

Bruxelles, 5.2.2020
COM(2020) 57 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**Consolidarea procesului de aderare – O perspectivă credibilă de aderare la UE pentru
Balcanii de Vest**

Consolidarea procesului de aderare – O perspectivă credibilă de aderare la UE pentru Balcanii de Vest

I) Introducere

Uniunea Europeană și statele sale membre și-au exprimat în mod constant, de la summiturile de la Feira și Salonic, din 2000 și, respectiv, 2003, **sprijinul fără echivoc pentru perspectiva europeană a Balcanilor de Vest**. De asemenea, în concluziile adoptate în cadrul Consiliului Afaceri Generale din iunie 2019, Consiliul și-a reafirmat **„angajamentul cu privire la extindere, care rămâne una dintre politicile-cheie ale Uniunii Europene, în concordanță cu consensul reînnoit privind extinderea aprobat de Consiliul European din 14 și 15 decembrie 2006 și cu concluziile ulterioare ale Consiliului.”** În cadrul reuniunii Consiliului din noiembrie 2019, a existat o înțelegere comună a statelor membre cu privire la utilitatea examinării eficacității procesului de negocieri de aderare.

Această **perspectivă fermă, bazată pe merite, a obținerii statutului de membru deplin al UE** pentru Balcanii de Vest este tocmai în interesul politic, de securitate și economic al Uniunii. Într-o perioadă în care provocările și diviziunile mondiale sunt tot mai mari, o astfel de perspectivă rămâne mai mult ca niciodată **o investiție geostrategică** într-o Europă stabilă, puternică și unită. O perspectivă de aderare credibilă este principalul stimulent și factorul determinant al transformării în regiune și, prin urmare, ne sporește securitatea și prosperitatea colectivă. Este un instrument-cheie pentru promovarea democrației, a statului de drept și a respectării drepturilor fundamentale, care sunt, de asemenea, principalele forțe motrice ale integrării economice și ancora esențială pentru încurajarea reconcilierii și a stabilității regionale. Prin urmare, menținerea și consolidarea acestei politici este indispensabilă pentru **credibilitatea UE, pentru succesul său și pentru influența UE în regiune și dincolo de aceasta**, în special în perioade caracterizate de o concurență geopolitică sporită.

Cu toate acestea, este clar, de asemenea, că **eficacitatea procesului global de aderare și a punerii sale în aplicare trebuie îmbunătățită și mai mult**. Deși direcția strategică a acestei politici rămâne valabilă mai mult ca oricând, aceasta trebuie impulsionată mult mai mult pe teren.

În pofida reformelor succesive efectuate, cum ar fi noua abordare privind statul de drept, accentul pus pe elementele fundamentale și îmbunătățirile aduse în cadrul Strategiei Comisiei pentru Balcanii de Vest din 2018¹, acest proces trebuie să fie mai bine pregătit pentru a face față **deficiențelor structurale** din țările vizate, în special în domeniul elementelor fundamentale.

Este extrem de important să **se consolideze încrederea în rândul tuturor părților interesate**, precum și să se consolideze și să se eficientizeze într-o mai mare măsură **procesul de aderare**. Acesta trebuie să devină **mai previzibil, mai credibil** — pe baza unor criterii obiective și a unei condiționalități pozitive și negative riguroase, precum și a reversibilității — **mai dinamic și să facă obiectul unei orientări politice mai puternice**.

În această comunicare sunt prezentate propunerile concrete ale Comisiei de consolidare a întregului proces de aderare. Obiectivul global al acestora este de a spori credibilitatea și încrederea ambelor părți și de a obține rezultate mai bune pe teren. Modificările propuse pot fi integrate în cadrele de negociere existente, asigurându-se condiții echitabile în regiune.

¹ O perspectivă credibilă de aderare pentru Balcanii de Vest și un angajament sporit al UE în regiune, COM(2018) 65 final.

Așadar, cadrele de negociere pentru Serbia și Muntenegru nu vor fi modificate, însă modificările propuse ar putea fi integrate în cadrele existente, cu acordul celor două țări.

