



Brussel, 5.2.2020  
COM(2020) 57 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Bevordering van het toetredingsproces - Een geloofwaardig EU-perspectief voor de  
Westelijke Balkan**

## Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan

### I) Inleiding

De Europese Unie en haar lidstaten hebben sinds de toppen van Feira en Thessaloniki in 2000 en 2003 hun **ondubbelzinnige steun voor het Europese perspectief van de Westelijke Balkan** uitgesproken. Ook de Raad Algemene Zaken van juni 2019 bevestigde in zijn conclusies opnieuw “***zich voor uitbreiding te zullen inzetten; uitbreiding blijft kernbeleid van de Europese Unie, in overeenstemming met de hernieuwde consensus over uitbreiding, die door de Europese Raad van 14 en 15 december 2006 en in de daaropvolgende Raadsconclusies is bekrachtigd***”. Tijdens de Raad van november 2019 werd besloten dat het nuttig zou zijn de doeltreffendheid van het onderhandelingsproces voor de toetreding te onderzoeken.

Dit **solide, op verdiensten gebaseerde perspectief van volwaardig EU-lidmaatschap** voor de Westelijke Balkan is zowel politiek, economisch als op het gebied van veiligheid in het belang van de Unie zelf. In tijden van toenemende wereldwijde uitdagingen en verdeeldheid blijft het meer dan ooit **een geostrategische investering** in een stabiel, sterk en verenigd Europa. Een geloofwaardig toetredingsperspectief is de belangrijkste stimulans en motor voor verandering in de regio en draagt bij tot veiligheid en welvaart voor ons allemaal. Het is een belangrijk instrument ter bevordering van democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten, wat ook de belangrijkste motoren zijn van economische integratie en voor essentiële verankering van regionale verzoening en stabiliteit. Behoud en bevordering van dit beleid zijn dus onontbeerlijk voor de **geloofwaardigheid en het welslagen van de EU, en voor haar invloed in de regio en daarbuiten** — in het bijzonder nu de geopolitieke concurrentie steeds groter wordt.

Het is echter ook duidelijk dat de **doeltreffendheid van het algemene toetredingsproces en van de uitvoering daarvan verder moet worden verbeterd**. De strategische koers is nog steeds de juiste, maar het beleid moet veel meer van de grond komen.

Ondanks de opeenvolgende hervormingen, zoals de nieuwe aanpak van de rechtsstaat, de nadruk op de fundamentele kwesties en de verbeteringen in het kader van de strategie inzake de Westelijke Balkan die de Commissie in 2018 presenteerde<sup>1</sup>, moeten **structurele zwakke punten** van de landen, met name op het gebied van de fundamentele kwesties, beter kunnen worden aangepakt.

Het is van groot belang **het vertrouwen tussen alle belanghebbenden te vergroten** en het **toetredingsproces te verbeteren en doeltreffender te maken**. Het moet **voorspelbaarder en geloofwaardiger worden**, op basis van objectieve criteria, strikte positieve en negatieve voorwaarden, en omkeerbaarheid, en ook **dynamischer en met meer politieke sturing**.

**Deze mededeling bevat de concrete voorstellen van de Commissie** om het hele toetredingsproces te versterken. De overkoepelende doelstelling is om de geloofwaardigheid en het vertrouwen van beide kanten te vergroten en betere resultaten op het terrein te boeken. De voorgestelde wijzigingen kunnen worden ingepast in de bestaande onderhandelingskaders, waarbij een gelijk speelveld in de regio wordt gewaarborgd. Dit betekent dat de onderhandelingskaders voor Servië en Montenegro niet zullen worden gewijzigd, maar dat de voorgestelde wijzigingen in de bestaande kaders kunnen worden ingepast, als deze twee landen daarmee instemmen.

De kerndoelstelling van de samenwerking van de Europese Unie met de Westelijke Balkan is om deze landen voor te bereiden om te voldoen aan alle vereisten voor het lidmaatschap. Dit omvat steun voor **fundamentele democratische, rechtsstatelijke en economische hervormingen** en aanpassing aan de

---

<sup>1</sup> Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan (COM(2018) 65 final van 6.2.2018).

fundamentele Europese waarden. Dit bevordert vervolgens solide en snellere **economische groei en sociale convergentie**.

