



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 20. marts 2024
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	20. marts 2024
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2024) 146 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2024) 146 final.

Bilag: COM(2024) 146 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.3.2024
COM(2024) 146 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker

Meddelelse om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker

"I en verden, hvor størrelse og vægt betyder noget, er det afgjort i Europas strategiske og sikkerhedsmæssige interesse at fuldende Den Europæiske Union [...] den næste udvidelse skal også være katalysator for fremskridt".

Kommissionens formand, Ursula von der Leyens, i talen om Unionens tilstand 2023

1. Indledning

Den Europæiske Union, tidligere De Europæiske Fællesskaber, har siden 1957 gennemgået adskillige udvidelsesrunder med vellykkede resultater og har udviklet sig til den Union med 27 medlemsstater, som vi kender i dag. Europa har i nyere tid opbygget en markedsøkonomi bestående af liberale demokratier, der **sammen vokser sig stærkere og opnår større velstand**.

I artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) fastsættes følgende: *"Enhver europæisk stat, som respekterer værdierne i artikel 2 og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af Unionen"*. Udvidelseslandene tilhører den europæiske familie og er en integrerende del af et forenet og frit Europa. I en stadig mere volatil geopolitisk situation, hvor Ruslands angrebskrig mod Ukraine udkæmpes på vores kontinent, er Den Europæiske Union et **forankringspunkt for fred, velstand og sikkerhed**.

Udvidelse er i Unionens **egen strategiske interesse**. Det betyder ikke, at udvidelse sker uden udfordringer. Dette gælder både for kandidatlande og potentielle kandidatlande, der skal gennemføre omfattende politiske, institutionelle og politiske reformer for at være klar til medlemskab, og for Unionen, som skal håndtere en række udfordringer, som f.eks. større forskellighed, behovet for flere ressourcer, en mere kompleks beslutningsproces og behovet for at opretholde en ubestridelig respekt for og fortsat efterlevelse af EU's kerneværdier.

En større Union har større geopolitisk vægt og kan øve større indflydelse på den globale scene, også som økonomisk partner. Dette bidrager også til at mindske Unionens afhængighed af tredjelande, fremmer vores modstandsdygtighed og sætter os i stand til at handle mere autonomt, når der er brug for det. Udvidelse styrker konkurrenceevnen og vækstpotentialer på det indre marked, fordi der skabes nye stordriftsfordele og muligheder for EU's borgere og virksomheder. Udvidelse styrker energisikkerheden og fremmer højere standarder på miljø- og sundhedsområdet, det sociale område og forbrugerområdet, ligesom udvidelse gavner den globale klimaindsats. Men vigtigst af alt vil en velforvaltet udvidelse udbrede og forankre demokratiet, retsstatsprincippet, stabilitet, eksternt og internt sikkerhed og respekten for de grundlæggende rettigheder på tværs af kontinentet.

Disse fordele vil kunne virkeliggøres, når **både EU og de kommende medlemsstater er velforberedte**. Dette forudsætter et helhjertet og varigt politisk tilsagn og engagement, ikke alene fra kandidatlandene og de potentielle kandidatlandes side, men også fra EU's side. **Allerede nu er der behov for reformer. Efter en udvidelse vil de være uomgængeligt nødvendige.**

I Versailleserklæringen fra 2022 bekræftede EU's stats- og regeringschefer EU's langsigtede ambitioner og udpegede de foranstaltninger, der skulle træffes for at indfri dem. I Granadaerklæringen fra oktober 2023, der bygger videre herpå, erklærede stats- og regeringscheferne med henvisning til udsigterne til en større Union, at både EU og de kommende medlemsstater skal være klar, og at EU er nødt til at skabe det nødvendige interne grundlag og gennemføre reformer for at styrke Unionen.

I december 2023 bekræftede Det Europæiske Råd dette punkt og påpegede, at både de kommende medlemsstater og EU skal være klar på tiltrædelsestidspunktet, og at **arbejdet med begge spor bør videreføres parallelt**. Udvidelseslandene skal være klar til tiltrædelse og skal hver især vurderes ud fra deres egen fortjeneste. EU er samtidig nødt til at opfylde sine tilsagn og være klar til at byde nye medlemsstater velkommen. Samtidig med at Unionen udvides, skal den også gøres dybere. Det er i dag, vi skal begynde at forberede morgendagens Union, og vi skal benytte udvidelse som katalysator for fremskridt.

Tiltrædelsen af EU er og skal fortsat være baseret på retfærdige og strenge betingelser, **princippet om egen fortjeneste** og konkrete fremskridt i praksis i overensstemmelse med tilgangen "grundprincipperne først". **De enkelte kandidatlande og potentielle kandidatlande vil blive vurderet på grundlag af deres egne fremskridt, navnlig hvad angår opfyldelsen af Københavnskriterierne**, dvs. de væsentlige betingelser, som alle udvidelseslande skal opfylde for at kunne tiltræde EU. En tidsplan eller rækkefølge for en eventuel fremtidig tiltrædelse kan derfor ikke foregribes.

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union er i øjeblikket i færd med at foretage deres interne vurdering af, hvordan udsigten til en større Union kan imødekommes, og ser i den forbindelse på de eksisterende bestemmelser både i og uden for traktaterne.

Denne meddelelse er Kommissionens bidrag til de drøftelser, der inden sommeren 2024 skal føre til ledernes vedtagelse af en køreplan for det fremtidige arbejde med udvidelse og reformer. Den behandler konsekvenserne af et større EU på fire hovedområder, nemlig værdier, politikker, budget og forvaltning. Den danner dermed grundlag for den **gennemgang af politikker forud for en udvidelse**, som formanden for Kommissionen, Ursula von der Leyen, bebudede i sin tale om Unionens tilstand 2023. Den behandler udvidelsers indvirkning på de EU-politikker, der allerede er under udvikling, og behovet for at udstyre kandidatlande og potentielle kandidatlande med de værktøjer, de skal bruge til at tilpasse sig, og EU med de værktøjer, der matcher dets ambitioner.

2. Forberedelse til en større Union

For tyve år siden tiltrådte 10 lande Den Europæiske Union. Det samlede antal medlemsstater steg fra 15 til 25 lande og derefter til de nuværende 27. **Dette har været til gavn for hele Europa**. Udvidelsen bidrog til at forankre de nye demokratier i Central- og Østeuropa og gjorde EU til verdens største integrerede marked. Den åbnede for handel og finansielle strømme og bidrog dermed til økonomisk vækst både i EU og i de tiltrædende lande og gav EU mere vægt i globale anliggender. Den fordoblede indgående udenlandske direkte

investeringer i procent af BNP fra 2004 til 2012 og resulterede i samlede velfærdsgevinster i hele EU. Disse grundlæggende muligheder gælder også for fremtidige udvidelser.

En større Union giver klare fordele: et større indre marked og et større arbejdsmarked, flere emissionsreduktioner, øget social konvergens, øget sundhedsbeskyttelse og en stærkere stemme i verden. Det er imidlertid uundgåeligt, at EU's politikker, budget og forvaltning bliver påvirket af en større Union, og en udvidelse kan potentielt få utilsigtede konsekvenser. Da EU's politikker fortsat skal levere resultater effektivt, skal der træffes foranstaltninger for at **forene mulighederne i en større Union med de udfordringer**, dette indebærer.

EU **har forvaltet tidligere udvidelser med succes**. Dette blev opnået ved at **tilpasse EU's politikker** forud for tiltrædelsen, ved at gennemføre en **streng tiltrædelsesproces**, der sikrer, at udvidelseslandene er fuldt ud forberedte forud for tiltrædelsen, og ved at yde målrettet **bistand**.

Denne tilgang har bidraget til at udligne forskellene mellem gamle og nye medlemsstater. Den formelle tiltrædelse af EU kom ikke som et forstyrrende chok for nye og eksisterende medlemsstater, men som et yderligere skridt i retning af en gnidningsløs integration af de nye medlemsstater i EU's politikker og budget. Dette blev suppleret med **overgangsperioder** efter tiltrædelsen, hvor det var nødvendigt, f.eks. indfasning af midler og adgang til EU's arbejdsmarked.

Takket være **erfaringerne** fra tidligere udvidelser er EU nu **endnu bedre forberedt**. EU har finpudset sin udvidelsespolitik ved i endnu højere grad at sætte de grundlæggende elementer såsom demokrati, retsstatsprincippet og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i centrum for tiltrædelsesprocessen. Som det også fremgår af den reviderede udvidelsesmetode fra 2020, giver denne metode kandidatlande og potentielle kandidatlande bedre muligheder for en **"gradvis integration"** af udvidelseslande i udvalgte EU-politikker allerede inden tiltrædelsen ved at fremrykke nogle af de fordele og forpligtelser, der følger af EU-medlemskabet. I overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 23.-24. juni 2022 bør dette ske på en meritbaseret og reversibel måde. De muligheder, som denne **gradvise integration** giver, vil blive udnyttet fuldt ud, stadig med EU-medlemskab som det endelige mål.