Unul dintre obiectivele principale ale relației Uniunii Europene cu țările din Balcanii de Vest este de a le pregăti să îndeplinească toate cerințele aferente dobândirii statutului de membru. Acest lucru include sprijinirea **reformelor fundamentale din domeniul democrației, statului de drept și economiei**, precum și alinierea la valorile europene de bază, contribuind, la rândul său, la consolidarea **creșterii economice și a convergenței sociale** solide și accelerate.

În plus, pentru ca procesul de aderare să fie mai eficace, **comunicarea strategică** va fi esențială. Este crucial să se sporească în regiune gradul de sensibilizare cu privire la oportunitățile oferite de o integrare mai strânsă și de efectuarea de reforme și să se combată influențele rău-voitoare ale țărilor terțe. Acest lucru necesită, de asemenea, eforturi mai credibile din partea țărilor vizate. Angajamentul politic public al autorităților lor față de obiectivul strategic al aderării la UE va fi evaluat mai clar în rapoartele anuale.

Prin urmare, această abordare în materie de politică va fi piatra de temelie a unei **agende orientate spre viitor**. Această agendă va sprijini transformarea Balcanilor de Vest în economii de piață funcționale, capabile să se integreze pe deplin în piața unică a UE, să creeze locuri de muncă și oportunități antreprenoriale, să îmbunătățească mediul de afaceri și de investiții, să promoveze statul de drept și să oprească exodul de creiere din regiune. Aceste reforme sunt esențiale pentru impulsivarea economiilor din Balcani și pentru ancorarea acestora de piețele UE prin accelerarea convergenței necesare cu UE. Comisia va analiza, în special, care sunt modalitățile de promovare a investițiilor, a integrării socioeconomice și a statului de drept, de îmbunătățire a accesului pe piața unică a UE, de consolidare a conectivității, precum și de valorificare a oportunităților economiei verzi. Comisia va prezenta o comunicare în această privință înainte de summitul de la Zagreb din mai 2020.

II) Revigorarea procesului de aderare

a) Mai multă credibilitate

Pentru ca procesul de aderare să își recapete credibilitatea pentru ambele părți și să își atingă întregul potențial, trebuie să se bazeze pe o **încredere** solidă, dar și pe **încredere reciprocă și angajamente clare din partea ambelor părți**.

Aceasta înseamnă că **liderii din Balcanii de Vest trebuie să își îndeplinească în mod mai credibil angajamentul** de a pune în aplicare reformele fundamentale necesare, atât referitor la statul de drept, cât și în ceea ce privește combaterea corupției, economia sau asigurarea funcționării corespunzătoare a instituțiilor democratice și a administrației publice, precum și angajamentul de a realiza o aliniere a politicii externe. Statele membre și cetățenii UE au motive de îngrijorare legitime și trebuie să fie asigurați în ceea ce privește voința politică neechivocă a țărilor în cauză, dovedită de reforme structurale tangibile. Liderii din Balcanii de Vest trebuie, de asemenea, să facă eforturi suplimentare pentru a consolida cooperarea regională și relațiile de bună vecinătate, pentru a le oferi stabilitate și prosperitate cetățenilor lor, inspirând, în același timp, UE încrederea că regiunea depășește moștenirea trecutului.

Acest lucru înseamnă, de asemenea, că **Uniunea Europeană își respectă angajamentul ferm față de un proces bazat pe merite**. În momentul în care țările partenere îndeplinesc criteriile și condițiile obiective stabilite, statele membre convin să treacă la următoarea etapă a procesului. Toate părțile trebuie să se abțină să utilizeze în mod neadecvat chestiunile

nesoluționate în procesul de aderare la UE. În aceeași ordine de idei, statele membre și instituțiile trebuie să facă front comun în regiune, transmițând semnale clare de sprijin și încurajare și vorbind clar și onest despre deficiențe, atunci când apar.

