



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 20 март 2024 г.
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 20 март 2024 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2024) 146 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕН,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И СЪВЕТА относно реформите и
прегледите на политиките преди разширяването

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2024) 146 final.

Приложение: COM(2024) 146 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.3.2024 г.
COM(2024) 146 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И СЪВЕТА**

относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването

Съобщение относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването

„В свят, в който размерът и тежестта са от значение, очевидно е, че стратегическият интерес на Европа и интересът ѝ в областта на сигурността са да бъде завършен нашият Съюз... следващото разширяване също трябва да бъде катализатор за напредък.“

Реч на председателя Фон дер Лайен за състоянието на Съюза през 2023 г.

1. Въведение

От 1957 г. насам Европейският съюз, а преди това и Европейските общности, успешно преминаха през няколко кръга на разширяване, за да се превърнат в днешния Съюз от 27 държави членки. Съвременната история на Европа е история на една социална пазарна икономика, състояща се от либерални демокрации, които **заедно стават по-силни и проспериращи**.

Съгласно член 49 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) „всяка европейска държава, която зачита ценностите, посочени в член 2, и се ангажира да ги насърчава, може да поиска да членува в Съюза“. Страните, обхванати от процеса на разширяване, принадлежат към европейското семейство и са неразделна част от една обединена и свободна Европа. В един все по-нестабилен геополитически контекст, в който Русия води агресивна война срещу Украйна на нашия континент, Европейският съюз продължава да бъде **опора на мира, просперитета и сигурността**.

Разширяването е от **стратегически интерес за самия Съюз**. Това не означава, че разширяването не е свързано с предизвикателства. Това важи както за държавите кандидатки и потенциални кандидатки, които ще трябва да проведат съществени политически и институционални реформи и реформи на политиките, за да бъдат готови за членство, така и за Съюза, който ще трябва да се справи, наред с другото, с нарасналата разнородност, необходимостта от нови ресурси, допълнителното усложняване на процесите на вземане на решения и необходимостта да се съхрани безспорното зачитане и непрекъснатото прилагане на основните ценности на ЕС.

Един по-голям Съюз има по-голяма геополитическа тежест и влияние на световната сцена, включително като икономически партньор. Това също така спомага за намаляване на външните зависимости, повишава устойчивостта и ни позволява да действваме по-автономно, когато е необходимо. Разширяването укрепва конкурентоспособността и потенциала за растеж на единния пазар, като създава нови икономии от мащаб и нови възможности за гражданите и предприятията в ЕС. То повишава енергийната сигурност и насърчава по-високи екологични, здравни, социални и потребителски стандарти, както и глобални действия в областта на климата. Най-важното е, че едно добре управлявано разширяване задълбочава и укрепва демокрацията, принципите на правовата държава, стабилността, външната и вътрешната сигурност и зачитането на основните права на целия континент.

Тези ползи могат да се реализират, когато **ЕС и бъдещите държави членки са добре подготвени**. Това изисква пълен и устойчив политически ангажимент и отдаденост от страна на държавите кандидатки и потенциални кандидатки, а и от самия ЕС. **Докато реформите бяха необходими и преди, с разширяването те стават задължителни.**

Във Версайската декларация от 2022 г. държавните и правителствените ръководители от ЕС потвърдиха дългосрочните амбиции на ЕС и набелязаха действия за постигането им. Въз основа на това в Декларацията от Гранада от октомври 2023 г. лидерите заявиха, че с оглед на перспективите за по-голям Съюз както ЕС, така и бъдещите държави членки трябва да бъдат подготвени и че ЕС трябва да положи основите и да проведе реформите, необходими във вътрешен план, за един по-силен Съюз.

Европейският съвет от декември 2023 г. отново изтъкна този въпрос, като посочи ясно, че както бъдещите държави членки, така и ЕС трябва да бъдат подготвени към датата на присъединяването, като по двете направления следва да се **напредне успоредно**. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да бъдат готови за присъединяване и да бъдат оценявани въз основа на собствените им заслуги. Същевременно ЕС трябва да спазва ангажиментите си и да бъде готов да приеме новите държави членки. Успоредно с разширяването си ЕС трябва и да се задълбочи. Трябва да започнем да се подготвяме днес за Съюза на бъдещето и да използваме разширяването като катализатор за напредък.

Присъединяването към ЕС се основава и ще продължи да се основава на справедливи и строги условия, **на принципа на собствените заслуги** и на конкретен напредък на място, в съответствие с подхода на поставяне на акцента върху основните елементи. **Всяка държава кандидатка или потенциална кандидатка ще бъде оценявана по-специално въз основа на собствения ѝ напредък в изпълнението на критериите от Копенхаген** — основните условия, на които трябва да отговорят всички държави, обхванати от процеса на разширяване, за да станат държави членки. Поради това хронологията или последователността на всяко бъдещо присъединяване не могат да бъдат определени предварително.

Понастоящем Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз извършват вътрешни оценки на начините да се отговори на перспективата за по-голям Съюз, като разглеждат както съществуващите разпоредби на Договорите, така и други разпоредби.

Настоящото съобщение е приносът на Комисията към обсъжданията, които ще доведат до приемането от лидерите на пътна карта за бъдещата работа по разширяването и реформите до лятото на 2024 г. В него се разглеждат последиците от един по-голям ЕС в четири основни области: ценности, политики, бюджет и управление. По този начин се полагат основите за **прегледите на политиките преди разширяването**, обявени от председателя Фон дер Лайен в речта ѝ за състоянието на Съюза през 2023 г. В съобщението се разглежда въздействието на разширяването върху вече развиващите се политики на ЕС, както и необходимостта от предоставяне на държавите кандидатки и потенциални кандидатки на инструменти за адаптиране, а на ЕС — на инструменти, съответстващи на неговите амбиции.

2. Подготовка за по-голям Съюз

Преди двадесет години 10 държави се присъединиха към Европейския съюз. Общият брой на държавите членки се увеличи от 15 на 25 държави до сегашните 27. **От това спечели цяла Европа.** Разширяването спомогна за укрепването на новите демокрации в Централна и Източна Европа и превърна ЕС в най-големия интегриран пазар в света. То отвори търговските и финансовите потоци, като по този начин допринесе за икономическия растеж както в ЕС, така и в присъединяващите се държави, и засили тежестта на ЕС в световен план. Благодарение на разширяването между 2004 г. и 2012 г. се удвоиха входящите преки чуждестранни инвестиции като процент от БВП и се повиши общото благосъстояние в целия ЕС. Тези основни възможности се отнасят и за бъдещите разширявания.

Увеличеният мащаб носи очевидни предимства: по-голям единен пазар и пазар на труда, по-голямо намаляване на емисиите, по-силно социално сближаване, засилена защита на здравето и по-могъщ глас в света. Въпреки това политиките, бюджетът и управлението на ЕС неизбежно ще бъдат повлияни от един по-голям Съюз и разширяването може потенциално да доведе до непредвидени последици. Тъй като политиките на Съюза трябва да продължат да постигат ефективни резултати, ще трябва да се предприемат мерки за **съчетаване на възможностите на по-големия Съюз с предизвикателствата**, които той поставя.

ЕС се справи успешно с управлението на предишните разширявания. Това беше постигнато чрез **адаптиране на политиките на ЕС** преди присъединяването; чрез **строг процес на присъединяване**, който да гарантира, че страните, обхванати от процеса на разширяване, са напълно подготвени преди присъединяването; и чрез целенасочена **помощ**.

Този подход допринесе за преодоляване на различията между старите и новите държави членки. Официалното присъединяване към ЕС не дойде като разрушително сътресение за новите и дотогавашните държави членки, а като следващ етап от гладкото интегриране на новите държави членки в политиките и бюджета на ЕС. При необходимост това беше допълнено от **преходни периоди** след присъединяването, като например постепенното предоставяне на средства и достъп до пазара на труда в ЕС.

Благодарение на **поуките, извлечени** от предишните разширявания, ЕС **сега е още по-добре подготвен**. Той усъвършенства политиката си на разширяване, като постави основните принципи, като демокрацията, правовата държава и защитата на основните права, в още по-голяма степен в центъра на процеса на присъединяване. Също така, както е отразено в преразгледаната методология за разширяване от 2020 г., той предлага на държавите кандидатки и потенциални кандидатки по-добри възможности за „**постепенна интеграция**“ на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в избрани политики на ЕС още преди тяхното присъединяване, като на ранен етап се определят дадени ползи и задължения, произтичащи от членството в ЕС. В съответствие със заключенията на Европейския съвет от 23—24 юни 2022 г. това следва да бъде основано на заслугите и обратимо. Възможностите, предлагани от тази

постепенна интеграция, ще бъдат използвани в пълна степен, като крайната цел остава членството в ЕС.