I de seneste år har EU tacklet covid-19-pandemien med succes, vedtaget og gennemført NextGenerationEU, udvist hidtil uset solidaritet og fælles front over for Ruslands angrebskrig mod Ukraine og håndteret energikrisen effektivt. EU har også løst problemer, der i årevis havde skabt splittelse i vores Union — fra pagten om migration og asyl til evalueringen af den økonomiske styring. Vi skal fortsætte ad denne reformvej. Efterhånden som vi **i vores nuværende konstellation med 27 medlemsstater forbedrer vores politikker yderligere, bliver vi også bedre forberedt på en større Union**.

For at opnå en vellykket udvidelse er det også nødvendigt, at EU og de kommende medlemmer i deres respektive samfund kommunikerer effektivt om tiltrædelsesprocessen og indgår i en konstruktiv debat med borgerne om dens strategiske betydning og fordele for alle.

Udsigten til udvidelse er også en mulighed for at forenkle EU-reglerne og anvende nærheds- og proportionalitetsprincippet bedre, herunder ved at indkredse de emner, der bedst kan håndteres på nationalt plan.

A) VÆRDIER

I artikel 2 i TEU fastsættes de værdier, som Unionen bygger på, dvs. demokrati, respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal, og retsstatsprincippet. I disse tider, hvor der sås tvivl om disse værdier både udefra og internt i EU, er det afgørende, at EU beskytter og opretholder disse værdier og sine demokratiske principper. Overholdelse af nævnte værdier og principper er en betingelse for at kunne nyde godt af alle de rettigheder, der følger af EU-medlemskab. Det skal fortsat være en prioritet for EU at sikre en dybt rodfastet omstilling i udvidelseslandene, der fører til varig respekt for demokratiet, ligestilling og ikke-forskelsbehandling, de grundlæggende rettigheder, herunder børns rettigheder, og retsstatsprincippet før og efter deres tiltrædelse af EU. Medlemsstaterne har pligt til at sikre, at der ikke sker tilbageskridt i deres lovgivning til gennemførelse af disse værdier.

Retsstatsprincippet er en af disse **kerne værdier**. Det sikrer, at demokratiet, ligestillingen og de grundlæggende rettigheder beskyttes i hele Unionen. Det skaber grundlaget for retsvæsenets uafhængighed, retfærdige og velfungerende retssystemer, bekæmpelse af korruption, organiseret kriminalitet og "state capture", beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, ytringsfrihed, herunder mediefrihed og -pluralisme, bevarelse af kontrolforanstaltninger, herunder velfungerende demokratiske institutioner og en velfungerende offentlig forvaltning, et frit og stærkt civilsamfund og effektivt engagement fra borgernes side – som alle er elementer, der udgør kernen i stærke demokratier. Forebyggelse og bekæmpelse af korruption er afgørende for at beskytte EU's værdier og opretholde retsstatsprincippet og tilliden til dem, der styrer, og til de offentlige institutioner. Dette er også en forudsætning for en stærk økonomi, en korrekt gennemførelse af EU's politikker og en forsvarlig anvendelse af EU-budgettet.

Velfungerende demokratiske institutioner samt beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet er afgørende elementer i Københavnskriterierne og dermed en **grundlæggende forudsætning for overhovedet at få lov til at tiltræde EU**. Kontinuerlige fremskridt med gennemførelsen af disse grundlæggende reformer er afgørende for det generelle tempo i tiltrædelsesforhandlingerne. Under forhandlingerne skal udvidelseslandene påvise, at der er gjort håndgribelige og vedvarende fremskridt med hensyn til retsstatsprincippet som en forudsætning for, at der kan gøres fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne generelt. Efter tiltrædelsen skal disse fremskridt være konstante. EU har imidlertid været nødt til at håndtere betydelige udfordringer på retsstatsområdet, også i medlemsstaterne.

I de seneste år har EU indført **særlige værktøjer for at sikre, at retsstatsprincippet overholdes i hele EU**, herunder de årlige rapporter om retsstatssituationen, der understøttes af

henstillinger, samt forordningen om konditionalitet, der har til formål at beskytte EU-budgettet mod tilsidesættelse af retsstatsprincippet i medlemsstaterne.

Som Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, bebudede i sin tale om Unionens tilstand 2023, er den årlige **rapporteringscyklus om retsstatssituationen** nu blevet udvidet til at omfatte de udvidelseslande, der er længst fremme i deres tiltrædelsesforhandlinger, for at sætte yderligere skub i deres retsstatsreformer. Det betyder, at visse udvidelseslande vurderes på samme måde som de nuværende medlemsstater. Dette vil støtte deres reformbestrebelse med henblik på at opnå uigenkaldelige fremskridt med hensyn til demokrati og retsstatsprincippet forud for tiltrædelsen og sikre varige høje standarder efter tiltrædelsen.

Fremadrettet vil EU skulle overveje, hvordan dets værktøjer kan styrkes yderligere for at sikre, at retsstatsprincippet overholdes konsekvent i praksis i hele EU også efter tiltrædelsen.

B) POLITIKKER

EU's **indre marked** — verdens største integrerede marked — er en af EU's største bedrifter. Ved hjælp af de fire friheder — den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital — og fælles politikker har det indre marked i løbet af de 30 år, det har bestået, givet næring til økonomisk vækst, skabt muligheder og forenklet dagligdagen for europæiske forbrugere og virksomheder.

For at give borgerne mulighed for at høste det fulde udbytte af det indre marked har traktaterne skabt et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, som letter den frie bevægelighed for personer, samtidig med at der er fastsat passende foranstaltninger med henblik på kontrol ved de ydre grænser, forvaltning af migration og asyl samt forebyggelse og bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet. De seneste udvidelser i 2004, 2007 og 2013 har givet over 100 millioner borgere adgang til fordelene ved det indre marked, som f.eks. lavere priser, flere valgmuligheder, kvalitetsjob og et højt niveau for sundhed, sikkerhed og forbrugerbeskyttelse, ligesom de har lettet EU-virksomhedernes adgang til nye markeder. I 2014 på tiårsdagen for 2004-udvidelsen var EU's samlede BNP vokset til 13 billioner EUR.

Selv om en større Union ikke er uden udfordringer eller utilsigtede konsekvenser, og selv om vi skal være bevidste om, at der skal føres nøje tilsyn med den, og at udfordringer skal håndteres med omhu, betyder en større Union langt flere fordele ved **det indre marked** (og toldunionen). Den næste udvidelse vil uden tvivl skabe yderligere muligheder og velstand for Unionen som helhed og styrke EU-økonomiens konkurrenceevne i den aktuelle hårde konkurrence, vi oplever på globalt plan. Dette vil navnlig ske som følge af bedre handelsmuligheder og højere produktivitet, større energisikkerhed, mindsket afhængighed af tredjelande, f.eks. afhængighed af kritiske råstoffer, øget modstandsdygtighed og sikrere forsyninger, et større udvalg af varer og tjenesteydelser til konkurrencedygtige priser for forbrugerne samt yderligere fordele og lavere omkostninger ved finansielle tjenesteydelser og banktjenester for forbrugere og virksomheder som følge af stordriftsfordele.

Tidlig og gradvis adgang til det indre marked vil også gøre det muligt for udvidelseslandenes økonomiske aktører at integrere sig yderligere i de europæiske værdikæder. Med henblik

herpå kan der etableres strategiske partnerskaber inden for industrielle økosystemer af fælles interesse (f.eks. råstoffer, batterier, turisme, cirkulær økonomi, maskiner).

Overtagelse af de EU-regler, der gælder for det indre marked, er kernen i enhver EU-tiltrædelse. Dette indebærer fuld overholdelse af ét enkelt omfattende sæt rettigheder og forpligtelser, **som ikke kan ske "à la carte", hverken med hensyn til politikområder eller forvaltning**. Dette rejser spørgsmålet om, **hvordan den gradvise adgang til det indre marked kan fremmes yderligere** inden tiltrædelsen, både med hensyn til fastlæggelse af målområder og betingelserne herfor.

Det skal navnlig besluttes, om **den gradvise adgang til behandling efter reglerne for det indre marked** vil skabe rettigheder og forpligtelser, der kan håndhæves direkte i henhold til Unionens og udvidelseslandenes retssystem. Der skal tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i de forskellige sektorer, når det overvejes at indrømme behandling efter det indre markeds regler inden tiltrædelsen. Det skal også besluttes, hvilke garantier der er nødvendige med hensyn til ensartet fortolkning, anvendelse og håndhævelse af gældende EU-ret og EU's muligheder for at reagere, hvis et udvidelsesland ikke opfylder sine forpligtelser.

Sådanne overvejelser **starter ikke ud fra ingenting**. De værktøjer og rammer, der allerede regulerer forbindelserne mellem EU og udvidelseslandene (såsom stabiliserings- og associeringsaftalerne med Vestbalkan og associeringsaftalerne/de vidtgående og brede frihandelsområder (DCFTA'er) med Ukraine, Moldova og Georgien), skaber allerede forudsætningerne for at sikre en gnidningsløs overgang til medlemskab, herunder gradvis integration i specifikke områder af det indre marked. Disse rammer er suppleret med yderligere initiativer (se boksen nedenfor).

