrđuju se mjerila za zatvaranje. Ako su važne reforme već provedene prije otvaranja, vremensko razdoblje od otvaranja skupine do zatvaranja pojedinačnih poglavlja trebalo bi biti ograničeno, po mogućnosti na godinu dana ovisno o napretku reformi, a naglasak treba biti na preostalim mjerama koje treba provesti radi potpune usklađenosti.

Skupine će se uskladiti s pododborima za stabilizaciju i pridruživanje kako bi se u okviru struktura za stabilizaciju i pridruživanje mogao pratiti napredak u pojedinoj skupini i kako bi se mogle poduzeti posebne mjere za ubrano usklađivanje. Time će se omogućiti ciljani dijalozi i utvrđivanje **mogućnosti za ubrano usklađivanje** i integraciju u svim područjima politika EU-a, što ima jasne prednosti i za Europsku uniju i za kandidate.

Kako bi se povećala dinamičnost u **pregovorima sa Srbijom i Crnom Gorom**, rad na poglavlja mogao bi se uz njihovu suglasnost također organizirati oko tematskih skupina, pri čemu bi se poštovali postojeći pregovarački okviri. Tako bi se političko usmjerenje usredotočilo na ključne sektore te tim zemljama dao politički poticaj za rješavanje pitanja ključnih za usklađivanje. Ponudit će se mogućnost sudjelovanja u utvrđivanju područja od interesa za ubrano sektorsko usklađivanje i integraciju, a u tom će se kontekstu zajednički planovi dogovarati i pratiti u suradnji sa strukturama za stabilizaciju i pridruživanje.

d) Predvidljivost te pozitivno i negativno uvjetovanje

I države članice i zemlje zapadnog Balkana izrazile su potrebu za procesom koji je predvidljiviji, u kojem su **pojašnjena očekivanja Unije** od zemalja proširenja u različitim fazama procesa te u kojem su jasnije **pozitivne i negativne posljedice** napretka ili stagnacije.

Komisija će u skladu s **paketom za proširenje provjeravati usklađenost** kandidata s pravnom stečevinom te će **dati jasnije smjernice** o prioritetima za konkretne reforme, kriterijima za usklađenost i očekivanjima za sljedeće korake u procesu. Jače političko vodstvo i veća usredotočenost međuvladinih konferencija omogućit će veću predvidljivost i jasnije planiranje za sljedeću godinu. Tako će političkim dionicima u tim zemljama biti jasnije što moraju učiniti kako bi napredovali u procesu. Među ostalim, navest će se koje bi se skupine i/ili poglavlja potencijalno mogli otvoriti ili zatvoriti te, ovisno o slučaju, koje još uvjete prije toga treba ispuniti.

Uvjetovanost je u srži pristupnog procesa temeljenog na zaslugama. Međutim, za to **uvjeti moraju biti jasni** od samog početka. Važno je da zemlje kandidatkinje znaju s kojim će se mjerilima uspoređivati njihovi rezultati te da državama članicama bude jasno što se točno zahtijeva od kandidata. **Komisija će bolje definirati uvjete za napredak kandidata**, posebno u svojim godišnjim izvješćima. Ti uvjeti moraju biti objektivni, precizni, detaljni, strogi i provjerljivi. Komisija će na temelju pokazatelja trećih strana, ako je to relevantno, državama članicama osigurati što širu osnovu za donošenje odluka.

Jasnim i konkretnim poticajima od izravnog interesa za građane EU može potaknuti istinsku političku volju i nagrađivati rezultate proizišle iz zahtjevnih reformi i procesa političkih, gospodarskih i društvenih promjena. **Napredak zemalja na prioritetima za reforme dogovorenima u okviru pregovora trebao bi omogućiti:**

- bolju integraciju dotične zemlje u Europsku uniju, rad na ubrzanoj integraciji i postupnom uvođenju u pojedinačne politike EU-a, tržište i programe EU-a, pri čemu će se osigurati ravnopravni uvjeti za sve dionike
- pojačano financiranje i ulaganja, među ostalim u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći koji se temelji na uspješnosti i usmjeren je na reforme, te u užoj suradnji s međunarodnim financijskim institucijama radi povećanja potpore.

Uz sredstva iz fondova EU-a te bi mjere trebale doprinijeti uspostavi europske prednosti koja je u skladu s WTO-om, uz istodobno osnaživanje lokalnog gospodarstva.