През последните години ЕС успешно се справи с пандемията от COVID-19, договори и приложи NextGenerationEU, показва безпрецедентно единство и солидарност в контекста на агресивната война на Русия срещу Украйна и ефективно се справи с енергийната криза. Той също така реши въпроси, които години наред разделяха нашия Съюз — от Пакта за миграцията и убежището до прегледа на икономическото управление. Трябва да продължим по този път на реформи. **С по-нататъшното подобряване на политиките ни в 27-те държави членки ние също така се подготвяме по-добре за един по-голям Съюз.**

Успешното разширяване ще изисква също така ЕС и държавите, стремящи се към членство в него, да комуникират ефективно със съответните общества относно процеса на присъединяване и да участват в конструктивен дебат със своите граждани относно стратегическото му значение и ползите за всички.

Перспективата за разширяване е и възможност за опростяване на правилата на ЕС и за по-добро прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност, включително чрез определяне на това, което би могло да бъде решено по-добре на национално равнище.

A) ЦЕННОСТИ

В член 2 от ДЕС се определят ценностите, на които се основава Съюзът, а именно демокрацията, зачитането на правата на човека, включително правата на малцинствата, и правовата държава. Във времена, когато тези ценности са изправени пред предизвикателства както отвън, така и в рамките на самия ЕС, от решаващо значение е ЕС да защитава и отстоява тези ценности и своите демократични принципи. Спазването на тези ценности и принципи е условие за упражняването на всички права, произтичащи от членството в ЕС. Гарантирането на дълбоко вкоренена трансформация в държавите, обхванати от процеса на разширяване, която да доведе до трайно зачитане на демокрацията, равенството и недискриминацията, основните права, включително правата детето и принципите на правовата държава, преди и след присъединяването им към ЕС, трябва да продължи да бъде приоритет на ЕС. От държавите членки се изисква да гарантират, че няма да има регресия на техните закони за прилагане на тези ценности.

Принципите на правовата държава са една от тези **основни ценности**. Те гарантират, че демокрацията, равенството и основните права са защитени в целия Съюз. Те създават условията за независимост на съдебната власт, справедливи и добре функциониращи съдебни системи, борба с корупцията, организираната престъпност и обсебването на държавата от частни интереси, защита на основните права, свобода на изразяване, включително свобода и плурализъм на медиите, и съхраняване на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване, включително добре функциониращите демократични институции и публична администрация, свободното и овластено

гражданско общество и ефективното участие на гражданите, като всички тези елементи са в основата на силните демокрации. Предотвратяването на корупцията и борбата с нея са от решаващо значение за защитата на ценностите на ЕС, за отстояването на принципите на правовата държава и за запазване на доверието в управляващите и в публичните институции. Те са и предпоставка за силна икономика, правилно прилагане на политиките на ЕС и разумно използване на бюджета на ЕС.

Функциониращите демократични институции, защитата на основните права и принципите на правовата държава са съществена част от критериите от Копенхаген и следователно **основно предварително условие за присъединяване към ЕС**. Постоянният напредък по реформите в тези основни области определя цялостния темп на преговорите за присъединяване. По време на преговорите държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да демонстрират осезаем и непрекъснат напредък по отношение на принципите на правовата държава като условие за напредък в преговорите за присъединяване като цяло. След присъединяването този напредък трябва да бъде постоянен. Въпреки това ЕС трябваше да се справи със значителни предизвикателства във връзка с принципите на правовата държава, включително в държавите членки.

През последните години ЕС въведе **специални инструменти, за да гарантира спазването на принципите на правовата държава в целия ЕС**, включително годишните доклади относно върховенството на закона, подкрепени с препоръки, и Регламента относно обвързаността с условия, предназначен да защитава бюджета на ЕС от нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки.

Както беше обявено от председателя Фон дер Лайен в речта ѝ за състоянието на Съюза през 2023 г., годишният **цикъл на доклада относно върховенството на закона** вече е разширен, за да включи държавите, обхванати от процеса на разширяване, които са най-напреднали в преговорите си за присъединяване, с цел да се даде допълнителен тласък на реформите в областта на върховенството на закона. Това означава, че някои държави, обхванати от процеса на разширяване, се оценяват по същия начин, както настоящите държави членки. Това ще подпомогне усилията им за провеждане на реформи за постигане на необратим напредък в областта на демокрацията и принципите на правовата държава преди присъединяването и ще гарантира трайни високи стандарти след присъединяването.

В бъдеще ЕС ще трябва да обмисли как да укрепи допълнително своите инструменти, за да гарантира, че принципите на правовата държава се спазват действително и последователно в целия ЕС и след присъединяването.

Б) ПОЛИТИКИ

Единният европейски пазар — най-големият интегриран пазар в света — е едно от най-големите постижения на ЕС. Благодарение на четирите си свободи — свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали — и общите си политики, в продължение на повече от 30 години той стимулира икономическия растеж, създава възможности и опростява ежедневието на европейските потребители и предприятия.

За да се даде възможност на гражданите да се възползват в пълна степен от предимствата на единния пазар, с Договорите бе създадено пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, което улеснява свободното движение на хора, като същевременно бяха предвидени подходящи мерки по отношение на контрола по външните граници, управлението на миграцията и убежището и предотвратяването и борбата с тежката и организираната престъпност. Последните разширявания през 2004 г., 2007 г. и 2013 г. предоставиха на повече от 100 милиона граждани ползите от единния пазар, като по-ниски цени, по-голям избор, качествени работни места и висока степен на защита на здравето, сигурността и потребителите, и улесниха достъпа на предприятията от ЕС до нови пазари. През 2014 г. — на десетата годишнина от разширяването през 2004 г. — общият БВП на ЕС нарасна до 13 трилиона евро.

Макар да не липсват предизвикателства или нежелани последици и да е ясно, че следва да се наблюдава отблизо и да се предприемат задълбочени мерки, един по-голям Съюз значително разширява ползите от **единния пазар** (както и от митническия съюз). Следващото разширяване ще осигури допълнителни възможности и просперитет за Съюза като цяло, като засили конкурентоспособността на икономиката на ЕС в днешната ожесточена глобална конкуренция. Това ще стане по-специално чрез увеличаване на възможностите за търговия и по-висока производителност; по-голяма енергийна сигурност; намаляване на критичните зависимости от трети държави, например от суровини от критично значение; повишена устойчивост и по-сигурни доставки; по-голям избор на стоки и услуги на конкурентни цени за потребителите; допълнителни ползи и по-ниски разходи за финансови и банкови услуги за потребителите и предприятията благодарение на икономии от мащаба.

Ранният и постепенен достъп до единния пазар също така ще позволи на икономическите оператори от държавите, обхванати от процеса на разширяване, да продължат да се интегрират в европейските вериги за създаване на стойност. За тази цел могат да бъдат създадени стратегически партньорства в промишлените екосистеми от взаимен интерес (например суровини, батерии, туризъм, кръгова икономика, машини).

Приемането на достиженията на правото в областта на единния пазар е в основата на всяко присъединяване към ЕС. Това предполага пълно спазване на единен всеобхватен набор от права и задължения, който не може да се прилага *à la carte* нито по отношение на областите на политиката, нито по отношение на управлението. Това повдига въпроса **как допълнително да се разшири постепенният достъп до единния пазар** преди присъединяването, както по отношение на определянето на целевите области, така и на условията за това.

По-специално ще трябва да се реши дали **постепенното предоставяне на достъп до засилено третиране като част от вътрешния пазар** би създавало пряко приложими права и задължения в правния ред на Съюза и на държавите, обхванати от процеса на разширяване. Особеностите на различните сектори ще трябва да се вземат предвид, когато се разглежда третиране като част от вътрешния пазар преди присъединяването. Необходимо е също така да се реши какви гаранции са необходими по отношение на

еднаквото тълкуване, прилагане и изпълнение на достиженията на правото на ЕС, както и възможностите за Съюза да реагира, в случай че дадена държава, обхваната от процеса на разширяване, не изпълнява задълженията си.

Този размисъл **не започва от нулата**. Инструментите и рамката, които вече уреждат отношенията между ЕС и държавите, обхванати от процеса на разширяване (като споразуменията за стабилизиране и асоцииране със Западните Балкани и споразуменията за асоцииране/задълбочените и всеобхватни зони за свободна търговия с Украйна, Молдова и Грузия), вече предлагат големи възможности за осигуряване на плавен преход към членство, включително постепенна интеграция в конкретни области на единния пазар. Тези рамки се допълват от допълнителни инициативи (вж. карето по-долу).