Eksempler på gradvise integrationsinitiativer:

Den prioriterede handlingsplan under de vidtgående og brede frihandelsområder med Ukraine har til formål at give landet adgang til områder af det indre marked forud for tiltrædelsen ved at medtage det i EU's roaming til hjemmetakst, ved at forberede adgangen til det fælles eurobetalingsområde (SEPA) i overensstemmelse med de relevante procedurer og krav samt ved at give mulighed for fri bevægelighed for visse industrivarer (AOG). Der findes også en lignende plan for Moldova, og der arbejdes på at indføre en for Georgien.

Vækstplanen for Vestbalkan er et incitament for regionen til at forberede sig på EU-medlemskab og fremskynde de nødvendige socioøkonomiske og grundlæggende reformer, navnlig ved at der på forhånd gives visse af de fordele, der er knyttet til adgangen til det indre marked. Disse prioriterede tiltag, herunder udvidelse af EU's roaming til hjemmetakst til også at omfatte regionen, forberedelse af adgangen til SEPA i overensstemmelse med de relevante procedurer og krav samt tilladelse til fri bevægelighed for visse industrivarer og åbning af en række servicesektorer, vil blive gennemført under fuld anvendelse af bestemmelserne i stabiliserings- og associeringsaftalerne.

Dette initiativ iværksættes sideløbende med det fælles regionale marked på Vestbalkan, som er baseret på EU's regler og standarder og tager sigte på at sikre den økonomiske integration i

regionen. Den kumulative virkning af regional integration, den gradvise integration i EU's indre marked og gennemførelsen af strukturreformer vil fremskynde den socioøkonomiske konvergens forud for landenes tiltrædelse.

Disse gradvise integrationsprocesser støttes også økonomisk via den foreslåede reform- og vækstfacilitet for Vestbalkan, Ukraine-faciliteten og EU's støttepakke til Moldova. De skulle kunne sikre de nødvendige investeringer til at forbedre den økonomiske og sociale konvergens inden for et EU med 30 eller flere lande.

Hvis der skal sikres en tidlig integration af kandidatlande og potentielle kandidatlande på visse områder af det indre marked, vil det kræve ikke alene en dynamisk tilpasning til gældende EU-ret, men også en ensartet og effektiv gennemførelse og håndhævelse af alle de relevante EU-regler fra myndighedernes side. Dette er afgørende for at undgå enhver form for risici for fragmentering af det indre marked og for at opretholde tilliden til, at reglerne overholdes.

Den offentlige forvaltnings kvalitet, kapacitet og præstationsniveau er afgørende for at opnå de ønskede resultater hvad angår EU-politikker og gennemføre EU-lovgivning. Evnen til at absorbere den gældende EU-ret vil blive lettet af en **øget interaktion mellem de offentlige myndigheder** i udvidelseslandene, medlemsstaterne og EU-institutionerne. Udvidelseslandene deltager allerede – ofte som observatører – i det forberedende arbejde med EU-lovgivning og -politikker, eller i arbejdet hos visse decentrale EU-organer, således at de inkorporerer EU-standarderne i deres systemer på et tidligt stadium. Instrumenter som f.eks. instrumentet for teknisk støtte, TAIEX og twinning bør udvides endnu mere, således at der også ydes teknisk og politisk støtte til fremtidige EU-medlemsstaters offentlige myndigheder. Mange af udvidelseslandene er også allerede associeret til **EU-programmer** med relevans for det indre marked, hvilket giver dem nogenlunde samme muligheder som dem, EU-aktørerne har.

Kommissionen vil også fortsat støtte **mellemfolkelige programmer som f.eks. Erasmus+**, specielt med henblik på de unge, for at fremme **en fælles europæisk ånd**, således at der skabes synergier med f.eks. det regionale kontor for ungdomssamarbejde, der er oprettet af deltagerne i det vestlige Balkan, eller netværket af unge europæiske ambassadører i udvidelseslandene.

Et vigtigt aspekt er, at integrationen af udvidelseslande i et udvidet indre marked vil få gavn af reformer på centrale politiske områder, der identificeres i den kommende førudvidelsesgennemgang af politikker, der er anført nedenfor. Her vil man også kunne trække på de igangværende sektorspecifikke overvejelser og navnlig den viden, der opnås i forbindelse med to kommende rapporter på højt plan: **højniveaurapporten om det indre markeds fremtid** bestilt af formandskabet for Rådet og af Kommissionen fra Enrico Letta og **rapporten om fremtiden for den europæiske konkurrenceevne** fra kommissionsformand von der Leyens særlige rådgiver Mario Draghi.

i) Bedre konnektivitet

Fordele og udfordringer

En større Union vil styrke den **fysiske konnektivitet** med nye transport- og handelsruter, herunder udvidede europæiske transportkorridorer, og det vil føre til lavere logistiske omkostninger og mere gnidningsløse handelsstrømme, hvilket i sidste ende vil skabe håndgribelige fordele for forbrugerne, borgerne og erhvervslivet.

Et udvidet europæisk transportområde vil danne **grundlag for nye politiske initiativer og investeringer** med henblik på at opretholde EU's globale førerposition i hele værdikæden inden for forskellige transportsektorer (f.eks. fremstilling af fly, biler, lastbiler og rullende materiel, produktion af bæredygtige brændstoffer, logistik- og transporttjenester, herunder den militære mobilitetsdimension).

En udvidelse af **energiunionen** kan yderligere lette udviklingen af energiinfrastruktur og fremme EU's energisikkerhed, overkommelige energipriser og dekarbonisering. Flere udvidelseslande har et betydeligt potentiale for kulstoffattig energi. Denne udvidelse kan også bidrage til at understøtte EU's globale førerposition inden for udbredelse af vedvarende energi.

For så vidt angår det **digitale indre marked** vil politikprogrammet for det digitale årti støtte fremtidige medlemsstater med at udpege indsatsområder med henblik på at opfylde de fælles mål for digitale færdigheder, infrastrukturer, virksomheder og offentlige tjenester. Dermed vil de digitale infrastrukturer og teknologier være til gavn for bæredygtige, inklusive og velstående samfund. De nye medlemsstater vil også drage fordel af anvendelsen af EU's banebrydende lovgivning inden for beskyttelse af personoplysninger, kunstig intelligens (f.eks. forordningen om kunstig intelligens), onlineplatforme (f.eks. forordningen om digitale markeder, forordningen om digitale tjenester og platformsarbejdere), data (f.eks. dataforordningen og forordningen om datastyring) og interoperabilitet.

På samme måde vil den europæiske digitale konnektivitet blive styrket ved at uddybe roamingsamarbejdet med udvidelseslandene, samtidig med at en tilpasning af rammerne for elektronisk tillid vil lette samhandelen og bevægeligheden for personer.

En udvidet anvendelse af EU's lovgivningsmæssige ramme for cybersikkerhed og en tidlig anvendelse af EU's værktøjskasse for 5G-cybersikkerhed fra udvidelseslandenes side bør også kunne give yderligere fordele. I forbindelse med et allerede tæt integreret cyberspace bør dette øge den kollektive kapacitet til at reagere på trusler og hændelser.

En stor del af disse fremskridt vil også afhænge af **tilgængeligheden af tilstrækkelige private og offentlige investeringer**, navnlig for at sikre udrulningen af sikker, modstandsdygtig digital kommunikationsinfrastruktur med høj kapacitet og etablere europæiske digitale innovationsknudepunkter til at hjælpe virksomheder og organisationer i den offentlige sektor med at håndtere digitale udfordringer og blive mere konkurrencedygtige. Som andre potentielle udfordringer kan nævnes reguleringsmæssig konvergens (f.eks. inden for elektronisk kommunikation, roaming, radiofrekvenser, elektroniske tillidstjenester), cybersikkerhed i forsyningskæderne i betragtning af kandidatlandenes og potentielle kandidatlandes eksponering for sofistikerede ondsindede cyberaktører og tilstedeværelsen af højrisikoleverandørers teknologi, som er et afgørende spørgsmål, navnlig for 5G-net. Disse udfordringer med hensyn til investeringsniveauet og reguleringsmæssig konvergens giver ligeledes anledning til bekymring i energi- og transportsektoren.

Overvejelser i forbindelse med den kommende gennemgang af politikker

Under gennemgangen af politikker vil det blive undersøgt, hvordan politiske initiativer til at øge modstandsdygtigheden gennem industriel banebrydende innovation kan opnå større omfang og støtte fra vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse (f.eks. som det er set på områder som halvledere og brint). Tilsvarende kan der etableres yderligere strategiske partnerskaber for økosystemer af gensidig interesse (f.eks. råstoffer, batterier, turisme, cirkulær økonomi, maskiner, rummet). Støtten til investeringer bør fokusere på en fremskyndet udvikling af udvidelsen af energi- og transportsammenkoblinger under TEN-E og TEN-T i kandidatlande og potentielle kandidatlande. Det kan i den forbindelse også undersøges, hvordan udvidelseslandene kan opbygge den nødvendige administrative kapacitet til effektivt at deltage i fremtidige strategiske projekter, der er grænseoverskridende og omfatter flere lande.