Voor de doeltreffendheid van het toetredingsproces is daarnaast **strategische communicatie** essentieel. In de regio moet meer bekendheid wordt gegeven aan de kansen die nauwere integratie en hervormingen bieden en de invloed van kwaadwillende derde landen moet worden teruggedrongen. Dit vereist ook meer geloofwaardige inspanningen van de landen zelf. De openlijke politieke inzet van de autoriteiten voor het strategische doel van EU-toetreding zal duidelijker worden beoordeeld in de jaarverslagen.

Deze beleidsaanpak zal dus de hoeksteen van **een toekomstgerichte agenda** zijn, ter ondersteuning van de overgang van de Westelijke Balkan naar goed functionerende markteconomieën die in staat zijn volledig deel uit te gaan maken van de interne markt van de EU, werkgelegenheid en ondernemingskansen te creëren, het ondernemings- en investeringsklimaat te verbeteren, de rechtsstaat te bevorderen en de braindrain uit de regio te stoppen. Deze hervormingen zijn essentieel om de economieën van de Balkan een impuls te geven en deze in de EU-markten te verankeren door de noodzakelijke convergentie met de EU te versnellen. De Commissie zal met name nagaan hoe werk kan worden gemaakt van investeringen, sociaal-economische integratie, de rechtsstaat, toegang tot de interne markt van de EU, sterkere connectiviteit en de kansen van de groene economie. De Commissie zal hierover vóór de top van Zagreb in mei 2020 een mededeling presenteren.

## **II) Een nieuwe impuls voor het toetredingsproces**

### **a) Meer geloofwaardigheid**

Wil het toetredingsproces aan beide zijden weer aan geloofwaardigheid winnen en optimaal kunnen worden benut, dan moeten beide partijen er rotsvast in **geloven, elkaar vertrouwen en duidelijke verbintenissen aangaan**.

Het betekent dat **de leiders van de Westelijke Balkan geloofwaardiger invulling moeten geven aan hun toezegging** om de vereiste fundamentele hervormingen uit te voeren, of het nu gaat om de rechtsstaat, corruptiebestrijding, de economie, het functioneren van de democratische instellingen en de overheid, of de aanpassing van het buitenlands beleid. De lidstaten en burgers van de EU hebben legitieme zorgen en moeten kunnen rekenen op de ondubbelzinnige politieke wil van de uitbreidingslanden, die moet worden bewezen met structurele en tastbare hervormingen. De leiders van de Westelijke Balkan moeten ook verdere inspanningen leveren om de regionale samenwerking en nabuurschapsbetrekkingen te versterken met het oog op stabiliteit en welvaart voor hun burgers, en tegelijkertijd de EU het vertrouwen te geven dat de regio de erfenis van haar verleden aanpakt.

Dit betekent ook dat de Europese Unie **haar belofte van een op verdiensten gebaseerd proces moet waarmaken**. Wanneer partnerlanden voldoen aan de objectieve criteria en de gestelde objectieve voorwaarden, moeten de lidstaten besluiten over te gaan tot de volgende fase van het proces. Geen enkele partij mag onopgeloste problemen misbruiken voor het proces van toetreding tot de EU. Evenzo moeten de lidstaten en de instellingen in de regio met één stem spreken, heldere signalen geven van steun en aanmoediging en duidelijk en eerlijk spreken over tekortkomingen die zich voordoen.