Примери за инициативи за постепенна интеграция:

Приоритетният план за действие съгласно задълбоченото и всеобхватно споразумение за свободна търговия с Украйна има за цел да предостави на страната достъп до области на единния пазар преди присъединяването, като я включи в зоната на ЕС „роуминг като у дома“, като подготви достъпа ѝ до единната зона за плащания в евро (SEPA) в съответствие с приложимите процедури и изисквания, както и като разреши свободното движение на някои промишлени стоки (споразумението за оценка на съответствието и приемане на промишлени продукти). Подобен план съществува и за **Молдова** и понастоящем се въвежда и за **Грузия**.

С плана за растеж за Западните Балкани регионът се стимулира да се подготви за членство в ЕС и да ускори необходимите социално-икономически реформи и реформите в основните области, по-специално като му се представят някои от ползите от достъпа до единния пазар. Тези приоритетни действия, включително разширяването на зоната на ЕС „роуминг като у дома“, за да обхване региона, подготовката на достъпа до SEPA в съответствие със съответните процедури и изисквания, както и разрешаването на свободното движение на някои промишлени стоки и отварянето на някои сектори на услугите, ще бъдат осъществени при пълноценно използване на разпоредбите на споразуменията за стабилизиране и асоцииране.

Тази инициатива се предприема успоредно с **общия регионален пазар в рамките на Западните Балкани**, който, въз основа на правилата и стандартите на ЕС, има за цел да гарантира икономическата интеграция на региона. Кумулативният ефект от регионалната интеграция, постепенното интегриране в единния пазар на ЕС и структурните реформи ще ускорят социално-икономическото сближаване преди присъединяването на държавите от региона.

Тези процеси на постепенна интеграция се **подпомагат финансово** и от предложения **Инструмент за реформи и растеж за Западните Балкани**, механизма за Украйна и пакета на ЕС за подкрепа на Молдова. Те следва да осигурят необходимите инвестиции за подобряване на икономическото и социалното сближаване в рамките на ЕС с повече от 30 държави членки.

Осигуряването на ранна интеграция в определени области на единния пазар за държавите кандидатки и потенциални кандидатки ще изисква не само динамично привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС, но и — що се отнася до управлението — еднакво и ефективно изпълнение и прилагане на всички съответни правила на ЕС. Това е от ключово значение за предотвратяването на всички рискове от фрагментиране на единния пазар и за запазване на доверието в спазването на правилата.

Качеството, капацитетът и резултатите на публичната администрация са от основно значение за изпълнението на политиките и прилагането на законодателството на ЕС. Усвояването на достиженията на правото на ЕС ще бъде улеснено от **засиленото взаимодействие между администрациите** на държавите, обхванати от процеса на разширяване, държавите членки и институциите на ЕС. Страните, обхванати от процеса на разширяване, вече участват — често като наблюдатели — в подготвителната работа по законодателството и политиките на ЕС или в работата на някои децентрализирани агенции на ЕС, като по този начин въвеждат стандартите на ЕС в своите системи на ранен етап. Инструменти като Инструмента за техническа подкрепа, TAIEХ и Twinning следва да бъдат допълнително разширени, за да предоставят техническа подкрепа и подкрепа във връзка с политиките на публичните администрации на бъдещите държави — членки на ЕС. Много от държавите, обхванати от процеса на разширяване, също вече са асоциирани към **програми на ЕС**, които са от значение за вътрешния пазар, като по този начин им се предоставят възможности, подобни на тези на участниците от ЕС.

Комисията също така ще продължи да подкрепя **програми за насърчаване на контактите между хората, като например „Еразъм+“**, особено по отношение на младежта, с цел насърчаване на **общ европейски дух**, като създава полезни взаимодействия например с Регионалната служба за младежко сътрудничество, основана от Западните Балкани, или мрежата от млади европейски посланици в държавите, обхванати от процеса на разширяване.

Важно е да се отбележи, че за интеграцията на обхванатите от процеса на разширяване държави в разширения единен пазар ще бъдат от полза реформите в ключови области на политиките, определени в изброените по-долу предстоящи прегледи на политиките преди разширяването. Те ще имат полза и от текущите секторни обсъждания, и по-специално от информацията в два предстоящи доклада на високо равнище: **независимия доклад на високо равнище относно бъдещето на единния пазар**, възложен от председателството на Съвета и от Комисията на Енрико Лета, и **доклада относно бъдещето на европейската конкурентоспособност**, изготвен от специалния съветник на председателя Фон дер Лайен Марио Драги.

і) Подобряване на свързаността

Ползи и предизвикателства

Един по-голям Съюз ще засили **физическата свързаност** чрез нови транспортни и търговски маршрути, включително разширени европейски транспортни коридори,

което ще доведе до по-ниски логистични разходи и по-плавни търговски потоци, което в крайна сметка ще донесе осезаеми ползи за потребителите, гражданите и предприятията.

Разширеното европейско транспортно пространство ще осигури **основата за нови инициативи на политиките и инвестиции** за поддържане на водещата роля на ЕС в световен мащаб по цялата верига за създаване на стойност в различни транспортни сектори (напр. производство на самолети, автомобили, камиони и подвижен състав, производство на устойчиви горива, логистични и транспортни услуги, включително измерението на военната мобилност).

Разширяването на **енергийния съюз** би могло допълнително да улесни развитието на енергийната инфраструктура и да укрепи енергийната сигурност, достъпността и декарбонизацията на ЕС. Няколко държави, обхванати от процеса на разширяване, имат значителен потенциал за производство на нисковъглеродна енергия. Това разширяване би могло също така да допринесе за поддържане на водещата роля на ЕС в световен мащаб при внедряването на енергия от възобновяеми източници.

Що се отнася до **цифровия единен пазар**, политическата програма „Цифрово десетилетие“ ще подкрепи бъдещите държави членки при определянето на области за действие, за да постигнат общите цели за цифрови умения, инфраструктури, предприятия и обществените услуги. Това би поставило цифровите инфраструктури и технологии в услуга на изграждането на устойчиви, приобщаващи и проспериращи общества. Новите държави членки ще се възползват и от прилагането на новаторското законодателство на ЕС в областта на защитата на личните данни, изкуствения интелект (напр. Законодателния акт за изкуствения интелект), онлайн платформите (напр. Акта за цифровите пазари, Акта за цифровите услуги и работниците през платформи), данните (напр. Акт за данните и Акта за управление на данните) и оперативната съвместимост.

По подобен начин европейската цифрова свързаност ще бъде подобрена чрез по-голямо сътрудничество по отношение на роуминга с държавите, обхванати от процеса на разширяване, като същевременно приваждането в съответствие на рамките за удостоверителни услуги ще улесни търговията и движението на хора.

Допълнителни ползи следва да произтичат от разширеното прилагане на законодателната рамка на ЕС в областта на киберсигурността и ранното прилагане от страна на държавите, обхванати от процеса на разширяване, на инструментариума на ЕС за киберсигурност на 5G технологиите. В контекста на едно вече добре интегрирано киберпространство това следва да увеличи колективния капацитет за реагиране при заплахи и инциденти.

Голяма част от този напредък ще зависи и от **наличието на достатъчно частни и публични инвестиции**, по-специално за гарантирането на внедряването на сигурна и устойчива цифрова комуникационна инфраструктура с висок капацитет и за създаването на европейски цифрови иновационни центрове, които да подкрепят предприятията и организациите от публичния сектор да се справят с цифровите предизвикателства и да станат по-конкурентоспособни. Други потенциални

предизвикателства включват сближаването на нормативните уредби (напр. в областта на електронните съобщения, роуминга, радиочестотния спектър, удостоверителните услуги) и киберсигурността на веригите на доставки, като се има предвид податливостта на държавите кандидатки и потенциални кандидатки на опитни злонамерени участници в киберпространството и наличието на технологии на високорискови доставчици, което е ключово съображение, особено за 5G мрежите. Тези предизвикателства, свързани с равнището на инвестициите и сближаването на нормативните уредби, предизвикват загриженост и в енергийния и транспортния сектор.