Iako je napredak u reformama potrebno konkretnije poticati i nagrađivati, postoji potreba i za **odlučnijim mjerama kojima bi se proporcionalno sankcionirala svaka ozbiljna ili dugotrajna stagnacija ili čak nazadovanje** u provedbi reformi i ispunjavanju uvjeta pristupnog procesa.

Takve odluke o zaustavljanju ili čak unazađivanju procesa trebale bi se temeljiti na **godišnjoj ocjeni Komisije** koja je uključena u njezin paket za proširenje, a odnosi se na općenitu ravnotežu u pristupnim pregovorima i stanje provedbe temeljnih reformi, posebice u području vladavine prava. Države članice i dalje će moći doprinositi tom procesu tako da Komisiji ukažu na moguće stagnacije ili ozbiljno nazadovanje u reformama.

U ozbiljnijim slučajevima Komisija može u bilo kojem trenutku samostalno ili na obrazložen zahtjev države članice donositi prijedloge kako bi se na takva stanja brzo odgovorilo pojednostavnjenim postupcima, ako je to primjereno, uključujući glasovanje obrnutom kvalificiranom većinom.

EU bi potencijalne probleme mogao riješiti na nekoliko načina:

- Države članice mogle bi odlučiti da se pregovori u određenim područjima pauziraju ili, u najtežim slučajevima, potpuno obustave. Mogla bi se ponovno otvoriti već zatvorena poglavlja ili bi se napredak u njima mogao poništiti bude li potrebno ponovno procijeniti stanje.
- Opseg i intenzitet financiranja EU-a mogli bi se smanjiti, uz iznimku potpore civilnom društvu.
- Koristi koje se mogu ostvariti boljom integracijom, npr. pristup programima EU-a ili jednostrane koncesije za pristup tržištu, mogle bi se pauzirati ili ukinuti.

Predvidljivost i uvjetovanost povećat će se zajedno s **povećanjem transparentnosti**. Kako bi se osigurala održivost reformi i olakšalo praćenje provedbe, sve ključne reforme u zemljama trebale bi se provoditi na potpuno transparentan i uključiv način, uz sudjelovanje ključnih dionika. Europska unija trebala bi sa svoje strane nastojati povećati transparentnost procesa objavom većeg broja ključnih dokumenata.

Komisija će također nastaviti sa svojim aktivnostima komunikacije i informiranja, među ostalim u državama članicama, koje imaju prvenstvenu odgovornost za informiranje svojih građana o strateškim prilikama i izazovima koje proces donosi.

Tablica s predloženim skupinama poglavlja nalazi se u prilogu. Poglavlje 34. „Institucije” i poglavlje 35. „Ostala pitanja” obradit će se zasebno.

Tehnički prilog: skupine pregovaračkih poglavlja

1. Temeljna pitanja	23. – Pravosuđe i temeljna prava 24. – Pravda, sloboda i sigurnost Gospodarski kriteriji Rad demokratskih institucija Reforma javne uprave 5. – Javna nabava 18. – Statistika 32. – Financijska kontrola
2. Unutarnje tržište	1. – Slobodno kretanje robe 2. – Sloboda kretanja radnika 3. – Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga 4. – Slobodno kretanje kapitala 6. – Pravo trgovačkih društava 7. – Pravo intelektualnog vlasništva 8. – Politika tržišnog natjecanja 9. – Financijske usluge 28. – Zaštita potrošača i zdravlja
3. Konkurentnost i uključiv rast	10. – Informacijsko društvo i mediji 16. – Oporezivanje 17. – Ekonomska i monetarna politika 19. – Socijalna politika i zapošljavanje 20. – Poduzetništvo i industrijska politika 25. – Znanost i istraživanje 26. – Obrazovanje i kultura 29. – Carinska unija
4. Zeleni program i održiva povezivost	14. – Prometna politika 15. – Energija 21. – Transeuropske mreže 27. – Okoliš i klimatske promjene
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija	11. – Poljoprivreda i ruralni razvoj 12. – Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika 13. – Ribarstvo 22. – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33. – Financijske i proračunske odredbe
6. Vanjski odnosi	30. – Vanjski odnosi 31. – Vanjska, sigurnosna i obrambena politika