De geloofwaardigheid moet worden versterkt door **nog sterker de nadruk te leggen op de fundamentele hervormingen** die essentieel zijn voor het welslagen van het EU-traject. Deze fundamentele kwesties zullen nog meer centraal komen te staan in de toetredingsonderhandelingen. **De onderhandelingen over de fundamentele hoofdstukken zullen als eerste worden geopend en als laatste worden gesloten** en de vorderingen op dit punt zullen het algemene tempo van de onderhandelingen bepalen. De onderhandelingen over de fundamentele kwesties zullen worden gevoerd op basis van:

- een **stappenplan voor de hoofdstukken over de rechtsstaat**, overeenkomend met de vorige

actieplannen, vormt de benchmark voor de opening. Er zullen opnieuw tussentijdse benchmarks worden vastgesteld. Geen enkel ander hoofdstuk zal voorlopig worden gesloten voordat aan deze benchmarks is voldaan;

- een **stappenplan inzake het functioneren van de democratische instellingen** en hervorming van het openbaar bestuur;
- een **sterkere koppeling met het economische hervormingsprogramma** om de landen te helpen voldoen aan de economische criteria.

De Commissie zal ook de maatregelen inzake de rechtsstaat en institutionele opbouw verder aanscherpen. De resultaten van deze hervormingen zullen een vereiste zijn voor verdergaande sectorale integratie en de algemene vooruitgang. Daarnaast zal in de relevante hoofdstukken sterk de nadruk worden gelegd op corruptiebestrijding. De steun voor regionale samenwerking zal onverminderd worden voortgezet. Al het mogelijke moet in het werk worden gesteld om bilaterale geschillen op te lossen, waarbij bijzondere nadruk ligt op de door de EU gefaciliteerde dialoog tussen Belgrado en Pristina/Priština, die moet worden afgesloten met een uitgebreide, juridisch bindende normalisatieovereenkomst.

## **b) Krachtigere politieke sturing**

Het proces van toetreding tot de Europese Unie vereist en ondersteunt fundamentele hervormingen en politieke en economische veranderingen in de landen die willen toetreden, en deze moeten aantonen dat zij de gedeelde verantwoordelijkheden als lidstaat van de EU op zich kunnen nemen. Dit proces verloopt niet op de automatische piloot, maar moet voortvloeien uit **een actieve maatschappelijke keuze** van de betrokken landen om de hoogste Europese normen en waarden te bereiken en te eerbiedigen. Evenzo is de verbintenis van de lidstaten om een gemeenschappelijke toekomst te delen met de landen van de Westelijke Balkan als volwaardige leden van de Unie een belangrijke politieke en niet louter technische aangelegenheid.

Dit betekent dat beide partijen **meer leiderschap moeten tonen** en hun respectieve verplichtingen openlijk moeten nakomen, en directer op punten van zorg moeten inspelen. Gezien wat er op het spel staat, is de tijd gekomen om **het politieke karakter van het proces voorop en centraal te stellen** en te zorgen voor sterkere sturing en betrokkenheid op hoog niveau van de lidstaten.

Er zouden onder meer nieuwe mogelijkheden moeten worden gecreëerd voor **politieke en beleidsdialoog op hoog niveau** met de betrokken landen, **via regelmatige topontmoetingen en intensievere ministeriële contacten**, met name wanneer de aanpassing goed vooruit gaat en voldaan wordt aan belangrijke criteria. Dergelijke grotere betrokkenheid zou kunnen leiden tot deelname als **waarnemer** aan belangrijke EU-bijeenkomsten over aangelegenheden die voor van de betrokken landen van wezenlijk belang zijn.

Er moet voor worden gezorgd dat **alle organen in verband met de stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) zich veel meer richten op de belangrijkste politieke vraagstukken en hervormingen**, en een echte politieke dialoog mogelijk maken. Intergouvernementele conferenties moeten krachtigere politieke sturing bieden aan de toetredingsonderhandelingen.

**De lidstaten zullen worden uitgenodigd systematischer bij te dragen aan het toetredingsproces**, bijvoorbeeld door middel van monitoring ter plaatse via hun deskundigen, rechtstreekse bijdragen aan de jaarverslagen en sectorale expertise. De lidstaten zullen ook de gelegenheid hebben om de algemene vooruitgang regelmatig te evalueren en te monitoren.

**De Commissie** zal de balans blijven opmaken van de algemene voortgang van de onderhandelingen. **In haar jaarlijkse uitbreidingspakket zal zij de stappen** voor het volgende jaar uiteenzetten met meer details over de hervormingen, **inclusief voorstellen voor corrigerende maatregelen**, ter goedkeuring door de lidstaten.