Съображения за предстоящи прегледи на политиките

При прегледите на политиките ще се проучи как политическите инициативи за повишаване на устойчивостта чрез индустриални авангардни иновации биха могли да станат по-мощни и да получат подкрепа от важни проекти от общоевропейски интерес (напр. както беше направено в областта на полупроводниците и водорода). По подобен начин могат да бъдат създадени допълнителни стратегически партньорства в екосистеми от взаимен интерес (напр. суровини, батерии, туризъм, кръгова икономика, машини, космическо пространство). Подкрепата за инвестициите следва да се насочи към ускореното развитие на разширяването на енергийните и транспортните междусистемни връзки в рамките на трансевропейската енергийна мрежа (TEN-E) и трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) в държавите кандидатки и потенциални кандидатки. Също така би могло да се проучи как страните, обхванати от процеса на разширяване, могат да изградят необходимия административен капацитет, за да участват ефективно в бъдещи трансгранични и многонационални стратегически проекти.

Новите инструменти за съвместно закупуване, чието създаване бе вдъхновено от енергийната платформа на ЕС, биха могли да приобщат държавите, обхванати от процеса на разширяване, към осигуряването на стратегически стоки, като например водород и суровини, които са от критично значение за енергийния преход, цифровия преход и конкурентоспособността на икономиката на ЕС.

В рамките на един по-голям единен пазар отговорното внедряване на нови цифрови продукти и технологии на финансовите пазари би могло да доведе до промяна. Ранното участие на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в дейности за повишаване на капацитета на ЕС в областта на киберсигурността (включително чрез резерва за киберсигурност на ЕС и по-тесното сътрудничество с Агенцията на ЕС за киберсигурност) също би било от взаимна полза. По-разпространеното използване на цифрови решения е от основно значение за намаляване или избягване на бюрокрацията както в настоящите, така и в бъдещите държави членки.

Постепенна интеграция

По-силното сближаване на нормативните уредби и инфраструктурните връзки с ЕС ще бъде от полза за по-нататъшната интеграция на държавите кандидатки и потенциални кандидатки в съответните части на единния пазар. Инвестиционната рамка за

Западните Балкани засилва подкрепата за изграждане на необходимата инфраструктура в областта на транспорта, енергетиката, околната среда (управление на отпадъците и водите), цифровата и социалната инфраструктура, както е посочено в техния икономически и инвестиционен план. Подобна работа се извършва с Молдова и Грузия чрез съответните икономически и инвестиционни планове за Източното партньорство. Като част от механизма за Украйна в плана за Украйна ще бъдат определени приоритети за реформи и инвестиции, а инвестиционната рамка ще стимулира частните и публичните инвестиции по тези приоритети в страната.

Чрез **Договора за създаване на Енергийна общност** продължава работата по привеждане на законодателството в съответствие с достиженията на правото на ЕС в областта на енергетиката, околната среда и климата и по разширяването на трансевропейските енергийни мрежи (TEN-E) с цел подобряване на енергийните междусистемни връзки между ЕС, Западните Балкани, Украйна, Молдова и Грузия. Синхронизирането на електроенергийните мрежи на Украйна и Молдова с европейската континентална мрежа повишава енергийната сигурност и създава възможности за търговия с електроенергия.

По подобен начин **трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T)** се разширяват, за да се подобри транспортната свързаност с ЕС и да се подпомогнат тези държави при прилагането на достиженията на правото на ЕС в областта на транспорта, включително съгласно Договора за транспортна общност, където Комисията ще разгледа варианти за по-нататъшно задълбочаване на участието на Украйна, Молдова и Грузия. Постепенното привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС в областта на въздухоплаването се осъществява чрез настоящите споразумения в областта на въздухоплаването.

В това отношение важен принос имат и укрепването на **коридорите на солидарността** като постоянни връзки и инвестициите в тях, наред с редица други инициативи в транспортния сектор, като например участието на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в агенции и програми на ЕС в областта на транспорта. **Засиленото митническо сътрудничество** може да улесни постепенното интегриране в митническия съюз. По-добрата свързаност ще улесни и военната мобилност. Посредством различни инициативи по линия на Global Gateway, включително икономическите и инвестиционните планове, програмата в областта на цифровите технологии за Западните Балкани и инвестиционната рамка за Украйна в рамките на механизма за Украйна, ЕС вече мобилизира значителни публични и частни инвестиции в подкрепа на цифровата трансформация на държавите кандидатки и потенциални кандидатки (а в случая на Украйна — нейното възстановяване и модернизация).

Освен това ЕС започна процеса на включване на Украйна и Молдова в зоната на ЕС „роуминг като у дома“, като същевременно улесни сключването на доброволни споразумения за роуминг между телекомуникационните оператори в ЕС и в Западните Балкани, Украйна и Молдова, както и подготовката на регионално споразумение за роуминг, което ще допринесе за намаляване на цените на роуминга в региона на Източното партньорство с до 87 % през следващите години.

Други важни инициативи включват стратегическото партньорство между ЕС и Украйна в областта на суровините от критично значение, което би могло да послужи като пример за подобни партньорства с други държави, обхванати от процеса на разширяване.

ii) Спазване на ангажиментите ни в областта на климата и околната среда

Ползи и предизвикателства

С присъединяването на все повече държави към амбициозните ангажименти към амбициозните ангажименти и достижения на правото на ЕС в областта на климата и околната среда от страна на все повече държави, един по-голям Съюз ще **има положителен принос за справянето с изменението на климата и загубата на биологично разнообразие**, по-специално чрез разширяване на усилията на ЕС за декарбонизация. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, имат голям потенциал по отношение на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност и са дом на важни природни ресурси и биологично разнообразие.

Изпълнението на амбициозната екологична програма на ЕС също е свързано с **предизвикателства**. Няколко държави, обхванати от процеса на разширяване, притежават силно замърсяващи отрасли и неефективни инфраструктури за управление на водите и отпадъците, разчитат в голяма степен на въглища за производството на електроенергия и имат високи равнища на емисии на парникови газове и на замърсяване на въздуха. В същото време имат голям потенциал за развитие на възобновяемата енергия (особено слънчева и вятърна енергия) и за намаляване на замърсяването чрез въвеждането на съвременни технологии за намаляване на емисиите. Екологичният преход трябва да бъде ускорен, и по-специално внедряването на енергия от възобновяеми източници на сушата и в морето. Техният промишлен и сграден фонд ще се нуждаят от обновяване, за да се повиши енергийната им ефективност и да се улесни справедливият преход от основана на въглища икономика. Ще са необходими значителни усилия за преминаване към кръгова икономика и постигане на устойчиво потребление, производство и използване на ресурсите. Това ще наложи подходящи инвестиции, именно за да се обезпечи въздействието върху конкретни региони, сектори и работници.

Включването на нови държави в схемата на ЕС за търговия с емисии ще осигури мощен инструмент за декарбонизация на техните икономики и за набиране на необходимото за прехода национално финансиране. В рамките на прегледите трябва да се оцени въздействието на увеличаването както на предлагането, така и на търсенето на квоти върху равнищата на цените на въглеродните емисии.

Съображения за предстоящи прегледи на политиките

В този контекст при прегледите на политиките ще трябва да се проучи как най-добре да се подкрепят държавите, обхванати от процеса на разширяване, за да приведат в съответствие своето законодателство с политиките на ЕС в областта на климата и екологичната промишленост. Ще трябва да се анализира до каква степен политиката на ЕС в областта на климата и екологичната промишленост могат да отговорят на новите

предизвикателства, като същевременно се запазят амбициозните ни цели и се гарантира предвидимост. С прегледите на политиките ще се проучи дали и до каква степен новите държави членки ще се нуждаят от специална финансова подкрепа, за да се гарантира, че ЕС ще продължи да изпълнява ангажиментите си в областта на климата и в по-широк план в областта на околната среда.

Екологичният преход на промишлените отрасли в държавите, обхванати от процеса на разширяване, следва да се възползва от европейската благоприятстваща растежа бизнес среда, която е насочена към разработването и използването на чисти технологии и висока енергийна и ресурсна ефективност. Това изисква да се определят правилните стимули и да се мобилизира подходяща комбинация от частни и публични инвестиции.

И накрая в прегледите на политиките биха могли да се разгледат някои ключови фактори, като например публичните и частните инвестиции, които са необходими за развиване на потенциала за възобновяемата енергия, екологичните иновации или умения.

Постепенна интеграция

Някои от предизвикателствата, свързани с климата и енергетиката, които засягат разширяването, вече са смекчени от усилията за трансформация, които се полагат в рамките на различни инициативи в държавите, обхванати от процеса на разширяване.

Като договарящи се страни в **Енергийната общност**, Западните Балкани, Украйна, Молдова и Грузия приеха обвързващи цели в областта на енергетиката и климата за 2030 г., които са приведени в съответствие с амбициите на ЕС, и подготвят своите национални планове в областта на енергетиката и климата, които трябва да бъдат представени през юни 2024 г., като по този начин допринасят за постепенното си интегриране на енергийния пазар на ЕС.