Udvidelseslandene kan associeres i nye fælles indkøbsinstrumenter, der er inspireret af EU's energiplatform, med henblik på at sikre strategiske råvarer såsom brint og råstoffer, der er afgørende for EU's energiomstilling og digitale omstilling og EU-økonomiens konkurrenceevne.

I et større indre marked kan en ansvarlig udbredelse af nye digitale produkter og teknologier på de finansielle markeder gøre en forskel. Det vil også være til gensidig fordel at sikre en tidlig inddragelse af udvidelseslandene i aktiviteter, der øger EU's cybersikkerhedskapacitet (herunder gennem EU's cybersikkerhedsreserve og tættere partnerskab med EU's Agentur for Cybersikkerhed). En bredere anvendelse af digitale løsninger er afgørende for at mindske eller undgå bureaukrati i både de nuværende og fremtidige medlemsstater.

Gradvis integration

Den videre integration af kandidatlande og potentielle kandidatlande i disse respektive dele af det indre marked vil blive understøttet gennem en styrkelse af den reguleringsmæssige konvergens og infrastrukturforbindelserne med EU. Under investeringsrammen for Vestbalkan er man ved at øge støtten til etablering af den nødvendige transport-, energi- og miljøinfrastruktur (affaldshåndtering og vandforvaltning) samt digital og social infrastruktur som fastsat i den økonomiske plan og investeringsplan (EIP) for Vestbalkan. Et lignende arbejde er i gang med Moldova og Georgien gennem de respektive EIP'er for det østlige partnerskab. Som led i Ukraineinitiativet vil planen for Ukraine indeholde reform- og investeringsprioriteter, og investeringsrammen vil fungere som katalysator for private og offentlige investeringer i overensstemmelse med disse prioriteter i landet.

Gennem **energifællesskabstraktaten** fortsætter arbejdet med tilpasning til EU's energi-, miljø- og klimalovgivning og med udvidelsen af de transeuropæiske energinet (TEN-E) for at forbedre energisammenkoblingerne mellem EU, Vestbalkan, Ukraine, Moldova og Georgien. Synkroniseringen af Ukraines og Moldovas elnet med det kontinentale europæiske net styrker energisikkerheden og skaber muligheder for handel med elektricitet.

På samme måde udvides de **transeuropæiske transportnet** (TEN-T) for at forbedre transportforbindelserne med EU og støtte disse lande i gennemførelsen af gældende EU-ret på transportområdet, bl.a. inden for rammerne af transportfællesskabstraktaten, hvor

Kommissionen vil overveje mulighederne for yderligere at uddybe Ukraines, Moldovas og Georgiens deltagelse. Den gradvise tilpasning til gældende EU-ret på luftfartsområdet gennemføres gennem eksisterende luftfartsaftaler.

I den henseende ydes der også et vigtigt bidrag gennem styrkelsen af og investeringerne i **solidaritetsbaner** som permanente forbindelser samt en lang række andre initiativer i transportsektoren, såsom udvidelseslandenes deltagelse i EU-agenturer og -programmer på transportområdet. Et **styrket toldsamarbejde** kan lette en gradvis integration i toldunionen. Den militære mobilitet vil også blive lettet af bedre konnektivitet. Gennem forskellige Global Gateway-initiativer, herunder de økonomiske planer og investeringsplanerne, den digitale dagsorden for Vestbalkan og investeringsrammen for Ukraine under Ukrainefaciliteten, mobiliserer EU allerede betydelige offentlige og private investeringer til støtte for den digitale omstilling i kandidatlandene og de potentielle kandidatlande (og i Ukraines tilfælde genopbygning og modernisering).

Desuden har EU startet processen med at lade Ukraine og Moldova være omfattet af EU's roaming til hjemmetakst og samtidig lette frivillige roamingordninger mellem teleoperatører i EU og på Vestbalkan og i Ukraine og Moldova samt udarbejdelsen af en regional roamingaftale, som vil bidrage til at sænke roamingpriserne i Østpartnerskabsregionen med op til 87 % i de kommende år.

Af andre vigtige initiativer skal nævnes det strategiske partnerskab mellem EU og Ukraine om kritiske råstoffer, der kan tjene som eksempel for lignende partnerskaber med andre udvidelseslande.

II) Overholdelse af vores klima- og miljøforpligtelser

Fordele og udfordringer

Efterhånden som flere lande tilslutter sig EU's ambitiøse klima- og miljøforpligtelser og gældende EU-ret, vil en større Union **bidrage positivt til at håndtere klimaændringer og tab af biodiversitet**, navnlig ved at udvide EU's dekarboniseringsindsats. Udvidelseslandene har et stort potentiale med hensyn til vedvarende energi og energieffektivitet og er hjemsted for vigtige naturressourcer og biodiversitet.

Gennemførelsen af EU's ambitiøse grønne dagsorden vil også medføre **udfordringer**. Flere udvidelseslande har stærkt forurenende industrier, dårlige vand- og affaldsforvaltningsinfrastrukturer, er i høj grad afhængige af kul til elproduktion og har en høj drivhusgasemissionsprofil samt et højt luftforureningsniveau. Samtidig har de et stort potentiale for vedvarende energi (navnlig sol- og vindenergi) og reduktion af forurening gennem indførelse af moderne nedbringelsesteknologier. Den grønne omstilling, navnlig udbredelsen af vedvarende energi til lands og til havs, skal fremskyndes. Deres industri- og bygningsmasse vil kræve renovering for at øge deres energieffektivitet og lette en retfærdig omstilling fra en kulbaseret økonomi. Der vil være behov for en betydelig indsats for at bevæge sig i retning af en cirkulær økonomi og opnå, at forbrug, produktion og ressourceforbrug bliver bæredygtige. Dette vil kræve passende investeringer, navnlig for at tage højde for virkningerne for specifikke regioner, sektorer og arbejdstagere.

Inddragelsen af nye lande i EU's emissionshandelssystem vil være et effektivt redskab til at dekarbonisere deres økonomier og øge den nationale finansiering, der er nødvendig for

omstillingen. Virkningen af stigningen i både udbud af og efterspørgsel efter kvoter på CO₂-prismiveauerne skal vurderes under gennemgangen.

Overvejelser i forbindelse med den kommende gennemgang af politikker

På denne baggrund skal det i forbindelse med gennemgangen af politikker undersøges, hvordan udvidelseslandene bedst kan støttes i tilpasningen til EU's klimapolitik og grønne industripolitik. Det skal også undersøges, i hvilket omfang nye udfordringer kan håndteres med EU's klimapolitik og grønne industripolitik, samtidig med at vi bevarer vores ambitioner og sikrer forudsigelighed. Endelig skal gennemgangen af politikker også indbefatte en undersøgelse af, om og i hvilket omfang nye medlemsstater vil have brug for målrettet finansiel støtte for at sikre, at EU fortsat er på rette spor med hensyn til at opfylde sine klima- og miljøforpligtelser i bredere forstand.

Det europæiske væksthæmmende erhvervsklima, der er rettet mod udvikling og anvendelse af rene teknologier og høj energi- og ressourceeffektivitet, bør gavne den grønne omstilling af erhvervssektorerne i udvidelseslandene. Det kræver, at der fastsættes de rette incitamenter, og at der mobiliseres en passende blanding af private og offentlige investeringer.

Endelig kan der under gennemgangen af politikker ses nærmere på visse vigtige katalysatorer såsom offentlige og private investeringer, der er nødvendige for at udvikle potentialet inden for vedvarende energi, grøn innovation eller færdigheder.

Gradvis integration

Nogle af de klima- og energirelaterede udfordringer i forbindelse med udvidelse er allerede ved at blive mindsket af den omstillingsindsats, der er i gang i udvidelseslandene inden for rammerne af forskellige initiativer.

Som kontraherende parter i **energifællesskabet** har Vestbalkan, Ukraine, Moldova og Georgien vedtaget bindende energi- og klimamål for 2030, der er i overensstemmelse med EU's ambitioner, og er ved at udarbejde deres nationale energi- og klimaplaner, der skal foreligge i juni 2024, hvilket bidrager til deres gradvise integration i EU's energimarked.

Der arbejdes også på at udvikle en CO₂-prissætningsmekanisme, herunder de nødvendige rammer for overvågning af drivhusgasemissioner.

Desuden letter den **grønne dagsorden for Vestbalkan**, der er udformet med henblik på at tilpasse regionen til ambitionerne i den grønne pagt, de reguleringsmæssige reformer og investeringer i regionen, navnlig inden for energiomstilling, bæredygtig mobilitet, luft-, vand- og jordforurening, den cirkulære økonomi, beskyttelse af biodiversitet og genopretning af økosystemer eller bæredygtig fødevarerproduktion.