**Na publicatie van het jaarlijkse pakket** landenverslagen **moeten landspecifieke intergouvernementele conferenties plaatsvinden**, die fora voor politieke dialoog over de

hervormingen moeten bieden waar de balans wordt opgemaakt van het algemene toetredingsproces en de planning voor het komende jaar wordt uiteengezet, waaronder de opening en sluiting van (clusters van) hoofdstukken en eventuele corrigerende maatregelen. Alle partijen moeten ervoor zorgen dat zij tijdens de intergouvernementele conferentie op **passend niveau** vertegenwoordigd zijn **om een productieve politieke dialoog mogelijk te maken**.

**De Stabilisatie- en Associatieraden** vormen ook een belangrijk aanvullend moment voor de politieke dialoog over hervormingen. Daarnaast kunnen zij samen met de Stabilisatie- en Associatiecomités en -subcomités **strenger toezicht op de vooruitgang en snellere integratie** in sommige clusters (zie hieronder) mogelijk maken.

Op cruciale momenten in het toetredingsproces van elke partner moet de politieke balans grondiger worden opgemaakt, bijvoorbeeld zodra tussentijdse benchmarks met betrekking tot fundamentele hervormingen worden gehaald, telkens wanneer de Raad besluit of is voldaan aan de voorwaarden voor opening van een cluster, en zodra de algemene onderhandelingen in technisch opzicht kunnen worden afgesloten.

### c) Meer dynamiek

Om meer dynamiek te brengen in het onderhandelingsproces en kruisbestuiving te bevorderen tussen de inspanningen met betrekking tot afzonderlijke hoofdstukken, **worden de onderhandelingshoofdstukken georganiseerd in thematische clusters**. Deze clusters volgen brede thema's zoals goed bestuur, de interne markt, economisch concurrentievermogen en connectiviteit.

Door hoofdstukken te clusteren kan **de politieke dialoog zich concentreren op de belangrijkste sectoren** en ontstaat een beter kader voor politieke betrokkenheid op een hoger niveau. **Per sector** kan zo worden bepaald welke **hervormingen het belangrijkste en het dringendst** zijn. Zo krijgt het algemene hervormingsproces meer grip in de praktijk en worden stimulansen beter gekoppeld aan sectorale hervormingen die in het belang zijn van de burgers en het bedrijfsleven.

**De onderhandelingen zullen per cluster worden geopend – nadat aan de desbetreffende benchmarks is voldaan** – in plaats van per afzonderlijk hoofdstuk. Op basis van de toetsing die per cluster wordt uitgevoerd, zullen prioriteiten voor versnelde integratie en belangrijke hervormingen worden overeengekomen tussen de EU en de kandidaat-lidstaat. Wanneer deze prioriteiten voldoende zijn aangepakt, wordt het cluster van alle daarmee samenhangende hoofdstukken zonder verdere voorwaarden geopend en worden benchmarks vastgesteld voor de sluiting van elk hoofdstuk. Indien belangrijke hervormingen al zijn doorgevoerd vóór de opening, zou het tijdsbestek tussen opening van een cluster en sluiting van de desbetreffende hoofdstukken beperkt moeten zijn. Bij voorkeur zouden hoofdstukken binnen een jaar moeten worden gesloten, wat volledig afhankelijk is van de vooruitgang van de hervormingen, waarbij de nadruk ligt op de resterende maatregelen die nodig zijn om volledige aanpassing te waarborgen.

**De clusters zullen worden afgestemd op de SAO-subcomités**, zodat de vooruitgang binnen het cluster kan worden gemonitord en binnen de SAO-structuren specifieke maatregelen kunnen worden genomen om de aanpassing te versnellen. Dit maakt het mogelijk gerichte dialogen te voeren en te bepalen waar **versnelde aanpassing** en integratie in alle beleidsterreinen van de EU mogelijk is, wat duidelijke voordelen biedt voor zowel de Europese Unie als de kandidaat-lidstaten.