Продължава и работата по разработването на ценообразуване на въглеродните емисии, включително необходимата рамка за мониторинг на емисиите на парникови газове.

Освен това **зелената програма за Западните Балкани**, предназначена да подготви региона за амбициозните цели на Зеления пакт, улеснява регулаторните реформи и инвестициите в региона, по-специално в областта на енергийния преход, устойчивата мобилност, премахването на замърсяването на въздуха, водата и почвата, кръговата икономика, опазването на биологичното разнообразие и възстановяването на екосистемите и устойчивото производство на храни.

За да подкрепи тези усилия, **ЕС мобилизира, насърчава и ускорява частните и публичните инвестиции** в екологичния преход чрез своите икономически и инвестиционни планове (ИИП) за Западните Балкани и Източното партньорство, механизма за Украйна, новия план за растеж за Западните Балкани, пакета за енергийна подкрепа за Западните Балкани и Групата на високо равнище за свързаност на газопреносната система в Централна и Югоизточна Европа, насочени например към възобновяемите енергийни източници, „вълната на саниране“ за енергийна ефективност, вътрешната и трансграничната инфраструктура, енергийния преход (особено от въглищата) и привеждането в съответствие с нормативната уредба. За да се

гарантира максимална ефективност, следва допълнително да се засили участието на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в агенциите и програмите на ЕС в тази област.

Подкрепата на ЕС също така допринесе за укрепване на енергийния сектор на Молдова и Украйна, за предоставяне на енергийно оборудване за извънредни ситуации, за подпомагане на интеграцията им на енергийния пазар на ЕС и в енергийната платформа на ЕС. Така се намали и енергийната зависимост на Молдова от Русия. Друг пример за подкрепата на ЕС е електропроводът, който трябва да свърже Грузия с останалата част на Европа.

iii) Подобряване на качеството, безопасността и сигурността на храните чрез конкурентоспособен и устойчив сектор на храните

Ползи и предизвикателства

Едно от основните предизвикателства на бъдещото разширяване ще бъде укрепването на способността на общата селскостопанска политика на ЕС да **подкрепя устойчив и конкурентоспособен модел на производство на селскостопански хранителни продукти**, като същевременно се удовлетворяват нуждите на земеделските стопани и рибарите както в настоящите, така и в бъдещите държави членки, както и се интегрира разнообразието от модели на земеделие в един по-широк Съюз. Тези процеси ще трябва да се управляват по начин, по който вътрешният пазар, общата селскостопанска политика (ОСП), както и общата политика в областта на рибарството (ОПОР), ще бъдат защитени, без да се създават ненужни сътресения или сериозни смущения за постигането на целите на политиката.

Украйна е един от най-значимите световни производители на храни, по-специално на пазара на зърно. Интеграцията ѝ в ЕС ще спомогне за продоволствената сигурност и позициите на ЕС в световната търговия със селскостопански продукти, но трябва да се обърне необходимото внимание на размера и структурата на нейното селскостопанско производство.

Целите на ОСП остават валидни в един по-широк Съюз. Разширяването ще изисква задълбочена оценка на дългосрочното му въздействие върху жизнеспособността и устойчивостта на селскостопанските политики в ЕС с повече от 30 държави членки, като се отдаде подходящото внимание на размера и структурата на земеделските стопанства, структурата на селското стопанство във всяка икономика, в съчетание с разнообразието на селскостопанските модели, и като се имат предвид дългосрочните социално-икономически и екологични предизвикателства, пред които е изправен секторът. От съществено значение ще бъде да се осигурят еднакви условия на конкуренция за селскостопанския сектор между настоящите и бъдещите държави членки.

Съображения за предстоящи прегледи на политиките

С прегледите на политиките ще се разгледа способността на държавите кандидатки и потенциални кандидатки да прилагат законодателството на ЕС относно схемите за директно подпомагане на земеделските стопанства и да прилагат общата организация на пазара за различни селскостопански и рибни продукти. Ролята на селското стопанство и рибарството за качеството на живот в селските и крайбрежните райони, тяхното въздействие върху околната среда и цялостният им принос за устойчивостта на местните общности ще трябва да бъдат изцяло отчетени.

С прегледите на политиките ще се анализират и начините за осигуряване на пълно съответствие и ефективно и съгласувано прилагане на други свързани политики, които гарантират високи стандарти за безопасност и качество в области като безопасността на храните, санитарните и фитосанитарните мерки, здравето на животните и хуманното отношение към тях, околната среда и др.

Постепенна интеграция

Процесът на стабилизиране и асоцииране за **Западните Балкани** определя общи политически и икономически цели, включително по отношение на селскостопанския сектор, подкрепени от икономически и финансови инструменти, които да съпътстват процеса на преход. Регионът се ползва и от финансиране по Инструмента за предприєдинителна помощ за развитието на селските райони, включително за устойчиво селско стопанство и агробизнес в селските райони.

По подобен начин прилагането на споразуменията за асоцииране с **Грузия, Молдова и Украйна** чрез регулаторна хармонизация и активна подкрепа за земеделските стопани и предприятията засили реформите в областта на селското стопанство и безопасността на храните. Въвеждането на бърз и достъпен интернет в селските райони също действа като силен фактор за развитието им.

iv) Създаване на условия за социално, икономическо и териториално сближаване

Ползи и предизвикателства

Членството в икономическия съюз носи осезаеми ползи за гражданите и икономиката, като например намаляване на трансакционните разходи, стимулиране на инвестициите, вътрешнорегионална търговия, икономически растеж и по-силни социални права. То също така осигурява достъп до по-големи и по-диверсифицирани финансови пазари, като по този начин намалява разходите за финансиране и предоставя на потребителите по-голям избор и по-ниски цени.

Освен това единната валута в паричния съюз премахва колебанията на валутните курсове и свързаните с тях трансакционни разходи както за дружествата, така и за гражданите. Присъединяването на нови членове към Икономическия и паричен съюз също би подпомогнало икономическата устойчивост на ЕС като цяло чрез улесняване на създаването на диверсифицирани трансгранични вериги за създаване на стойност. Това би спомогнало и за укрепване на ролята на ЕС и на еврото в световната икономика.

Успешната интеграция в Икономическия и паричен съюз изисква **икономическо и социално сближаване и ефективна координация между държавите членки на създаването на икономически и социални политики**, за да се увеличат максимално възможностите, които интеграцията носи, и да се избегнат големи различия на национално или регионално равнище и отрицателни странични ефекти в случай на негативни икономически сътресения. Минималните стандарти за защита на работниците, определени в достиженията на правото на ЕС и Европейския стълб на социалните права, са основата за това социално сближаване, заедно със стабилни колективни трудови правоотношения. По-специално добре функциониращите структури и институции на пазара на труда, ефективните системи за социална закрила и стабилният социален диалог ще бъдат от решаващо значение, за да се гарантира сплотен разширен Съюз, при който никой няма да бъде изоставен и ще са налице еднакви условия на конкуренция.

Разширяването ще окаже значително въздействие върху **политиката на сближаване на ЕС**. Политиката се доказва като успешна по отношение на приноса ѝ и увеличаването на ползите от единния пазар, намаляването на териториалните различия и стимулирането на социално-икономическото сближаване във възходяща посока между държавите членки и регионите. Целите на политиката на сближаване на ЕС остават валидни в един по-широк Съюз, както в настоящите, така и в бъдещите държави членки. Ограниченият административен капацитет на изпълняващите органи и бенефициерите в държавите кандидатки и потенциални кандидатки обаче ще създаде предизвикателства пред усвояването и качеството на инвестициите. Подобряването на този капацитет с техническа помощ, периоди на постепенно въвеждане и други мерки, като например обучение, ще бъде от ключово значение, за да се гарантира, че подкрепата от ЕС ефективно допринася за социално-икономическото и териториалното сближаване във възходяща посока и че финансовите интереси на Съюза са защитени. Както се случи и при предишните разширявания, съществува необходимост от задълбочено обмисляне на бъдещето на политиката на сближаване в ЕС.

И накрая, включването на нови държави към **достиженията на правото на ЕС в областта на данъчното облагане** би имало очевидни ползи, тъй като би стимулирало трансграничната дейност и търговия за гражданите и дружествата в ЕС, създавайки **еднакви условия на конкуренция**. Въпреки това съществуващото изискване за гласуване с единодушие в Съвета по отношение на данъчните въпроси ще създаде още по-големи предизвикателства в един по-голям Съюз, което е повод да се обмисли преминаване към гласуване с квалифицирано мнозинство в тази област. Същото се отнася и за някои аспекти на други политики на ЕС (напр. някои елементи от социалната политика).