Credibilitatea ar trebui consolidată prin acordarea unei **atenții și mai mari reformelor fundamentale** esențiale pentru succesul aderării la UE. Aceste elemente fundamentale vor deveni și mai importante în cadrul negocierilor de aderare. **Negocierile privind elementele fundamentale vor fi deschise primele și închise ultimele**, iar progresele înregistrate în privința lor vor determina ritmul global al negocierilor. Negocierile privind elementele fundamentale vor fi ghidate de:

- O **foaie de parcurs pentru** capitolele referitoare la **statul de drept**, echivalentă cu planurile de acțiune anterioare, va constitui criteriul de referință pentru deschiderea negocierilor. Se vor stabili în continuare criterii de referință intermediare. Până nu vor fi îndeplinite aceste criterii nu va fi închis provizoriu niciun alt capitol.
- O **foaie de parcurs privind funcționarea instituțiilor democratice** și reforma administrației publice.
- O **legătură mai strânsă cu programul de reformă economică**, pentru a ajuta țările vizate să îndeplinească criteriile economice.

De asemenea, Comisia va întări și mai mult măsurile privind statul de drept și consolidarea instituțiilor. Obținerea de rezultate în urma acestor reforme va fi o cerință imperativă pentru o integrare sectorială mai aprofundată și pentru înregistrarea de progrese în general. În plus, acțiunile de combatere a corupției vor fi integrate în capitolele relevante, cărora li se va acorda o atenție deosebită. Sprijinul pentru cooperarea regională va continua în același ritm. Trebuie depuse toate eforturile pentru soluționarea litigiilor bilaterale, cu un accent deosebit pe dialogul dintre Belgrad și Pristina facilitat de UE, care ar trebui să se încheie cu un acord de normalizare cuprinzător și cu forță juridică obligatorie.

b) O orientare politică mai puternică

Aderarea la Uniunea Europeană este un proces care necesită și, totodată, sprijină realizarea de reforme fundamentale și de schimbări politice și economice în țările care aspiră să devină membre ale UE, proces în cadrul căruia țările vizate trebuie, de asemenea, să demonstreze că au capacitatea de a-și asuma responsabilitățile comune în calitate de state membre ale UE. Procesul de aderare nu avansează pe pilot automat, ci trebuie să reflecte **o alegere societală activă** din partea acestora de a atinge și a respecta cele mai înalte standarde și valori europene. De asemenea, angajamentul statelor membre de a avea un viitor comun cu Balcanii de Vest în calitate de membri cu drepturi depline ai Uniunii nu este doar unul de natură tehnică, ci și un angajament politic semnificativ.

Acest lucru înseamnă că ambele părți ar trebui să **dea dovadă de mai mult spirit de inițiativă** și să se ridice la înălțimea angajamentelor lor în public, implicându-se totodată mai nemijlocit în chestiunile cu privire la care există motive de îngrijorare. Având în vedere miza, a sosit momentul să **se pună accentul pe caracterul politic al procesului** și să se asigure o coordonare mai puternică și un angajament la nivel înalt din partea statelor membre.

Acest lucru ar trebui să includă crearea de noi oportunități pentru purtarea **dialogului politic și în materie de politici la nivel înalt** cu țările vizate, **prin intermediul unor reuniuni la nivel înalt periodice între UE și Balcanii de Vest și al unor contacte ministeriale intensificate**, în special în domeniile în care alinierea avansează bine și sunt îndeplinite criteriile-cheie. O astfel de implicare sporită ar putea duce la participarea țărilor vizate în

calitate de **observatori** la principalele reuniuni ale Uniunii Europene cu privire la chestiunile de importanță semnificativă pentru ele.

Va fi important să se asigure faptul că **toate organismele instituite în temeiul Acordului de stabilizare și de asociere (ASA) se axează mult mai mult pe chestiunile și reformele politice esențiale** și permit purtarea unui dialog politic real. Conferințele interguvernamentale (CIG) ar trebui să prevadă o coordonare politică mai puternică a procesului negocierilor de aderare.

Statele membre vor fi invitate să contribuie mai sistematic la procesul de aderare, inclusiv printr-o monitorizare pe teren efectuată de experții lor, prin contribuții directe la rapoartele anuale și prin intermediul expertizei sectoriale. Statele membre vor avea, de asemenea, posibilitatea de a examina și de a monitoriza în mod mai regulat progresele globale.