Om meer dynamiek te brengen in de **onderhandelingen met Servië en Montenegro** kunnen de besprekingen over hoofdstukken ook rond clusters worden georganiseerd, met eerbiediging van de bestaande onderhandelingskaders en met de instemming van de betrokken landen. Dit maakt ook meer politieke focus op kernsectoren mogelijk en creëert een politieke impuls met betrekking tot belangrijke vraagstukken op het gebied van de aanpassing aan de EU-regels. Met kandidaten kan worden nagegaan welke terreinen interessant zijn voor versnelde sectorale aanpassing en integratie, waarbij gemeenschappelijke stappenplannen kunnen worden opgesteld en opgevolgd binnen de SAO-structuren.

#### **d) Voorspelbaarheid, positieve en negatieve voorwaarden**

Zowel de lidstaten als de landen van de Westelijke Balkan verzochten dringend om een proces dat beter voorspelbaar is en dat **meer duidelijkheid creëert over wat de Unie verwacht** van de uitbreidingslanden tijdens de verschillende stadia van het proces en wat de **positieve en negatieve consequenties** zijn van vooruitgang of het gebrek daaraan.

De Commissie zal in het **uitbreidingspakket nagaan of de kandidaten voldoen** aan het acquis en specifieke hervormingsprioriteiten, criteria voor de aanpassing en de verwachtingen voor de volgende stappen in het proces **beter toelichten**. Sterkere politieke sturing en heroriëntatie van de intergouvernementele conferenties zal de voorspelbaarheid vergroten, evenals een duidelijkere planning voor het komende jaar. De politieke actoren zullen zo beter weten wat er moet worden gedaan om vooruit te komen. Dit omvat onder andere een indicatie van welke clusters/hoofdstukken zouden kunnen worden geopend of gesloten of welke voorwaarden daarvoor nog moeten worden vervuld.

**Het centrale element in het op verdiensten gebaseerde toetredingsproces zijn de voorwaarden.** Vanaf het begin **moeten de voorwaarden helder zijn**. Het is van belang dat de kandidaat-lidstaten weten aan welke benchmarks hun prestaties zullen worden afgemeten en dat er onder de EU-lidstaten volledige duidelijkheid bestaat over wat van de kandidaten wordt verlangd. **De Commissie zal beter definiëren aan welke voorwaarden de kandidaten moeten voldoen** om vooruitgang te boeken, met name in de jaarverslagen. Deze voorwaarden moeten objectief, precies, gedetailleerd, strikt en verifieerbaar zijn. De Commissie zal in voorkomend geval ook gebruik maken van indicatoren van derden om de lidstaten van een zo breed mogelijke basis voor hun besluiten te voorzien.

Door **duidelijke en tastbare stimulansen** in het vooruitzicht te stellen **die rechtstreeks van belang zijn voor de burgers, kan de EU echte politieke wil aanmoedigen** en resultaten belonen die voortvloeien uit ingrijpende hervormingen en het proces van politieke, economische en maatschappelijke veranderingen. **Als de kandidaten voldoende vooruitgang boeken met de tijdens de onderhandelingen overeengekomen hervormingsprioriteiten, moet dit leiden tot:**

- nauwere integratie met de Europese Unie, snellere integratie en geleidelijke toegang tot EU-beleidslijnen, de EU-markt en EU-programma's, waarbij een gelijk speelveld wordt gewaarborgd;
- meer financiering en investeringen – onder meer via een op prestaties en hervormingen gebaseerd instrument voor pretoetredingssteun en nauwere samenwerking met de internationale financiële instellingen om steun te mobiliseren.

Samen met het gebruik van EU-fondsen moeten deze maatregelen leiden tot een sterke Europese voorkeur, die verenigbaar is met de WTO, en een sterke lokale economie.

Vorderingen op het gebied van hervormingen moeten concreter worden gestimuleerd en beloond, maar daarnaast zijn ook **meer doortastende sancties nodig bij ernstige of aanhoudende stagnatie of zelfs achteruitgang** bij het doorvoeren van de hervormingen en het voldoen aan de vereisten van het toetredingsproces.