Съображения за предстоящи прегледи на политиките

За да се отговори на предизвикателствата, свързани с **управлението на политиките за икономическо и социално сближаване в рамките на по-широка група държави членки**, в прегледите на политиките ще трябва да се обмислят, наред с другото, начините за преодоляване на пропуските в законодателството и правоприлагането

(напр. по отношение на икономическата и фискалната политика, свободното движение, координацията на социалната сигурност, трудовото право, защитата на потребителите, здравословните и безопасните условия на труд). Въпреки че трябва да се гарантира свободното движение като основна ценност, ще са необходими допълнителни мерки за намаляване на рисковете от социален дъмпинг или изтичане на мозъци и обезлюдяване. В това отношение участието на ранен етап на социалните партньори от бъдещите държави членки е от съществено значение, включително при адаптирането на съществуващото законодателство, приемането на нови правила и тяхното прилагане.

Постепенна интеграция

В рамките на ЕС координацията на икономическата и социалната политика се осъществява в контекста на европейския семестър. Специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър, предложени от Европейската комисия и приети от Съвета, са в основата и на финансовата подкрепа, предоставяна чрез Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) на Next Generation EU.

От 2015 г. насам европейският семестър се прилага и в държавите, обхванати от процеса на разширяване: всички държави кандидатки и потенциални кандидатки представят на Европейската комисия годишни програми за икономически реформи, насочени към реформи за повишаване на конкурентоспособността и подобряване на условията за приобщаващ растеж и създаване на работни места. Те се оценяват от Европейската комисия и Европейската централна банка и се обсъждат от Съвета на Европейския съюз с държавите, обхванати от процеса на разширяване. В бъдеще би могло да се обмисли по-тясно съгласуване между двата процеса.

По отношение на Западните Балкани програмите за икономически реформи ще се съсредоточат върху макрофискалната рамка и ще бъдат допълнени от програми за реформи, свързани с новия Инструмент за реформи и растеж за Западните Балкани. В програмите за реформи ще се определи набор от приоритетни реформи, разделени на измерими стъпки, които ще служат като условия за плащане.

По отношение на Украйна планът за Украйна, който е основният инструмент за изпълнение на Механизма, определя приоритетите на правителството, последователността на ключовите реформи и приоритетните инвестиционни области, които ще доведат до икономически растеж и устойчивост, ще насърчат интегрирането ѝ в единния пазар и ще гарантират, че Украйна постепенно привежда законодателството си в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Освен това **предприсъединителната помощ** помага на държавите кандидатки и потенциални кандидатки да трансформират своите общества, правни системи и икономики — било то под формата на безвъзмездни средства, инфраструктурни инвестиции или техническа помощ за улесняване на политическите, социалните и икономическите реформи. Това доближава обществата до ценностите и стандартите на Европейския съюз, като им дава възможност след присъединяването да просперират в Икономическия съюз и да допринасят за икономическата устойчивост на ЕС като цяло. Много от държавите, обхванати от процеса на разширяване, вече са асоциирани към

съответните програми на ЕС, като например направлението „Заетост и социални иновации“ (ЗСИ) на Европейския социален фонд (ЕСФ). Участието на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в агенциите на ЕС в тази област следва да бъде допълнително засилено, по-специално сътрудничеството с Европейския орган по труда и с Европейската агенция за безопасност и здраве при работа.

Териториалното сътрудничество, включително програмите за трансгранично и транснационално сътрудничество, вече дава възможност на държавите, обхванати от процеса на разширяване, да работят заедно и със съседните държави — членки на ЕС, в ключови социални и икономически сектори (включително гранична свързаност, както и действия между хората). Примерите включват макрорегионалните стратегии на ЕС за региона на Адриатическо и Йонийско море и региона на река Дунав, Общата морска програма за Черно море или трансграничните програми по Interreg, изпълнявани с Украйна и Молдова, които получиха допълнително финансиране през 2023 г.

в) Изпълнение на сериозни ангажименти в областта на сигурността, миграцията и управлението на границите

Ползи и предизвикателства

Във все по-трудния геополитически контекст един по-голям Съюз с по-голямо население би увеличил своето **влияние в световните дела и в многостранните отношения**, ако е в състояние да действа по единен, бърз и решителен начин. Това външно единство и способност за действие изискват, на първо място, основополагаща споделена визия и висока степен на общ анализ и мнения между държавите членки. Въпреки това един по-голям Съюз може, поне първоначално, да доведе до по-голямо разнообразие от интереси и програми в областта на външната политика.

Новите държави членки ще допринесат за **допълнителни ангажименти в областта на сигурността** и ще имат полза от тях: членовете на Европейския съюз трябва да действат в дух на солидарност, когато един от тях е обект на терористично нападение, хибридна кампания или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие съгласно член 222 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Освен това съгласно член 42, параграф 7 от ДЕС, ако една държава членка стане жертва на въоръжено нападение, другите са длъжни да оказват помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат, в съответствие с член 51 от Устава на Организацията на обединените нации.

Разширеният Съюз не следва да поражда нови предизвикателства под формата на **неразрешени двустранни спорове**. ЕС ще продължи да допринася за намирането на решение и да настоява за добросъседски отношения като ключов елемент от процеса на разширяване. Трябва да се въведат специални договорености и **неотменими ангажименти**, за да се гарантира, че присъединяващите се държави не са в състояние да блокират присъединяването на други кандидати.

Разширяването означава, че външните граници на новите държави членки се превръщат във външни граници на Европейския съюз. Ето защо стабилното и ефективно

управление на външните граници също трябва да бъде част от процеса на присъединяване. Новите граници на разширения Съюз могат също така да донесат предимства под формата на нови активи и опит в областта на сигурността, които могат да бъдат от полза за Съюза, особено по отношение на сигурността и отбраната, които са в процес на постоянно и непрекъснато развитие.

Един по-голям **Съюз ще създаде нови предизвикателства пред защитата и контрола на външните граници на ЕС** както за стоките, така и за хората. Сред тях са организираната и трансграничната престъпност, трафикът на наркотици, предотвратяването на незаконната миграция и контрабандата на мигранти, трафикът на хора, инструментализирането на мигранти за политически цели, както и трафикът на оръжие или други опасни или незаконни стоки.

Вътрешната сигурност, и по-специално ефективното предотвратяване и борбата с тероризма и тежката и организираната престъпност, са предпоставка за функционираща демокрация и свободно упражняване на основните права. Това включва мерки за борба с киберпрестъпността, изпирането на пари, предотвратяването и борбата с трафика на хора. Освен това тежката и организираната престъпност често са свързани с корупция и подкопаване на държавните институции. Засилените съвместни действия за постигане на резултати в областта на вътрешната сигурност са ключова предпоставка за успешно присъединяване и същевременно ще укрепят вътрешната сигурност на ЕС като цяло.

Освен това пълното присъединяване към **Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници** изисква пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген, както и съпътстващите го мерки за последователни и ефективни политики за сигурност и управление на миграцията и границите. Ще бъде необходимо да се помисли за практически начини за осигуряване на такава съгласуваност в разширения Съюз.

Що се отнася до **миграцията**, един по-голям Съюз ще има предимството да бъде в състояние да прилага по-добре подход, обхващащ целия маршрут, към управлението на **миграцията**, както и по-добър принос към споделянето на отговорността за миграцията и закрилата в световен мащаб. Западните Балкани, които понастоящем са транзитен регион към ЕС, вече са ключови партньори в съвместните усилия за осигуряване на ефективно управление на миграцията и съвместното справяне с предизвикателства като контрабандата на мигранти и незаконната миграция. От съществено значение е да продължи укрепването на системите за миграция и убежище в региона в съответствие с всеобхватния подход, залегнал в Пакта за миграцията и убежището, по-специално с подкрепата на агенциите на ЕС, както и да се гарантира привеждането на визовите политики в съответствие с тези на ЕС за ефективно управление на миграцията.

Съображения за предстоящи прегледи на политиките

Като глобален фактор, един по-голям Съюз следва да остане отворен, устойчив и икономически успешен, както и да продължи да бъде надежден партньор в света. Един истински геополитически ЕС трябва да бъде в състояние да защитава своите ценности и да запази своята отворена стратегическа автономност и стабилност, като същевременно е в състояние да защитава интересите си в световен мащаб.

За тази цел единството на ЕС и бързото вземане на решения са от ключово значение. Прегледите на политиките следва да разглеждат надеждността и способността на Съюза да действа на международната сцена, което зависи в решаваща степен от **ефективното вземане на решения**. За момента различни области на външната дейност на ЕС са предмет на различни механизми за вземане на решения, което поставя предизвикателства в областите на външната дейност, управлявани с единодушие в Съвета, по-специално общата външна политика и политика на сигурност. В Съюз с повече от 30 държави членки това крие риск от твърде бавни, твърде реакционни и твърде защитни мерки, което предлага на стратегическите конкуренти възможност за задълбочаване на разделението между държавите членки.

Комисията и върховният представител многократно са посочвали този въпрос и са се застъпвали за използване на **съществуващите разпоредби на Договора за Европейския съюз, за да се премине към гласуване с квалифицирано мнозинство** в няколко ключови области на общата външна политика и политика на сигурност чрез задействането на т.нар. „клаузи за преход“. Междувременно Комисията подчерта необходимостта държавите членки да прибегват до „конструктивно въздържане“ съгласно член 31, параграф 1 от ДЕС, когато в противен случай изолираната им позиция по дадена тема би възпрепятствала постигането на единодушие в Съвета. Потенциалът на всички тези възможности трябва да бъде напълно разгледан, много преди и независимо от следващото разширяване.

Постепенна интеграция

Ще бъде необходима непрекъсната работа за по-нататъшно сближаване на геостратегическата визия, интересите и приоритетите на ЕС. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да възприемат и утвърждават категорично и недвусмислено ценностите на ЕС преди присъединяването си. Те вече трябва постепенно да привеждат законодателството си в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) на ЕС преди присъединяването, включително по отношение на ограничителните мерки. Въпреки че няколко държави кандидатки и потенциални кандидатки вече поддържат в пълно съответствие законодателството си, е необходимо приоритетно да се подобри положението в други държави, включително по отношение на санкциите, особено по отношение на Русия и Беларус. **Привеждането в съответствие с ОВППС** е съществен сигнал за споделени ценности и стратегическа ориентация в новия геополитически контекст.

Въз основа на текущия ангажимент по линия на ОПСО, съществуващите проекти и програми, изграждането на капацитет в области като хибридните заплахи, включително чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство, както и киберсигурността, следва да бъдат доразвити не само като всеобхватно предложение, отворено за всички, но и като съобразена с конкретните нужди и искания подкрепа, като средство за укрепване на колективната устойчивост и сигурност на Съюза срещу такива външни заплахи. Освен това държавите, обхванати от процеса на разширяване, следва да се стремят към **ранна интеграция в други инициативи на ЕС в областта на сигурността и отбраната**, като например конкретни проекти в рамките на постоянното

структурирано сътрудничество в областта на отбраната (ПСС) и в Европейската агенция по отбрана, както и в програми, свързани с военната мобилност. С действащите рамкови споразумения за участие с всички държави кандидатки и потенциални кандидатки те вече допринасят за мисиите и операциите по управление на кризи по линия на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО), като някои от тях се възползват от такива мисии и операции по линия на ОПСО. Благодарение на помощта, която държавите, обхванати от процеса на разширяване, могат да получат по линия на Европейския механизъм за подкрепа на мира, техният военен и отбранителен капацитет за участие в мисии и операции по линия на ОПСО ще бъде укрепен.

Участието на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в проучванията на хибридният риск ще спомогне за разработването на подходяща рамка за предоставяне на подкрепа за повишаване на устойчивостта на хибридни заплахи, което ще им позволи да направят свой собствен демократичен избор без злонамерена намеса.

Освен това към момента на следващото разширяване **отбранителното измерение на Съюза ще се е развило значително**. Тъй като стратегическият компас на ЕС за сигурността и отбраната далеч надхвърля традиционната ОПСО, държавите, обхванати от процеса на разширяване, ще трябва да бъдат готови да се ангажират с неговото изпълнение в различните му направления на работа (действие, инвестиране, сигурност, партньорство), включително по отношение на капацитета на ЕС за бързо развързване. В случай че решат да участват в Европейската агенция по отбрана, те ще бъдат готови, наред с другото, да приведат националното си планиране в областта на отбраната в съответствие с приоритетите за развитие на отбранителните способности на ЕС и координирания годишен преглед на отбраната. Те биха могли също така да решат да участват в ПСС като участващи държави членки.

Успоредно с това в настоящата спорна геополитическа среда продължаващите **усилия за укрепване на устойчивостта на космическата промишленост и на отбранителната технологична и индустриална база на Съюза, в съответствие с Европейската стратегия за отбранителната промишленост, ще продължат да бъдат ключов приоритет**. В конкретния случай на Украйна в предложението за Европейска програма за отбранителна промишленост се предвижда Украйна да бъде третирана във възможно най-голяма степен като държава членка. В бъдеще би могло да се обмисли как и при какви условия да се разшири участието на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в други програми на Съюза, свързани с отбранителната промишленост. Това би допринесло за избягване на дублирането и ненужните разходи, като същевременно се насърчава по-голяма оперативна съвместимост.

В областта на интегрираното **управление на границите** работата ще трябва да се съсредоточи не само върху спазването и прилагането на законодателството, но и върху развитието на оперативния капацитет за контрол на стоки и лица по външните граници. Това ще изисква подкрепа от ЕС за полицейските и граничните служители, включително чрез силна ангажираност на агенциите на ЕС в тясно сътрудничество с държавите — членки на ЕС. Вече съществува активно сътрудничество на държавите, обхванати от процеса на разширяване, с митническите и граничните органи на държавите членки, както

и с агенциите на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи — Евроюст, Frontex, Европол, Европейската агенция в областта на убежището — често подкрепено от официални споразумения. Това все повече води до резултати по места. Модернизирването и цифровизацията на граничните и митническите процедури ще бъдат от решаващо значение. Всички държави, обхванати от процеса на разширяване, следва да продължат работата си, за да се присъединят към визовата политика на ЕС.

Действията на ЕС ще трябва да включват и подкрепа за съдебните органи за засилване на международното сътрудничество в областта на разследването и наказателното преследване на организираната престъпност, значителна част от която са контрабандата на мигранти и трафикът на хора, оръжия и наркотици. Сътрудничеството следва да продължи чрез участие в Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи с цел справяне с най-неотложните криминални заплахи и разбиване на високорисковите престъпни мрежи. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, трябва да останат ангажирани с укрепването на **вътрешната сигурност** чрез засилване на оперативното си сътрудничество в областта на правоприлагането с държавите — членки на ЕС, и агенциите на ЕС.

В. БЮДЖЕТ

Точното финансово отражение на разширяването ще зависи преди всичко от неговия график и обхват, от резултата от преговорите за присъединяване, които продължават да се основават на заслугите, и от приложимите достижения на правото на ЕС към момента на присъединяването. Във всеки случай **разширяването следва да бъде взето предвид в обсъжданията, водещи до следващата многогодишна финансова рамка (МФР)**, включително като вече се осигури необходимото правно основание за включване на свързаните с разширяването разходи и приходи на ЕС, ако е необходимо.

Разширяването обаче далеч не е единствената тема, която ще окаже натиск върху бъдещия дългосрочен бюджет на ЕС. Глобалната нестабилност, значителните заплахи за сигурността, финансовото въздействие на възстановяването след COVID и необходимостта от ограничаване на националните бюджетни траектории са ключови характеристики, които трябва да бъдат взети предвид. Специфичните нужди на един по-голям Съюз идват в допълнение към неизбежната необходимост от модернизирани, опростени и по-гъвкави бюджет на ЕС, който да отговаря адекватно на тези предизвикателства, както и на ключови области, изискващи общи инвестиции, координирани действия и съвместни реформи, като екологичния и цифровия преход, научните изследвания и иновациите или сигурността и отбраната. Бюджетът на ЕС в сегашния му вид вече е структурно ограничен.

Следователно разширяването е възможност, но не и предпоставка, за преразглеждане на финансовата устойчивост и модернизацията на всички ключови области на политиката/разходите (селско стопанство и развитие на селските райони, сближаване, свързаност, миграция и управление на границите и др.). Може да се наложи политиките и програмите на ЕС да бъдат преработени за следващата МФР, независимо от контекста

на разширяването. Този преглед следва да обхваща и специфични разходни инструменти на ЕС, които понастоящем са извън МФР и бюджета на ЕС.

Бъдещите разходни програми на ЕС обаче следва да се разработват, като се има предвид бъдещото разширяване.

Готовността на ЕС също така призовава за реформиране на неговата система на собствени ресурси, което е най-надеждният начин за справяне с финансовото въздействие на усилията за възстановяване и изпълнението на приоритетите на ЕС (по-специално погасяването на заемите по NextGenerationEU и финансирането на Социалния фонд за климата), като същевременно се смекчава въздействието върху националните бюджети. Следва да се вземат предвид и допълнителните вноски от новите държави членки, макар и скромни в началото. Освен това финансовите вноски от трети държави, които имат достъп и участват в единния пазар (държавите от ЕИП-ЕАСТ, Швейцария), следва да бъдат съизмерими с ползите, които те биха извлекли от по-голям Съюз.

Освен от бюджета на ЕС държавите, обхванати от процеса на разширяване, ще се възползват и от по-широк набор от възможности за финансиране. Бъдещите държави членки ще могат да се възползват от засиления експертен опит и финансов капацитет на Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд, както и от други финансови партньори на ЕС като „Екип Европа“.

За да поеме по-гладко някои бюджетни последици от разширяването, ЕС разполага с добре установен и изпитан финансов инструментариум за присъединяване. Той съчетава тавани, периоди на постепенно въвеждане, надлежно отчитане на статистическите ефекти, засилено използване на финансов инженеринг, както и „аварийни спирачки“ и предпазни мрежи за настоящите държави членки.

Успоредно с това ще бъде необходимо да се **проучи как предприсъединителните инструменти, като например Инструмента за предприсъединителна помощ, могат да бъдат прецизирани, за да се подготвят по-добре за присъединяването** и прехода към участие в програми и инструменти на ЕС след присъединяването. Някои новости, които вече са въведени в МФР за периода 2021—2027 г.¹, могат да послужат като вдъхновение за бъдещите предприсъединителни инструменти. В случая на Украйна международната подкрепа за възстановяване и реконструкция ще трябва да бъде специално разгледана в този контекст.

Г. УПРАВЛЕНИЕ

От 2022 г. насам, по-специално след Конференцията за бъдещето на Европа, **институционалните реформи на ЕС** бяха обсъдени в Европейския парламент, Съвета, държавите членки, мозъчните тръстове и академичните среди. С перспективата за разширяване този дебат придоби ново усещане за неотложност.

¹ Напр. по-добра ориентация към изпълнението, включително финансова подкрепа за осъществяването на реформи, обвързаност с условия на политиката и др.

Досега не е постигнат консенсус за това как най-добре да се подходи към този въпрос. Докато някои, по-специално Европейският парламент, призовават за реформа на действащите Договори на ЕС, други предлагат конкретни адаптации чрез активиране на неизползваните възможности, залегнали в Договорите. Накрая, някои твърдят, че Договорите са замислени да бъдат „устойчиви на разширяване“.

Въпреки че Комисията изрази подкрепата си за промяна на Договора, *„ако и където е необходима“*, тя счита, че управлението на ЕС може бързо да се подобри, като се **използва в пълна степен потенциалът на действащите Договори**.

Въпроси относно способността на ЕС за действие вече съществуват и в Съюз от 27 държави членки. Това се отнася по-специално до **правилата за гласуване с единодушие в Съвета**. Въпреки че повечето решения понастоящем се вземат с квалифицирано мнозинство в Съвета, в някои области решенията трябва да се вземат с **единодушие**, както е случаят с данъчното облагане, външната политика и някои социални въпроси. В един по-голям Съюз постигането на единодушие ще бъде още по-трудно, с повишен риск решенията да бъдат блокирани от една-единствена държава членка.

В Договорите вече се предвиждат **„клаузи за преход“², които позволяват преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство** в рамките на Съвета в ключови области. За да бъдат задействани, тези клаузи изискват единодушно решение на Съвета на Европейския съюз или на Европейския съвет. През 2018 г. и 2019 г. Комисията направи конкретни предложения за тази цел в областта на външната политика, данъчната политика, социалната политика, енергетиката и политиката в областта на климата, но те не бяха приети. Оттогава бяха предложени различни решения, като например нови „аварийни спирачки“ или разширяване на конструктивното въздържане от гласуване.

Някои държави членки се противопоставят на преминаването от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство, тъй като се опасяват да станат изолирани по въпроси от съществен стратегически национален интерес. Комисията счита, че е възможно да се изостави гласуването с единодушие, без да се излагат на риск стратегическите интереси на държавите членки. Това може да се постигне чрез **съчетаване на задействането на „клаузите за преход“ на Договорите с подходящи и пропорционални гаранции за съобразяване с тези стратегически национални интереси**. На практика това би означавало, че решението на Съвета или на Европейския съвет за задействане на преходна клауза би могло да бъде придружено от заключения на Европейския съвет, в които се предвижда възможността една или няколко държави членки да се позоват на изключителни основания от национален интерес, за да продължат обсъжданията до постигане на задоволително решение или да се обърнат към Европейския съвет за обсъждане на въпроса.

² В Договорите се предвиждат две общи „клаузи за преход“ съгласно член 48, параграф 7 от ДЕС и шест специфични клаузи за преход, насочени към изменение на процеса на вземане на решения в следните области: ОВППС (член 31, параграф 3 от ДЕС); семейно право с трансгранично значение (член 81, параграф 3 от ДФЕС); социална политика (член 153, параграф 2 от ДФЕС); политика в областта на околната среда (член 192, параграф 2 от ДФЕС); МФР (член 312, параграф 2 от ДФЕС) и засилено сътрудничество (член 333 от ДФЕС).

В допълнение към методите на гласуване Договорите дават възможност на държавите членки да се **интегрират с различни скорости**. Примерите варират от засилено сътрудничество, което е възможно по-специално в области на споделена компетентност — както в случая на Европейската прокуратура — до възможността за участие и неучастие, когато това е предвидено в Договорите на ЕС, или включването на нови държави членки в постоянното структурирано сътрудничество. Такова „**диференциране**“ може да бъде част от уравнието в рамките на по-голям Съюз с повече от 30 държави членки, като се използва наборът от инструменти и механизми, налични съгласно настоящата правна рамка на ЕС. Тези възможности за гъвкавост действат само докато основните политики, както и всички основни принципи и ценности на Европейския съюз остават споделени и зачитани от всички държави членки.

В съответствие с призива на Европейския съвет за ускорен процес на присъединяване може да бъде разгледан самият процес на разширяване. Възможността за оправомощаване на Съвета да взема решения с квалифицирано мнозинство може да бъде проучена за **някои междинни етапи от процеса на разширяване**. Затварянето на преговорните глави следва да продължи да се взема с единодушие от всички държави членки, както и окончателното решение за действителното присъединяване на нов член към Европейския съюз.

И накрая, разширеният Съюз с повече от 30 държави членки поражда непосредствени въпроси относно **състава** на институциите на ЕС. За Европейската комисия Договорите вече позволяват да се избере наличието на по-малка изпълнителна власт (съответстваща на две трети от броя на държавите членки) или да се запази настоящата система от по един член от държава членка, която досега Европейският съвет е избирал.

Разширеният Съюз също така неизбежно ще доведе до **повече работа за институциите на ЕС в много области** — от разработването и анализа на политиките до изпълнението, правоприлагането, доброто финансово управление и администрация, в допълнение към различните нови задачи, поети от Съюза през последните няколко години. Агенциите и органите на ЕС (напр. Европол, Frontex, Евроюст, европейските надзорни органи) или мрежите (например Европейската мрежа по конкуренция, националните агенции по „Еразъм+“) също ще бъдат засегнати. Предстоящото работно натоварване в областта на правоприлагането също ще трябва да бъде отразено, тъй като е от решаващо значение за запазването на целостта и функционирането на Европейския съюз.

3. Заключение

Настоящото съобщение показва, че един по-голям Съюз е от стратегическо значение, тъй като притежава значителен политически и икономически потенциал както във външен, така и във вътрешен план. Максималното използване на тези възможности ще зависи от способността ни да идентифицираме, посочваме и предвиждаме области за подобрене и да изготвяме ясна стратегия за това как да постигнем напредък по паралелните направления на разширяването и реформите на ЕС. Това допринася за дискусиите в европейските институции и държавите членки относно разширяването.

Настоящото съобщение поставя началото на работата по задълбочените прегледи на политиките, обявени от председателя Фон дер Лайен в речта ѝ за състоянието на Съюза през 2023 г. Комисията ще извърши тези прегледи в началото на 2025 г. Прегледите могат да бъдат под различни форми в зависимост от секторите и следва да се възползват от мнението на заинтересованите страни относно специфичното въздействие на един по-голям Съюз върху отделните политики. Въз основа на резултатите от прегледите, съществените предложения за реформи в отделните сектори, включително подготовката на предложението на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка (МФР), биха могли да представляват втора стъпка в този процес.