For at støtte disse bestræbelser **mobiliserer, fremmer og fremskynder EU private og offentlige investeringer** i den grønne omstilling gennem sine økonomiske planer og investeringsplaner (EIP) for Vestbalkan og Det Østlige Partnerskab, Ukrainefaciliteten, den nye vækstplan for Vestbalkan, energistøttepakken for Vestbalkan eller Gruppen på Højt Plan vedrørende Energiforbindelser i Central- og Sydøsteuropa, med fokus på f.eks. vedvarende energikilder, energieffektivitet inden for rammerne "renoveringsbølgen", indenlandsk og grænseoverskridende infrastruktur, energiomstilling (navnlig væk fra kul) og

reguleringsmæssig tilpasning. For at sikre størst mulig effektivitet bør udvidelseslandenes deltagelse i EU-agenturer og -programmer på dette område intensiveres yderligere.

EU's støtte har også været medvirkende til at styrke Moldovas og Ukraines energisektor, idet den har bidraget til at levere energinødudstyr og lette deres integration i EU's energimarked og EU's energiplatform. Dette har mindsket Moldovas energiafhængighed af Rusland. Et andet eksempel på EU's støtte vedrører det elkabel, der overvejes for at forbinde resten af Europa med Georgien.

iii) Forbedring af fødevarer kvalitet og -sikkerhed ved hjælp af en konkurrencedygtig og bæredygtig fødevarer sektor

Fordele og udfordringer

En af de vigtigste udfordringer i forbindelse med den fremtidige udvidelse vil være at styrke EU's fælles landbrugspolitik evne til at støtte en **bæredygtig og konkurrencedygtig landbrugsproduktionsmodel**, samtidig med at landbrugernes og fiskernes behov imødekommes i både nuværende og fremtidige medlemsstater og i de mange forskellige landbrugsmodeller i en udvidet Union. Dette skal forvaltes på en sådan måde, at det indre marked, den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik bevares uden at skabe unødige chok eller større forstyrrelser i forbindelse med bestræbelserne på at nå de politiske mål.

Ukraine er en af de vigtigste globale fødevarerproducenter, navnlig på kornmarkedet. Landets integration i EU vil bidrage til EU's fødevarer sikkerhed og position i den globale handel med landbrugsprodukter, men det bør sikres, at der tages passende hensyn til den ukrainske landbrugsproduktions størrelse og struktur.

Målene for den fælles landbrugspolitik gælder fortsat i en udvidet Union. Udvidelse vil kræve en grundig vurdering af den langsigtede indvirkning på levedygtigheden og bæredygtigheden af landbrugspolitikkerne i et EU med 30 eller flere lande, idet der tages behørigt hensyn til landbrugsbedriftenes størrelse og struktur, landbrugsstrukturen i hver enkelt økonomi kombineret med landbrugsmodellernes diversitet og også til de langsigtede socioøkonomiske og miljømæssige udfordringer, som sektoren står over for. Det vil være afgørende, at der inden for landbrugssektoren sikres lige vilkår mellem nuværende og fremtidige medlemsstater.

Overvejelser i forbindelse med den kommende gennemgang af politikker

Under gennemgangen af politikker vil der blive set nærmere på kandidatlandenes og de potentielle kandidatlandes evne til at anvende EU-lovgivningen om direkte landbrugsstøtteordninger og gennemføre de fælles markedsordninger for forskellige landbrugsprodukter og fiskevarer. Der skal tages fuldt hensyn til landbrugets og fiskeriets rolle for livskvaliteten i landdistrikter og kystområder, dets indvirkning på miljøet og samlede bidrag til lokalsamfundenes bæredygtighed.

Under gennemgangen af politikker vil det også blive analyseret, hvordan der kan sikres fuld overholdelse og effektiv og kohærent anvendelse af andre relaterede politikker, der garanterer

høje sikkerheds- og kvalitetsstandarder på områder som fødevarerikkerhed, sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger, dyresundhed og -velfærd, miljø osv.

Gradvis integration

Stabiliserings- og associeringsprocessen for **Vestbalkan** fastsætter fælles politiske og økonomiske mål, bl.a. for landbrugssektoren, som understøttes af økonomiske og finansielle instrumenter til at ledsage overgangsprocessen. Regionen modtager også finansiering under instrument til førtiltrædelsesbistand til udvikling af landdistrikter, bl.a. til bæredygtigt landbrug og agroindustri i landdistrikterne.

På samme måde har gennemførelsen af associeringsaftalerne med **Georgien, Moldova og Ukraine** gennem reguleringsmæssig harmonisering og aktiv støtte til landbrugere og virksomheder styrket reformerne inden for landbrug og fødevarerikkerhed. Udrulningen af hurtigt og økonomisk overkommeligt internet i landdistrikterne bidrager også stærkt til at fremskynde udviklingen af landdistrikterne.

iv) Tilvejebringelse af de rette betingelser for social, økonomisk og territorial konvergens

Fordele og udfordringer

Medlemskab af den økonomiske union giver konkrete fordele for borgerne og økonomien så som lavere transaktionsomkostninger, flere investeringer, intraregional handel, økonomisk vækst og mere robuste sociale rettigheder. Det giver også adgang til større og mere diversificerede finansielle markeder, hvilket betyder lavere finansieringsomkostninger samt større udvalg og lavere priser for forbrugere.

Den fælles valuta i den monetære union eliminerer desuden udsving i vekselkurserne og de dermed forbundne transaktionsomkostninger for virksomheder og borgere. En udvidelse af Den Økonomiske og Monetære Union med nye medlemmer vil også understøtte EU's samlede økonomiske modstandsdygtighed ved at fremme skabelsen af diversificerede værdikæder på tværs af grænserne. Det vil også bidrage til at styrke EU's og euroens rolle i den globale økonomi.

En vellykket integration i den Økonomiske og Monetære Union kræver **økonomisk og social konvergens** og effektiv **samordning af den økonomiske og sociale politik** mellem medlemsstaterne for at maksimere de muligheder, unionen giver, og for at undgå store forskelle på nationalt eller regionalt plan og negative afsmittende virkninger i tilfælde af negative økonomiske chok. De minimumsstandarder for beskyttelse af arbejdstagerne, der er fastsat i gældende EU-ret og den europæiske søjle for sociale rettigheder, danner sammen med sunde arbejdsmarkedsforhold grundlaget for denne sociale konvergens. Navnlig vil velfungerende arbejdsmarkedsstrukturer og -institutioner, effektive sociale beskyttelsessystemer og en stærk social dialog være afgørende for at sikre et sammenhængende udvidet EU, hvor ingen lades i stikken, og der sikres lige vilkår.

En udvidelse vil få en betydelig indvirkning på **EU's samhørighedspolitik**. Politikken har været en succes med hensyn til at bidrage til og forstærke fordelene ved det indre marked, mindske de territoriale forskelle og fremme opadgående socioøkonomisk konvergens mellem

medlemsstater og regioner. EU's samhørighedspolitiske mål gælder fortsat i en større Union, både i nuværende og kommende medlemsstater. Den begrænsede administrative kapacitet hos gennemførelsesmyndighederne og støttemodtagerne i kandidatlande og potentielle kandidatlande vil imidlertid skabe udfordringer for absorptionen og investeringernes kvalitet. En forbedring af denne kapacitet via teknisk bistand, indfasningsperioder og andre foranstaltninger — såsom uddannelse — vil være afgørende for at sikre, at EU's støtte effektivt bidrager til opadgående socioøkonomisk og territorial konvergens, og at Unionens finansielle interesser beskyttes. Som det var tilfældet ved tidligere udvidelser, er der behov for en omfattende overvejelse af samhørighedspolitikens fremtid i EU.

Endelig vil en forlængelse af **EU-reglerne vedrørende beskatning** være forbundet med tydelige fordele, da det vil fremme grænseoverskridende aktiviteter og handel i EU for borgere og virksomheder og skabe **lige vilkår**. Det nuværende krav om enstemmighed i Rådet på skatteområdet vil imidlertid udgøre en endnu større udfordring i en større Union, hvilket gør det hensigtsmæssigt at overveje afstemning med kvalificeret flertal på dette område. Det samme gælder for visse aspekter af andre EU-politikker (f.eks. dele af socialpolitikken).

Overvejelser i forbindelse med den kommende gennemgang af politikker

For at tackle de udfordringer, der er forbundet med **styringen af politikkerne for økonomisk og social konvergens i en større gruppe af medlemsstater**, skal det i forbindelse med gennemgangen af politikkerne bl.a. overvejes, hvordan man kan lukke huller i lovgivningen og håndhævelsen (f.eks. økonomi- og finanspolitik, fri bevægelighed, koordinering af sociale sikringsordninger, arbejdsret, forbrugerbeskyttelse samt sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen). Selv om den frie bevægeligheds grundlæggende værdi skal sikres, vil der være behov for yderligere foranstaltninger for at mindske risikoen for social dumping eller hjerneflugt og affolkning. I den forbindelse er en tidlig inddragelse af arbejdsmarkedets parter fra kommende medlemsstater afgørende, herunder i forbindelse med tilpasning af eksisterende lovgivning, vedtagelse af nye regler samt håndhævelse af dem.

Gradvis integration

I EU sker samordningen af den økonomiske politik og socialpolitikken inden for rammerne af det europæiske semester. De landespecifikke henstillinger i det europæiske semester, som er foreslået af Kommissionen og vedtaget af Rådet, understøtter også den finansielle støtte, der ydes gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten inden for rammerne af NextGenerationEU.

Siden 2015 er det europæiske semester blevet kopieret i udvidelseslandene: alle kandidatlande og potentielle kandidatlande indsender årlige økonomiske reformprogrammer til Europa-Kommissionen med fokus på reformer, der skal styrke konkurrenceevnen og forbedre betingelserne for inklusiv vækst og jobskabelse. Disse programmer vurderes af Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank, og Ministerrådet drøfter dem med udvidelseslandene. I fremtiden kunne man overveje en større tilpasning mellem de to processer.

Hvad angår Vestbalkan, vil de økonomiske reformprogrammer fokusere på de makroøkonomiske rammer og blive suppleret af reformdagsordenerne i tilknytning til den nye

reform- og vækstfacilitet for Vestbalkan. Reformdagsordenerne vil omfatte en række prioriterede reformer opdelt i målbare skridt, der skal tjene som betingelser for udbetaling.

For Ukraines vedkommende fastsætter planen for Ukraine, som er det vigtigste redskab til gennemførelse af faciliteten, regeringens prioriteter, den rækkefølge, som centrale reformer gennemføres i, og prioriterede investeringsområder, som vil skabe økonomisk vækst og modstandsdygtighed, fremme landets integration i det indre marked og sikre, at Ukraine gradvist tilpasser sin lovgivning til gældende EU-ret.

Desuden hjælper **førtiltrædelsesbistanden** kandidatlande og potentielle kandidatlande med at ændre deres samfund, retssystemer og økonomier — det være sig i form af tilskud, infrastrukturinvesteringer eller teknisk bistand med henblik på at fremme politiske, sociale og økonomiske reformer. Dette bringer de omfattede samfund tættere på Den Europæiske Unions værdier og standarder og giver dem mulighed for at blomstre i Den Økonomiske Union, når de tiltræder, og bidrage til EU's økonomiske modstandsdygtighed som helhed. Mange af udvidelseslandene er også allerede associeret med relevante EU-programmer såsom indsatsområdet beskæftigelse og social innovation under Den Europæiske Socialfond. Udvidelseslandenes deltagelse i EU-agenturer på dette område bør intensiveres yderligere, navnlig samarbejdet med Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed og Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur.

Territorialt samarbejde, herunder grænseoverskridende og tværnationale samarbejdsprogrammer, giver allerede udvidelseslandene mulighed for at samarbejde med nabomedlemsstater i vigtige sociale og økonomiske sektorer (herunder grænseforbindelser og mellemfolkelige foranstaltninger). Eksempler herpå er EU's makroregionale strategier for Adriaterhavet, Det Joniske Hav og Donauområdet, den fælles maritime dagsorden for Sortehavet og de grænseoverskridende Interreg-programmer, der blev gennemført med Ukraine og Moldova, og som modtog yderligere finansiering i 2023.

v) Bindende forpligtelser vedrørende sikkerhed, migration og grænseforvaltning

Fordele og udfordringer

I en stadig mere udfordrende geopolitisk kontekst vil en større Union med en større befolkning øge sin **indflydelse på globale anliggender og i multilaterale sammenhænge** — hvis den er i stand til at handle på en samlet, hurtig og beslutsom måde. Dette sammenhold udadtil og denne evne til at handle kræver i første omgang en underliggende fælles vision og en stærk grad af fælles tilgang og synspunkter blandt medlemsstaterne. En større Union kan dog i hvert fald i første omgang medføre større diversitet med hensyn til udenrigspolitiske interesser og dagsordener.

De nye medlemsstater vil bidrage til og drage fordel af **yderligere sikkerhedsforpligtelser**: medlemmerne af Den Europæiske Union skal i henhold til artikel 222 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) handle i en ånd af solidaritet, når et af dem er mål for et terrorangreb eller en hybrid kampagne eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Det følger endvidere af artikel 42, stk. 7, i TEU, at hvis en medlemsstat udsættes for et væbnet angreb, har de øvrige medlemsstater i overensstemmelse

med artikel 51 i De Forenede Nationers pagt en forpligtelse til at yde al den hjælp og bistand, der ligger inden for deres kompetence.

Et udvidet EU bør ikke medføre nye udfordringer i form af **uløste bilaterale tvister**. EU vil som et centralt element i udvidelsesprocessen fortsat bidrage til løsning af sådanne udfordringer og presse på for opbygning og opretholdelse af gode naboskabsforbindelser. Der skal indføres særlige ordninger og **uigenkaldelige forpligtelser** for at sikre, at de tiltrædende lande ikke er i stand til at blokere for andre kandidatlandes tiltrædelse.

Udvidelse medfører, at en ny medlemsstats ydre grænser bliver Den Europæiske Unions ydre grænser. En solid og effektiv forvaltning af de ydre grænser skal derfor også indgå i tiltrædelsesprocessen. De nye grænser i en udvidet Union kan også medføre fordele i form af nye sikkerhedsaktiver og erfaringer, der kan gavne Unionen, navnlig med hensyn til dens sikkerheds- og forsvarsdimension, som er under permanent og fortsat udvikling.

En større **Union vil medføre nye udfordringer for beskyttelsen af og kontrollen med EU's ydre grænser** for varer og personer. Dette drejer sig bl.a. om organiseret og grænseoverskridende kriminalitet, narkotikahandel, forebyggelse af irregulær migration og smugling af migranter, menneskehandel, instrumentalisering af migranter til politiske formål samt handel med våben eller andre farlige eller ulovlige varer.

Indre sikkerhed og navnlig effektiv forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og grov og organiseret kriminalitet er en forudsætning for et velfungerende demokrati og fri udøvelse af grundlæggende rettigheder. Dette omfatter foranstaltninger til bekæmpelse af cyberkriminalitet, hvidvaskning af penge samt forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. Desuden er grov og organiseret kriminalitet ofte forbundet med korrupsion og undergravning af statslige institutioner. En bedre fælles indsats for at sikre den indre sikkerhed er en afgørende forudsætning for en vellykket tiltrædelse og vil samtidig styrke den indre sikkerhed i EU som helhed.

Desuden kræver fuld tiltrædelse af **Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser** fuld gennemførelse af Schengenreglerne samt ledsageforanstaltninger bestående af sammenhængende og effektive sikkerhedspolitikker samt migrations- og grænseforvaltning. Det vil være nødvendigt med overvejelser om praktiske måder, hvorpå en sådan sammenhæng i et udvidet EU kan sikres.

Med hensyn til **migration** vil en større Union have den fordel, at den bedre kan anvende en tilgang til **migrationsstyring**, der omfatter hele migrationsruten, og levere et bedre bidrag til den globale ansvarsfordeling for migration og beskyttelse. Landene på Vestbalkan, der i øjeblikket er en transitregion på vejen mod EU, er allerede vigtige partnere i den fælles indsats for at sikre en effektiv migrationsstyring og tackle udfordringer i fællesskab såsom smugling af migranter og irregulær migration. Det er vigtigt fortsat at styrke migrations- og asylsystemerne i regionen i overensstemmelse med den samlede tilgang, der er nedfældet i pagten om migration og asyl, navnlig med støtte fra EU's agenturer, og at sikre tilpasning af visumpolitikkerne til EU's politikker med henblik på effektiv migrationsstyring.

Overvejelser i forbindelse med den kommende gennemgang af politikker

Som global aktør skal en større Union forblive åben og modstandsdygtig samt klare sig godt økonomisk — og være en pålidelig partner i verden. Et ægte geopolitisk EU skal være i stand til at forsvare sine værdier og bevare sin åbne strategiske autonomi og stabilitet og samtidig være i stand til at håndhæve sine interesser på globalt plan.

Med henblik herpå er EU-sammenhold og hurtig beslutningstagning afgørende. I forbindelse med gennemgangen af politikkerne bør der ses nærmere på Unionens troværdighed og evne til at handle eksternt, hvilket i høj grad afhænger af en **effektiv beslutningstagning**. I øjeblikket er forskellige aspekter af EU's optræden udadtil underlagt forskellige beslutningsmekanismer, hvilket skaber udfordringer på de områder af EU's optræden udadtil, der reguleres via enstemmighed i Rådet, navnlig den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I en Union med mere end 30 medlemsstater risikerer dette at blive for langsomt, for reaktivt og defensivt, hvilket giver strategiske konkurrenter mulighed for at forværre eventuelle uenigheder mellem medlemsstaterne.

Kommissionen og den højtstående repræsentant har gentagne gange påpeget dette problem og slået til lyd for at anvende de **eksisterende bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Union til at bevæge sig i retning af afstemning med kvalificeret flertal** på nogle få centrale områder af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik via aktivering af de såkaldte passerellebestemmelser. I mellemtiden har Kommissionen understreget behovet for, at medlemsstaterne i situationer, hvor deres isolerede holdning til et givet emne ellers ville hindre enstemmighed i Rådet, anvender "konstruktiv stemmeundladelse" i henhold til artikel 31, stk. 1, i TEU. Alle disse muligheders potentiale skal udnyttes fuldt ud, længe før og uden hensyntagen til den næste udvidelse.

Gradvis integration

Der vil være behov for en vedvarende indsats for at skabe yderligere konvergens med hensyn til EU's geostrategiske vision, interesser og prioriteter. Udvidelseslandene skal forud for deres tiltrædelse klart og utvetydigt tilslutte sig og fremme EU's værdier. De skal allerede nu, inden de tiltræder, gradvis tilpasse sig EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder restriktive foranstaltninger. Selv om flere kandidatlande og potentielle kandidatlande allerede nu konsekvent opretholder fuld tilpasning, er det nødvendigt at prioritere bedre resultater for andre lande, herunder med hensyn til sanktioner, navnlig over for Rusland og Belarus. **Tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** er et vigtigt signal om fælles værdier og strategisk orientering i den nye geopolitiske kontekst.

På grundlag af det igangværende FSFP-engagement bør eksisterende projekter og programmer, kapacitetsopbygning på områder såsom hybride trusler, herunder udenlandsk informationsmanipulation og indblanding (FIMI), og cybersikkerhed udvikles yderligere, både i form af et omfattende tilbud, der er åbent for alle, samt skræddersyet støtte til specifikke behov og anmodninger som et middel til at styrke Unionens kollektive modstandsdygtighed og sikkerhed over for sådanne eksterne trusler. Desuden bør udvidelseslandene søge **tidlig integration i andre EU-sikkerheds- og forsvarsinitiativer** såsom specifikke projekter under det permanente strukturerede samarbejde på forsvarsområdet (PESCO) og i Det Europæiske Forsvarsagentur samt i programmer, der er relevante for militær mobilitet. På grundlag af de rammeaftaler om deltagelse, der er på plads med alle kandidatlande og potentielle

kandidatlande, bidrager de allerede til krisestyringsmissioner og -operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), og nogle af dem drager selv fordel af sådanne FSFP-missioner og -operationer. Som følge af den bistand udvidelseslandene kan modtage under den europæiske fredsfacilitet, vil deres militære og forsvarsmæssige kapacitet til at deltage i FSFP-missioner og -operationer blive styrket.

Udvidelseslandenes deltagelse i undersøgelserne af hybride risici vil bidrage til at udvikle en passende ramme for levering af støtte til at blive mere modstandsdygtig over for hybride trusler, så de kan træffe deres egne demokratiske valg uden ondsindet indblanding.

Når den næste udvidelse finder sted, **vil EU's forsvarsdimension desuden have udviklet sig betydeligt**. Da EU's strategiske kompas for sikkerhed og forsvar rækker langt ud over den traditionelle FSFP, skal udvidelseslandene være klar til at forpligte sig til at gennemføre det på tværs af dets forskellige arbejdsområder (handling, investering, sikkerhed, partner), herunder EU's kapacitet til hurtig deployering. Hvis de beslutter at deltage i Det Europæiske Forsvarsagentur, vil de bl.a. være klar til at tilpasse deres nationale forsvarsplanlægning til EU's udviklingsprioriteter for forsvarskapacitet og den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar. De kan også beslutte at deltage i PESCO som deltagende medlemsstater.

Sideløbende hermed vil en fortsat **indsats for at styrke modstandsdygtigheden i rumindustrien og Unionens forsvarsteknologiske og -industrielle base i overensstemmelse med strategien for den europæiske forsvarsindustri fortsat være en central prioritet** i det nuværende ustabile geopolitiske miljø. I Ukraines specifikke tilfælde indeholder forslaget om et program for den europæiske forsvarsindustri planer om i videst muligt omfang at behandle Ukraine som en medlemsstat. I fremtiden kan man overveje, hvordan og på hvilke betingelser udvidelseslandenes deltagelse i andre EU-programmer vedrørende forsvarsindustrien kan udvides. Dette vil bidrage til at undgå overlapning og unødvendige omkostninger og samtidig fremme større interoperabilitet.

Inden for integreret **grænseforvaltning** skal arbejdet ikke kun fokusere på overholdelse og gennemførelse af lovgivningen, men også på udvikling af operationel kapacitet til kontrol af varer og personer ved de ydre grænser. Dette vil kræve EU-støtte til politi og grænsevagter, herunder gennem et stærkt engagement fra EU-agenturenes side i tæt samarbejde med EU-medlemsstaterne. Der er allerede nu et stærkt samarbejde mellem udvidelseslandene og medlemsstaternes told- og grænsemyndigheder samt EU's agenturer for retlige og indre anliggender, Eurojust, Frontex, Europol og Det Europæiske Asylagentur, som ofte understøttes af formelle aftaler. Dette giver i stigende grad resultater i praksis. Modernisering og digitalisering af grænse- og toldprocedurer vil være afgørende. Alle udvidelseslande bør fortsætte deres arbejde med at tilpasse sig til EU's visumpolitik.

EU's indsats skal også omfatte støtte til retlige myndigheder med henblik på at styrke det internationale samarbejde om efterforskning og retsforfølgning af organiseret kriminalitet, hvoraf smugling af migranter og handel med mennesker, våben og narkotika udgør en betydelig del. Samarbejdet bør fortsætte gennem deltagelse i den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler med henblik på at tackle de mest presserende kriminelle trusler og optræve kriminelle højrisikonetværk. Udvidelseslandene skal fortsat være fast

besluttet på at styrke den **indre sikkerhed** ved at styrke deres operationelle retshåndhævelsessamarbejde med EU's medlemsstater og agenturer.

C. BUDGET

De nøjagtige finansielle virkninger af udvidelse vil først og fremmest afhænge af dens timing og omfang, af resultatet af tiltrædelsesforhandlingerne, som fortsat er baseret på fortjeneste, og af gældende EU-ret på tiltrædelsestidspunktet. Under alle omstændigheder bør der **tages hensyn til spørgsmålet om udvidelse i de overvejelser, der fører frem til den næste flerårige finansielle ramme (FFR)**, herunder ved allerede nu at tilvejebringe det nødvendige retsgrundlag for at indarbejde EU's udvidelsesrelaterede udgifter og indtægter efter behov.

Udvidelse er imidlertid langt fra det eneste emne, der vil lægge pres på det fremtidige langsigtede EU-budget. Global volatilitet, betydelige sikkerhedstrusler, de finansielle virkninger af genopretningen efter covid-19-pandemien og behovet for at holde styr på de nationale budgetforløb er centrale elementer, der skal tages i betragtning. De specifikke behov i en større Union kommer oven i det uundgåelige behov for et moderniseret, enklere og mere fleksibelt EU-budget, der i tilstrækkelig grad tager højde for disse udfordringer samt for centrale områder, der kræver fælles investeringer, koordinerede tiltag og fælles reformer, som f.eks. den grønne og den digitale omstilling, forskning og innovation eller sikkerhed og forsvar. EU's budget i sin nuværende form er allerede strukturelt strakt til det yderste.

Udvidelse er således en mulighed – men ikke den udløsende faktor – for at revidere den finansielle bæredygtighed og moderniseringen af alle centrale politikområder/udgiftsområder (landbrug og udvikling af landdistrikter, samhørighed, konnektivitet, migration og grænseforvaltning osv.). Det kan være nødvendigt at udforme EU's politikker og programmer anderledes med henblik på den næste FFR uafhængigt af udvidelseskonteksten. Denne gennemgang bør også omfatte specifikke EU-udgiftsinstrumenter, der i øjeblikket ligger uden for FFR og EU-budgettet.

EU's fremtidige udgiftsprogrammer bør dog udvikles under hensyntagen til den fremtidige udvidelse.

EU's beredskab nødvendiggør også en reform af ordningen for Unionens egne indtægter, som er den mest pålidelige vej frem for at håndtere de finansielle virkninger af genopretningsindsatsen og gennemførelsen af EU's prioriteter (navnlig tilbagebetalingerne af låntagningen til NextGenerationEU og finansieringen af Den Sociale Klimafond), samtidig med at virkningerne for de nationale budgetter afbødes. Der skal også tages hensyn til yderligere bidrag fra de nye medlemsstater, selv om de har været beskedne i begyndelsen. Desuden bør finansielle bidrag fra tredjelande, der har adgang til og deltager i det indre marked (EØS-EFTA-stater og Schweiz), stå i et rimeligt forhold til de fordele, de vil få af en større Union.

Ud over EU-budgettet vil udvidelseslandene også nyde godt af en bredere vifte af finansieringsmuligheder. Kommende medlemsstater vil kunne trække på Den Europæiske Investeringsbanks og Den Europæiske Investeringsfonds øgede ekspertise og finansielle kapacitet samt på andre EU-finansieringspartnere som Team Europe.

For at absorbere visse budgetmæssige virkninger af udvidelse mere gnidningsløst har EU en veletableret og gennemtestet finansiell værktøjskasse til rådighed i forbindelse med tiltrædelser. Den kombinerer lofter, indfasningsperioder, behørig hensyntagen til statistiske virkninger, øget anvendelse af finansieringsteknik samt nødbremser og sikkerhedsnet for de nuværende medlemsstater.

Parallelt hermed vil der også være behov for at **se på, hvordan førtiltrædelsesinstrumenter såsom instrumentet til førtiltrædelsesbistand, kan finjusteres for bedre at kunne være forberedt på tiltrædelse** og overgangen til deltagelse i EU-programmer og -instrumenter efter tiltrædelsen. Visse nye tiltag, der allerede blev indført under FFR 2021-2027¹, kan fungere som inspiration til kommende førtiltrædelsesværktøjer i fremtiden. I Ukraines tilfælde skal der tages særligt hensyn til den internationale støtte til genopretning og genopbygning i denne forbindelse.

D. FORVALTNING

Siden 2022, navnlig efter konferencen om Europas fremtid, har der været overvejelser om **EU's institutionelle reformer** i Europa-Parlamentet, Rådet, medlemsstaterne, tænketanke og den akademiske verden. Med udsigt til en udvidelse haster disse drøftelser nu endnu mere.

Indtil videre er der ikke opnået nogen enighed om, hvordan dette emne bedst kan håndteres. Mens nogle opfordrer til en reform af de gældende EU-traktater, navnlig Europa-Parlamentet, foreslår andre bestemte tilpasninger gennem aktivering af de uudnyttede muligheder, der er nedfældet i traktaterne. Endelig hævder nogle, at traktaterne er udformet til at være "udvidelsessikre".

Selv om Kommissionen har givet udtryk for sin støtte til traktatændringer, "hvis og hvor det er nødvendigt", er den af den opfattelse, at EU's forvaltning hurtigt kan forbedres ved at **udnytte de nuværende traktaters potentiale fuldt ud**.

Der sættes allerede spørgsmålstejn ved EU's evne til at handle i en Union med 27 medlemsstater. Dette vedrører navnlig **regler om afstemning med enstemmighed i Rådet**. Selv om de fleste afgørelser i Rådet i øjeblikket træffes ved kvalificeret flertal, skal afgørelserne på visse områder træffes ved **enstemmighed** i Rådet, som det er tilfældet med beskatning, udenrigspolitik og visse sociale anliggender. I en større Union vil det være endnu vanskeligere at opnå enstemmighed, og risikoen for, at afgørelser blokeres af en enkelt medlemsstat, øges.

Traktaterne indeholder allerede "passerelleklausuler"², der **giver mulighed for at gå fra enstemmighed til beslutningstagning med kvalificeret flertal** i Rådet på centrale områder.

¹ f.eks. bedre resultatorientering, herunder finansiell støtte til gennemførelse af reformer, politisk konditionalitet osv.

² Traktaterne indeholder to generelle "passerelleklausuler" i henhold til artikel 48, stk. 7, i TEU og seks specifikke passerelleklausuler, der har til formål at ændre beslutningstagningen på følgende områder: FUSP (artikel 31, stk. 3, i TEU), familieret med grænseoverskridende virkninger (artikel 81, stk. 3, i TEUF), socialpolitik

For at disse klausuler kan aktiveres kræves en enstemmig afgørelse truffet enten af Rådet for Den Europæiske Union eller Det Europæiske Råd. I 2018 og 2019 fremsatte Kommissionen konkrete forslag herom på områderne udenrigspolitik, skattepolitik, socialpolitik og energi- og klimapolitik, men de er ikke blevet gennemført. Siden da er der blevet foreslået forskellige løsninger såsom nye nødbremser eller udvidelse af konstruktiv afståelse.

Visse medlemsstater er imod at gå fra enstemmighed til beslutningstagning med kvalificeret flertal, da de frygter at blive isoleret i anliggender af væsentlig strategisk national interesse. Kommissionen er af den opfattelse, at det er muligt at gå væk fra enstemmighed uden at bringe medlemsstaternes strategiske interesser i fare. Dette kan gøres ved at kombinere aktiveringen af traktaternes **"passerelleklausuler" med passende og forholdsmæssigt afpassede garantier for at tilgodese sådanne strategiske nationale interesser**. I praksis ville det betyde, at Rådets eller Det Europæiske Råds afgørelse om at aktivere passerelleklausulerne kan ledsages af Det Europæiske Råds konklusioner, der giver en eller flere medlemsstater mulighed for at påberåbe sig ekstraordinære nationale hensyn til at fortsætte drøftelserne for at nå frem til en tilfredsstillende løsning eller for at anmode Det Europæiske Råd om at drøfte spørgsmålet.

Ud over afstemningsmetoderne giver traktaterne medlemsstaterne mulighed for at **integrere sig med forskellige hastigheder**. Eksemplerne spænder fra forstærket samarbejde, hvilket navnlig er muligt på områder med delt kompetence – som det er tilfældet med Den Europæiske Anklagemyndighed – til tilvalgs- og fravalgsordninger, hvor dette er fastsat i EU-traktaterne, eller inddragelse af nye medlemsstater i det permanente strukturerede samarbejde. En sådan **"differentiering"** kan være en del af ligningen inden for en større Union med 30 eller flere medlemsstater ved hjælp af den vifte af værktøjer og mekanismer, der er til rådighed i henhold til EU's nuværende retlige ramme. Disse fleksibilitetsmuligheder kan kun fungere, så længe de centrale politikker samt alle Den Europæiske Unions grundlæggende principper og værdier forbliver fælles og respekteres af alle medlemsstater.

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds opfordring til en fremskyndet tiltrædelsesproces kan selve udvidelsesprocessen undersøges. Muligheden for at bemyndige Rådet til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal kunne undersøges i forbindelse med **visse foreløbige skridt i udvidelsesprocessen**. Afslutningen af forhandlingskapitlerne bør fortsat ske med enstemmighed blandt alle medlemsstater, og det samme gælder den endelige afgørelse om et nyt medlems faktiske tiltrædelse af Den Europæiske Union.

Endelig giver et udvidet EU med 30 eller flere medlemsstater anledning til øjeblikkelige spørgsmål om **EU-institutionernes sammensætning**. For Kommissionens vedkommende giver traktaterne allerede mulighed for beslutningstagning med deltagelse af færre medlemmer (svarende til to tredjedele af antallet af medlemsstater) eller at opretholde den nuværende ordning med ét medlem pr. medlemsstat, som Det Europæiske Råd har benyttet hidtil.

(artikel 153, stk. 2, i TEUF), miljøpolitik (artikel 192, stk. 2, i TEUF), FFR (artikel 312, stk. 2, i TEUF) og forstærket samarbejde (artikel 333 i TEUF).

Desuden vil et udvidet EU uundgåeligt medføre **mere arbejde for EU-institutionerne på mange områder**, lige fra politikudformning og -analyse til gennemførelse, håndhævelse, forsvarlig økonomisk forvaltning og administration, ud over de forskellige nye opgaver, som EU har påtaget sig i de seneste år. EU-agenturer og -organer (f.eks. Europol, Frontex, Eurojust, de europæiske tilsynsmyndigheder) eller netværk (f.eks. Det Europæiske Konkurrencenetværk og nationale Erasmus+-agenturer) vil ligeledes blive påvirket. Den kommende arbejdsbyrde med håndhævelse skal medregnes, da det er afgørende for at bevare Den Europæiske Unions integritet og funktion.

3. Konklusion

Denne meddelelse viser, at en større Union er af strategisk betydning, da dette indebærer et betydeligt politisk og økonomisk potentiale, både eksternt og internt. Hvis vi skal få mest muligt ud af disse muligheder, afhænger det af vores evne til at identificere, definere og foregribe områder, hvor der kan ske forbedringer, og til at fastlægge en klar strategi for, hvordan vi kan gøre fremskridt både med hensyn til udvidelse og reformer i EU. Meddelelsen bidrager til drøftelserne om udvidelse i EU-institutionerne og medlemsstaterne.

Med denne meddelelse iværksættes arbejdet med den grundige gennemgang af politikker som formanden for Kommissionen, Ursula von der Leyen, bebudede i sin tale om Unionens tilstand 2023. Kommissionen vil foretage denne gennemgang i begyndelsen af 2025. Gennemgangen kan antage forskellige former afhængigt af, hvilke sektorer der er tale om, og der bør gøres brug af interessenternes input med hensyn til de specifikke konsekvenser, som en større Union kan have for de enkelte politikker. På grundlag af resultatet af gennemgangene kan indholdsmæssige reformforslag inden for de enkelte sektorer, herunder udarbejdelsen af Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme (FFR), så være andet skridt i denne proces.