Comisia va continua să evalueze progresele globale înregistrate în cadrul negocierilor. Aceasta va **propune, în pachetul său anual privind extinderea, calea de urmat** pentru anul următor (care va fi supusă aprobării statelor membre), furnizând mai multe detalii privind reformele necesare și **incluzând propuneri de măsuri corective**.

După publicarea pachetului anual de rapoarte ale **Comisiei** privind fiecare țară, ar trebui să aibă loc **CIG specifice fiecărei țări** și să se **prevadă forurile în cadrul cărora să aibă loc dialogul politic** privind reformele, să se facă bilanțul procesului global de aderare și să se stabilească planificarea pentru anul următor, inclusiv deschiderea și închiderea capitolelor/clusterelor de capitole și posibilele măsuri corective. Toate părțile vor trebui să asigure reprezentarea în cadrul CIG la **nivelul adecvat, pentru a permite purtarea unui dialog politic productiv**.

Consiliile de stabilizare și de asociere vor oferi, de asemenea, un cadru important și complementar pentru desfășurarea dialogului politic privind reformele. În plus, acestea pot permite, împreună cu comitetele și subcomitetele de stabilizare și de asociere, o **monitorizare mai atentă a progreselor și abordarea aspectelor integrării accelerate** în clusterelor respective (a se vedea mai jos).

În momente-cheie ale procesului de aderare a fiecărei țări partenere ar trebui să aibă loc un bilanț politic mai aprofundat, de exemplu după ce sunt îndeplinite criteriile de referință intermediare privind reformele fundamentale, de fiecare dată când Consiliul decide dacă sunt îndeplinite condițiile de deschidere a unui cluster și atunci când negocierile în ansamblul lor pot fi închise din punct de vedere tehnic.

c) Un proces mai dinamic

Pentru a imprima mai mult dinamism procesului de negociere și pentru ca rezultatele eforturilor depuse să fie vizibile nu numai la nivelul diferitelor capitole individuale, **capitolele de negociere vor fi organizate în cluster tematice**. Aceste cluster au o tematică generală, cum ar fi buna guvernanță, piața internă, competitivitatea economică și conectivitatea.

Gruparea capitolelor în cluster va permite să se pună **mai mult accentul în cadrul dialogului politic pe sectoarele de bază** și o încadrare mai bună a implicării politice la nivel mai înalt. Acest lucru va permite identificarea **celor mai importante și urgente reforme în fiecare sector** și va duce la impulsivitatea pe teren a proceselor generale de reformă, printr-o mai bună stimulare a reformelor sectoriale în interesul cetățenilor și al întreprinderilor.

Negocierile cu privire la fiecare cluster vor fi deschise global, după îndeplinirea criteriilor de referință pentru deschidere, nu pe capitole individuale. Ca urmare a procesului de examinare efectuat pentru fiecare cluster, UE și țara candidată vor conveni prioritățile integrării accelerate și reformele-cheie. În momentul în care aceste priorități vor fi fost abordate suficient, clusterul (care acoperă toate capitolele aferente) va fi deschis fără condiții suplimentare, iar pentru fiecare capitol vor fi stabilite criterii de referință pentru închidere. În cazurile în care au fost puse deja în aplicare reforme importante înainte de deschidere, intervalul de timp dintre deschiderea clusterului și închiderea capitolelor individuale ar trebui să fie limitat, de preferință la un an, acest lucru depinzând în întregime de progresele înregistrate în cadrul reformelor, cu accent pe măsurile restante necesare pentru a asigura alinierea deplină.

Clusterelor vor fi aliniate la subcomitetele ASA, astfel încât să poată fi monitorizate progresele din cadrul clusterului și să poată fi luate măsuri specifice de aliniere accelerată în cadrul structurilor ASA. Acest lucru va permite purtarea unor dialoguri țintite și identificarea **oportunităților de aliniere și integrare accelerată** în toate domeniile de politică ale UE, cu beneficii clare pentru Uniunea Europeană și țările candidate.

Pentru a imprima mai mult dinamism **negocierilor cu Serbia și Muntenegru**, lucrările aferente fiecărui capitol pot fi, de asemenea, organizate în jurul clusterelor, respectând, în același timp, cadrele de negociere existente și cu acordul țărilor vizate. Acest lucru va permite, de asemenea, o mai mare concentrare politică asupra sectoarelor-cheie și crearea unui impuls politic în țările vizate în ceea ce privește chestiunile esențiale care necesită aliniere. Va fi oferită posibilitatea implicării într-un exercițiu de identificare a domeniilor de interes pentru o aliniere și integrare sectorială accelerată, urmând să se adopte și să se monitorizeze foi de parcurs comune în cadrul structurilor ASA.

d) Predictibilitate, condiționalitate pozitivă și negativă

Există solicitări ferme atât din partea statelor membre, cât și din partea țărilor din Balcanii de Vest, ca procesul să fie mai previzibil și să asigure **o mai mare claritate referitor la ce anume așteaptă Uniunea** de la țările implicate în procesul de aderare în diferitele etape ale procesului și care sunt **consecințele pozitive** ale progreselor, respectiv **consecințele negative** ale lipsei acestora.

Comisia va utiliza **pachetul de extindere pentru a verifica respectarea** acquis-ului de către țările candidate și **pentru a oferi orientări mai clare** cu privire la anumite priorități de reformă și criterii de aliniere, precum și referitor la așteptările legate de următoarele etape ale procesului. Printr-o coordonare politică mai puternică și prin reimpulsionarea CIG va crește predictibilitatea, efectuându-se o planificare mai clară pentru anul următor. Prin urmare, actorii politici din țările vizate vor avea indicații mai clare cu privire la ceea ce trebuie făcut pentru a avansa în cadrul procesului. Acest lucru va include o indicație a clusterelor/capitolelor care ar putea fi deschise sau închise și, după caz, a condițiilor care mai trebuie îndeplinite în acest sens.

Elementul esențial al procesului de aderare bazat pe merite este condiționalitatea sa. Condițiile trebuie însă să fie clare de la bun început. Este important ca țările candidate să știe care sunt criteriile de referință în raport cu care le va fi măsurată performanța și ca statele membre să știe în mod clar ce anume li se cere țărilor candidate. **Comisia va defini mai bine condițiile stabilite pentru** înregistrarea de progrese de către **țările candidate**, în special prin intermediul rapoartelor sale anuale. Aceste condiții trebuie să fie obiective, precise, detaliate, stricte și verificabile. De asemenea, Comisia va utiliza indicatori ai unor terți, dacă este cazul,

pentru a le permite statelor membre să ia decizii cât mai în cunoștință de cauză.

Prin oferirea unor **stimulente clare și tangibile de interes direct pentru cetățeni**, UE poate **încuraja o voință politică reală** și poate recompensa rezultatele obținute în urma realizării unor reforme ambițioase și a procesului de schimbare politică, economică și societală. **Dacă o țară obține progrese suficiente în ceea ce privește prioritățile în materie de reformă convenite în cadrul negocierilor, acest lucru ar trebui să ducă la:**

- O integrare mai strânsă a țării vizate în Uniunea Europeană, lucrări de integrare accelerată și de introducere treptată („phasing-in”) în politici, piețe și programe individuale ale UE, asigurând totodată condiții echitabile.
- Creșterea finanțării și a investițiilor – inclusiv prin intermediul unui instrument de asistență pentru preaderare bazat pe rezultate și pe reforme și printr-o cooperare mai strânsă cu instituțiile financiare internaționale în vederea obținerii de sprijin.

Aceste măsuri ar trebui să contribuie, prin utilizarea fondurilor UE, la crearea unei preferințe europene puternice, care să fie compatibilă cu OMC, creând în același timp o economie locală puternică.

Progresele în materie de reforme trebuie stimulate și răsplătite în mod mai tangibil, fiind necesar, totodată, să se ia **măsuri mai ferme care să sancționeze în mod proporțional orice stagnare gravă sau prelungită ori eventualele regrese** în punerea în aplicare a reformelor și în îndeplinirea cerințelor procesului de aderare.

Astfel de decizii de a frâna sau chiar de a inversa procesul ar trebui să se bazeze pe **evaluarea anuală efectuată de către Comisie** în cadrul pachetului său de extindere privind echilibrul general în negocierile de aderare și măsura în care sunt puse în aplicare reforme fundamentale, în special în ceea ce privește statul de drept; statele membre vor putea să contribuie în continuare la acest proces, semnalându-i Comisiei cazurile de stagnare sau de regrese grave în procesul de reformă.

În cazurile grave, Comisia poate face propuneri în orice moment, din proprie inițiativă sau la cererea motivată corespunzător a unui stat membru, pentru a asigura un răspuns rapid la această situație prin proceduri simplificate, după caz, inclusiv prin vot cu majoritate calificată inversă.

UE ar putea aborda problemele potențiale în diferite moduri:

- Statele membre ar putea decide că negocierile pot fi suspendate în anumite domenii sau, în cele mai grave cazuri, suspendate în totalitate. Capitolele închise deja ar putea fi redeschise sau evaluate din nou în cazul în care apar chestiuni ce trebuie reexamineate.
- Domeniul de aplicare și intensitatea finanțării UE ar putea fi revizuite în direcția reducerii lor, cu excepția sprijinului acordat societății civile.
- Beneficiile unei integrări mai strânse, de exemplu accesul la programele UE sau concesiile unilaterale pentru accesul pe piață, ar putea fi suspendate temporar sau retrase.

Previzibilitatea și condiționalitatea vor fi, de asemenea, consolidate printr-o **transparență mai mare**. Pentru a asigura sustenabilitatea reformelor și pentru a facilita monitorizarea punerii în aplicare, toate reformele-cheie din țările vizate ar trebui să se desfășoare într-un mod complet transparent și incluziv, cu implicarea părților interesate cheie. În ceea ce o privește, Uniunea Europeană ar trebui să confere un caracter mai transparent acestui proces, prin publicarea pe scară mai largă a documentelor-cheie.

Comisia își va continua, de asemenea, activitățile de comunicare și informare, inclusiv în statele membre ale UE, în care este, în primul rând, de competența lor să își informeze cetățenii furnizându-le date concrete cu privire la oportunitățile și provocările strategice ale procesului.

În anexă este prevăzut un tabel cu clusterelor de capitole propuse. Capitolul 34, „*Instituții*”, și capitolul 35, „*Alte chestiuni*”, vor fi tratate separat.

Anexă tehnică: clusterele de capitole de negociere

1. Elemente fundamentale	23 - Sistemul judiciar și drepturile fundamentale 24 - Justiție, libertate și securitate Criteriile economice Funcționarea instituțiilor democratice Reforma administrației publice 5 - Achiziții publice 18 - Statistică 32 - Control financiar
2. Piața internă	1 - Libera circulație a mărfurilor 2 - Libera circulație a lucrătorilor 3 - Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii 4 - Libera circulație a capitalurilor 6 - Dreptul societăților comerciale 7 - Dreptul proprietății intelectuale 8 - Politica în domeniul concurenței 9 - Servicii financiare 28 - Protecția consumatorilor și a sănătății
3. Competitivitate și creștere economică incluzivă	10 - Societatea informațională și media 16 - Impozitare 17 - Politica economică și monetară 19 - Politica socială și ocuparea forței de muncă 20 - Politica privind întreprinderile și industria 25 - Știință și cercetare 26 - Educație și cultură 29 - Uniunea vamală
4. Agenda verde și conectivitatea durabilă	14 - Politica în domeniul transporturilor 15 - Energie 21 - Rețele transeuropene 27 - Mediul înconjurător și schimbările climatice
5. Resurse, agricultură și coeziune	11 - Agricultură și dezvoltare rurală 12 - Siguranța alimentară, politica veterinară și fitosanitară 13 - Pescuit 22 - Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale 33 - Dispoziții financiare și bugetare
6. Relații externe	30 - Relații externe 31 - Politica externă, de securitate și de apărare