Een dergelijk besluit om het proces stil te leggen of zelfs terug te draaien moet worden genomen op basis van de **jaarlijkse beoordeling door de Commissie** in het uitbreidingspakket over het algemene evenwicht binnen de toetredingsonderhandelingen en de mate waarin fundamentele hervormingen, met name op het gebied van de rechtsstaat, worden doorgevoerd. De lidstaten zullen aan dit proces kunnen blijven bijdragen door stagnaties of ernstige achteruitgang in het hervormingsproces aan de Commissie te melden.

In ernstige gevallen kan de Commissie te allen tijde op eigen initiatief of op naar behoren gemotiveerd verzoek van een lidstaat voorstellen indienen om snel op de situatie te reageren door middel van vereenvoudigde procedures indien mogelijk, waaronder een stemming met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid.

### De EU kan potentiële problemen op verschillende manieren aanpakken:

- De lidstaten kunnen besluiten om onderhandelingen op bepaalde terreinen of in het ergste geval volledig te schorsen. Reeds gesloten hoofdstukken kunnen opnieuw worden geopend of teruggedraaid als punten opnieuw moeten worden beoordeeld.
- De reikwijdte en omvang van de EU-financiering kunnen worden beperkt, met uitzondering van de steun aan het maatschappelijk middenveld.
- De voordelen van nauwere integratie, zoals toegang tot EU-programma's of unilaterale concessies voor markttoegang, zouden kunnen worden opgeschort of ingetrokken.

De voorspelbaarheid en de voorwaardelijkheid zullen ook worden verbeterd door **meer transparantie**. Om de duurzaamheid van de hervormingen te waarborgen en het toezicht op de uitvoering te vergemakkelijken zouden alle belangrijke hervormingen op volledig transparante en inclusieve wijze moeten worden uitgevoerd, met betrokkenheid van alle cruciale belanghebbenden. De Europese Unie zal er op haar beurt naar streven het proces transparanter te maken door belangrijke documenten breder te publiceren.

De Commissie zal ook haar communicatie- en voorlichtingsactiviteiten voortzetten, onder andere in de EU-lidstaten, om hun burgers te voorzien van feitelijke informatie over de strategische kansen en uitdagingen van het proces.

De bijlage bevat een tabel met de voorgestelde clusters van hoofdstukken. De hoofdstukken 34 (Instellingen) en 35 (Overige vraagstukken) worden afzonderlijk behandeld.

## Technische bijlage: clusters van onderhandelingshoofdstukken

<b>1. Fundamentele kwesties</b>	23 — Rechterlijke macht en grondrechten 24 — Justitie, vrijheid en veiligheid Economische criteria Functioneren van de democratische instellingen Hervorming van het openbaar bestuur 5 — Overheidsopdrachten 18 — Statistieken 32 — Financiële controle
<b>2. Interne markt</b>	1 — Vrij verkeer van goederen 2 — Vrij verkeer van werknemers 3 — Recht van vestiging en vrijheid van dienstverlening 4 — Vrij verkeer van kapitaal 6 — Vennootschapsrecht 7 — Intellectuele-eigendomsrechten 8 — Mededingingsbeleid 9 — Financiële diensten 28 — Bescherming van de consument en van de gezondheid
<b>3. Concurrentievermogen en inclusieve groei</b>	10 — Informatiemaatschappij en media 16 — Belastingen 17 — Economisch en monetair beleid 19 — Sociaal beleid en werkgelegenheid 20 — Ondernemings- en industriebeleid 25 — Wetenschap en onderzoek 26 — Onderwijs en cultuur 29 — Douane-unie
<b>4. Groene agenda en duurzame connectiviteit</b>	14 — Vervoersbeleid 15 — Energie 21 — Trans-Europese netwerken 27 — Milieu en klimaatverandering
<b>5. Hulpbronnen, landbouw en cohesie</b>	11 — Landbouw en plattelandsontwikkeling 12 — Voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid 13 — Visserij 22 — Regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten 33 — Financiële en budgettaire bepalingen
<b>6. Externe betrekkingen</b>	30 — Externe betrekkingen 31 — Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid