

Bruxelles, 20. ožujka 2024.
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	20. ožujka 2024.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2024) 146 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU I VIJEĆU o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2024) 146 final.

Priloženo: COM(2024) 146 final



Bruxelles, 20.3.2024.
COM(2024) 146 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU I VIJEĆU**

o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja

Komunikacija o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja

„U svijetu u kojem su veličina i težina važne, dovršetak naše Unije nedvojbeno je strateški i sigurnosni interes Europe... buduće proširenje mora biti (i) katalizator napretka.”

predsjednica von der Leyen, govor o stanju Unije, 2023.

1. Uvod

Od 1957. Europska unija i Europske zajednice koje su joj prethodile uspješno su prošle nekoliko krugova proširenja prije nego što su postale današnja Unija s 27 država članica. Suvremena povijest Europe obilježena je socijalnim tržišnim gospodarstvom liberalnih demokracija koje **zajedno postaju jače i prosperitetnije**.

U članku 49. Ugovora o Europskoj uniji navodi se sljedeće: „Svaka europska država koja poštuje vrijednosti iz članka 2. i koja se obvezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji.” Zemlje proširenja članice su europske obitelji i sastavni dio ujedinjene i slobodne Europe. U nepredvidivom geopolitičkom okruženju i dok Rusija na našem kontinentu vodi agresivni rat protiv Ukrajine, Europska unija i dalje je **utočište mira, blagostanja i sigurnosti**.

Proširenje je u **strateškom interesu Unije**. No proširenje donosi i poteškoće. S njima se suočavaju zemlje kandidatkinje i potencijalni kandidati, koji moraju provesti znatne političke i institucionalne reforme kako bi se pripremili za članstvo, i Unija, koja se među ostalim mora suočiti s većom heterogenošću, potrebom za novim resursima, dodatnom složenošću postupaka donošenja odluka i potrebom da štiti odanost temeljnim vrijednostima EU-a i njihovu kontinuiranu primjenu.

Veća Unija ima veću geopolitičku važnost i utjecaj na globalnoj razini, među ostalim i kao trgovinski partner. Tako se može smanjiti ovisnosti o vanjskim čimbenicima, povećati otpornost i prema potrebi ostvariti veću autonomiju. Proširenjem se jača konkurentnost i potencijal rasta jedinstvenog tržišta tako što se stvaraju nove ekonomije razmjera i prilike za građane i poduzeća EU-a. Povećava se energetska sigurnost i promiču bolji standardi u području okoliša, zdravlja, socijalnih pitanja i zaštite potrošača te globalno djelovanje protiv klimatskih promjena. U osnovi, kvalitetno provedenim proširenjem promiče se i osnažuje demokracija, vladavina prava, stabilnost, vanjska i unutarnja sigurnost te poštovanje temeljnih prava na našem kontinentu.

No te koristi možemo ostvariti samo uz **kvalitetnu pripremu EU-a i budućih država članica**. To podrazumijeva potpunu i dugotrajnu političku predanost i angažman i zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata kao i samog EU-a. **Reforme koje su nekoć bile potrebne proširenjem postaju neizbježne**.

U Izjavi iz Versaillesa iz 2022. čelnici EU-a potvrdili su dugoročne ciljeve EU-a i iscrtali put prema njihovom ostvarenju. Kao korak dalje, u Izjavi iz Granade iz listopada 2023. utvrdili su da EU i buduće države članice moraju biti spremni s obzirom na izgleda za dodatno proširenu Uniju, a EU mora obaviti potrebne interne pripremne radove i provesti potrebne reforme za snažniju Uniju.

Europsko vijeće iz prosinca 2023. ponovno je potvrdilo taj stav, naglasivši da i buduće države članice i EU moraju biti spremni u trenutku pristupanja i da se na tome **mora raditi istovremeno**. Zemlje proširenja moraju se pripremiti za pristupanje i biti ocijenjene prema vlastitim zaslugama. EU istodobno mora održati svoja obećanja i biti spreman primiti nove države članice. Dok se širi, Unija se mora i učvrstiti. Danas se moramo početi pripremati za sutrašnju Uniju, a proširenje mora biti katalizator napretka.

Pristupanje EU-u temelji se na pravednim i strogim uvjetima, načelu vlastitih zasluga i konkretnom napretku na terenu, u skladu s pristupom prema kojem se najprije rješavaju temeljna pitanja. **Napredak svake zemlje kandidatkinje i potencijalnog kandidata ocjenjuje se u odnosu na kriterije iz Kopenhagena**, ključne uvjete koje sve zemlje proširenja moraju zadovoljiti da bi postale države članice. Zbog toga nije moguće predvidjeti vremenski okvir ili redoslijed budućih pristupanja.

Europski parlament i Vijeće Europske unije trenutačno provode interne ocjene kako se prilagoditi mogućnosti proširenja Unije, s obzirom na postojeće odredbe Ugovora i u širem smislu.

Ova Komunikacija Komisije doprinosi radu na donošenju plana za budući rad na proširenju i reformama koji čelnici trebaju donijeti do ljeta 2024. U njoj se razmatra što bi proširenje EU-a značilo za četiri područja: vrijednosti, politike, proračun i upravljanje. Time se postavljaju temelji za **preispitivanja politika prije proširenja** koje je najavila predsjednica von der Leyen u govoru o stanju Unije 2023. Uzima se u obzir utjecaj proširenja na politike EU-a koje već doživljavaju promjene i potreba da se zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima osiguraju instrumenti za prilagodbu, a EU-u instrumenti koji su u skladu s postavljenim ciljevima.

2. Priprema za proširenje Unije

Prije dvadeset godina Uniji je pristupilo deset novih članica. Ukupni broj članica porastao je s 15 na 25, a trenutačno ih ima 27. **Koristi od toga imala je cijela Europa**. Zahvaljujući proširenju osnažene su mlade demokracije u središnjoj i istočnoj Europi, a EU postao najveće svjetsko zajedničko tržište. Otvoreni su trgovinski i financijski tokovi, što je potaknulo gospodarski rast u EU-u i državama pristupnicama te ojačalo položaj EU-a na globalnoj razini. U razdoblju od 2004. do 2012. udvostručena su primljena izravna strana ulaganja izražena kao postotak BDP-a, što je dovelo do većeg blagostanja u cijelom EU-u. Te se temeljne koristi očekuju i od budućih proširenja.

Proširenje ima jasne prednosti: veće jedinstveno tržište i tržište rada, manje emisija, snažnija socijalna konvergencija, bolja zdravstvena zaštita i snažniji glas u svijetu. Međutim, veća Unija imat će neizbježne posljedice za politike, proračun i upravljanje EU-a, pa proširenje može imati i neplanirane posljedice. Kako bi politike Unije ostale djelotvorne, bit će potrebne mjere kojima se **prednosti proširenja Unije dovode u ravnotežu s problemima** koje ono može uzrokovati.

EU je **uspješno proveo prethodna proširenja**. To se postiglo **prilagodбом politika EU-a** uoči proširenja, **strogim postupkom pristupanja** kojim se osigurava da su zemlje proširenja u potpunosti spremne za pristupanje i ciljanim **mjerama pomoći**.

Zahvaljujući takvom pristupu smanjene su razlike između starih i novih država članica. Službeno pristupanje EU-u nije bio nagli šok za nove i stare države članice, već samo sljedeći korak u integraciji novih država članica u politike i proračun EU-a. To je prema potrebi dopunjeno **prijelaznim razdobljima** nakon pristupanja, npr. postupnim uvođenjem financijskih sredstava i pristupa tržištu rada EU-a.

Zahvaljujući iskustvima stečenima u prethodnim proširenjima, EU je sada **bolje pripremljen**. Politika proširenja bolje je definirana, a temeljna pitanja kao što su demokracija, vladavina prava i zaštita temeljnih prava imaju još važniju ulogu u postupku pristupanja. Isto tako, kako je navedeno u revidiranoj metodologiji proširenja iz 2020., zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima nudi se više mogućnosti za **postupnu integraciju** u odabrane politike EU-a i prije samog pristupanja, što im omogućuje rani pristup određenim prednostima i obvezama članstva u EU-u. U skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 23. i 24. lipnja 2022. ta bi **postupna integracija** trebala biti reverzibilna i na temelju zasluga. Njezine prednosti trebalo bi u potpunosti iskoristiti, a članstvo u EU-u ostati krajnji cilj.

Posljednjih godina EU se uspješno nosio s pandemijom bolesti COVID-19, donio i proveo plan NextGenerationEU, pokazao jedinstvo i solidarnost u odgovoru na ruski agresivni rat protiv Ukrajine i djelotvorno odgovorio na energetska krizu. Riješio je neke probleme koji su godinama dijelili Uniju, npr. paktom o migracijama i azilu i preispitivanjem gospodarskog upravljanja. Moramo i dalje raditi na takvim reformama. **Daljnjim poboljšanjem politika za naših 27 članica bolje ćemo se pripremiti za proširenje Unije.**

Uspješno proširenje zahtijevat će od EU-a i njegovih potencijalnih članica da učinkovito komuniciraju sa svojim građanima o procesu pristupanja i da se uključe u konstruktivnu raspravu s njima o njenoj strateškoj važnosti i koristima za sve.

Buduće proširenje prilika je za pojednostavnjenje pravila EU-a i bolju primjenu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, uključujući određivanjem koja bi pitanja bilo bolje rješavati na nacionalnoj razini.

A. VRIJEDNOSTI

U članku 2. Ugovora o Europskoj uniji utvrđene su vrijednosti na kojima se ona temelji, i to demokracija, poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina te vladavina prava. U vrijeme kad su te vrijednosti pod pritiskom i vanjskih i unutarnjih čimbenika, ključno je da EU zaštiti i obrani svoje vrijednosti i demokratska načela. Usklađenost s tim vrijednostima i načelima uvjet je za uživanje svih prava koja proizlaze iz članstva u EU-u. Prioritet EU-a i dalje mora biti da osigura temeljitu transformaciju zemalja proširenja kako bi se u njima razvilo trajno poštovanje demokracije, jednakosti i nediskriminacije, temeljnih prava, uključujući prava djece i vladavine prava, prije *kao i* nakon što pristupe EU-u. Države članice dužne su osigurati da neće biti regresije u njihovom zakonodavstvu kojim se provode te vrijednosti.

Jedna od tih **temeljnih vrijednosti** je **vladavina prava**. Njome se osigurava zaštita demokracije, jednakosti i temeljnih prava u cijeloj Uniji. Stvaraju se uvjeti za osiguravanje neovisnosti pravosuđa, pravednih i funkcionalnih pravosudnih sustava, borba protiv korupcije, organiziranog kriminala i zarobljavanja države, zaštita temeljnih prava, slobode izražavanja, uključujući slobodu i pluralizam medija, te očuvanje sustava provjere i ravnoteže, uključujući demokratske institucije i javnu upravu koje dobro funkcioniraju, slobodno i osnaženo civilno društvo te učinkovito sudjelovanje građana, koji su temelj snažnih demokracija. Sprečavanje i borba protiv korupcije ključni su za zaštitu vrijednosti EU-a i očuvanje vladavine prava i povjerenja u upravljačke strukture i javne institucije. To su ujedno i preduvjeti za snažno gospodarstvo, pravilnu provedbu politika EU-a i primjerenu upotrebu proračunskih sredstava EU-a.

Funkcioniranje demokratskih institucija, zaštita temeljnih prava i vladavina prava osnovni su dio kriterija iz Kopenhagena i stoga **ključni preduvjeti za pristup EU-u**. Stalni napredak u tim temeljnim reformama određuje opći tempo pristupnih pregovora. Tijekom pregovora, zemlje proširenja moraju pokazati konkretan i kontinuiran napredak u uvođenju vladavine prava kao preduvjet za napredak pregovora. Taj napredak se mora nastaviti i nakon pristupanja. Međutim, EU se morao suočiti sa znatnim pritiscima na vladavinu prava, među ostalim u državama članicama.

Posljednjih godina EU je uveo **konkretne instrumente kojima se osigurava da se u cijelom EU-u poštuje vladavina prava**, uključujući godišnja izvješća o vladavini prava potkrijepljena preporukama i Uredbu o uvjetovanosti namijenjenu zaštitu proračuna EU-a od povreda načela vladavine prava u državama članicama.

Kako je predsjednica von der Leyen najavila u svojem govoru o stanju Unije 2023., **godišnji ciklus izvješća o vladavini prava** sada uključuje i zemlje proširenja koje su najdalje odmakle u svojim pristupnim pregovorima kako bi se dodatno potaknule reforme u području vladavine prava. To znači da se neke zemlje proširenja ocjenjuju po istim kriterijima kao i postojeće države članice. To će ih podržati u nastojanjima da provedu reforme kako bi ostvarile trajan napredak u pitanjima demokracije i vladavine prava i prije pristupanja i zajamčile da će visoki standardi biti održani i nakon pristupanja.

U budućnosti će EU morati razmisliti o tome kako može dodatno ojačati svoje instrumente kako bi se osiguralo istinsko i dosljedno poštovanje vladavine prava diljem EU-a i nakon pristupanja.

B. POLITIKE

Jedinstveno europsko tržište najveće je svjetsko zajedničko tržište i jedno od najvećih postignuća EU-a. Njegove četiri slobode (slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala) i zajedničke politike već 30 godina potiču gospodarski rast, stvaraju prilike i olakšavaju svakodnevni život europskih potrošača i poduzeća.

Kako bi se građanima omogućilo da u potpunosti iskoriste prednosti jedinstvenog tržišta, Ugovorima je stvoreno područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica na kojem se olakšava slobodno kretanje osoba te istodobno predviđaju odgovarajuće mjere u pogledu

nadzora vanjskih granica, upravljanja migracijama i azilom te sprečavanja i suzbijanja teškog i organiziranog kriminala. Proširenjima iz 2004., 2007. i 2013. više od 100 milijuna ljudi dobilo je koristi od jedinstvenog tržišta, npr. niže cijene, veći izbor, kvalitetna radna mjesta i bolje zdravlje, sigurnost i zaštitu potrošača, a poduzeća EU-a dobila su lakši pristup novim tržištima. Deset godina nakon proširenja iz 2004., ukupni BDP EU-a 2014. narastao je do 13 bilijuna EUR.

Iako treba pažljivo pratiti i temeljito rješavati probleme ili neplanirane posljedice, proširenjem Unije znatno bi se povećale prednosti **jedinstvenog tržišta** (a i carinske unije). Sljedeće proširenje donijet će nove prilike i blagostanje Uniji u cjelini te ojačati konkurentnost gospodarstva EU-a u kontekstu aktualne velike globalne konkurencije. Taj će se cilj postići prije svega zahvaljujući novim prilikama za trgovinu i većoj produktivnosti, većoj energetske sigurnosti, manjoj ovisnosti o trećim zemljama u ključnim pitanjima, npr. za kritične sirovine, većoj otpornosti i sigurnosti opskrbe zalihami, većem izboru roba i usluga po atraktivnim cijenama za potrošače te dodatnim prednostima i nižim troškovima financijskih i bankarskih usluga za potrošače i poduzeća zbog ekonomije razmjera.

Rani i postepeni pristup jedinstvenom tržištu omogućit će gospodarskim subjektima iz zemalja proširenja da se bolje integriraju u europske lance vrijednosti. U tu svrhu mogla bi se uspostaviti strateška partnerstva u industrijskim ekosustavima od uzajamnog interesa (npr. sirovine, baterije, turizam, kružno gospodarstvo, strojevi).

Preuzimanje pravne stečevine koja se odnosi na jedinstveno tržište temelj je pristupanja EU-u. To podrazumijeva postupanje u skladu s jedinstvenim i sveobuhvatnim popisom prava i obveza, koji se **ne mogu pojedinačno prilagođavati ni u smislu pojedinačnih područja ni upravljanja**. To dovodi do pitanja **kako omogućiti postepeni pristup jedinstvenom tržištu** prije pridruživanja, i to u smislu određivanja konkretnih područja i uvjeta za pristup.

Konkretno, trebat će odlučiti bi li **postepeno pružanje šireg pristupa unutarnjem tržištu** stvorilo izravno provediva prava i obveze u pravnom poretku Unije ili zemalja proširenja. Pri razmatranju mogućnosti sudjelovanja na jedinstvenom tržištu prije pristupanja treba uzeti u obzir osobitosti pojedinačnih sektora. Treba odlučiti i kakve su zaštitne mjere potrebne, u smislu ujednačene interpretacije, primjene i provedbe pravne stečevine EU-a i mogućnosti za reakciju Unije ako se zemlja proširenja ne pridržava obveza.

Pritom **ne treba početi od nule**. Instrumenti i okvir kojima se već uređuju odnosi EU-a i zemalja proširenja (npr. sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju sa zemljama zapadnog Balkana i sporazumi o pridruživanju / detaljnom i sveobuhvatnom području slobodne trgovine s Ukrajinom, Moldovom i Gruzijom) već pružaju dobre prilike za neometan prijelaz prema njihovom pridruživanju, uključujući postupnu integraciju u konkretna područja jedinstvenog tržišta. To se proširuje dodatnim inicijativama (vidjeti okvir u nastavku).

Primjeri inicijativa za postupnu integraciju:

<i>Prioritetni akcijski plan u okviru detaljnog i sveobuhvatnog sporazuma o slobodnoj trgovini s Ukrajinom omogućuje Ukrajini da pristupi određenim područjima slobodnog tržišta prije</i>

*pristupanja tako što je uključuje u pravila „u roamingu kao kod kuće”, omogućuje pripreme za pristup jedinstvenom području plaćanja u eurima (SEPA) u skladu s relevantnim postupcima i zahtjevima te omogućuje slobodno kretanje određenih industrijskih proizvoda (Sporazumu o ocjeni sukladnosti i prihvatanju industrijskih proizvoda (ACAA)). Sličan plan postoji za **Moldovu** te se priprema za **Gruziju**.*

***Planom rasta za zapadni Balkan** regiju se potiče da se pripremi za članstvo u EU-u i ubrza potrebne socioekonomske i temeljne reforme, među ostalim uvođenjem nekih prednosti pristupa jedinstvenom tržištu. Na temelju odredbi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju provest će se prioritetne mjere, uključujući proširenje pravila EU-a za „roaming kao kod kuće” na regiju, pripreme za pristup jedinstvenom području plaćanja u eurima (SEPA) u skladu s relevantnim postupcima i zahtjevima te omogućivanje slobodnog kretanja određenih industrijskih proizvoda i otvaranje nekih uslužnih sektora.*

*Inicijativa se provodi paralelno sa **zajedničkim regionalnim tržištem zapadnog Balkana** koje se temelji na pravilima i standardima i EU-a i nastoji osigurati ekonomsku integraciju regije. Kumulativni učinci regionalne integracije, postupne integracije u jedinstveno tržište EU-a i strukturne reforme ubrzat će socioekonomsku konvergenciju prije pristupanja.*

*Procesi postupne integracije **financiraju se** među ostalim iz predloženog Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan, Instrumenta za Ukrajinu i paketa potpore EU-a za Moldovu. Njima bi se trebala osigurati potrebna ulaganja za bolju ekonomsku i socijalnu konvergenciju u EU-u s više od 30 članica.*

Za osiguravanje rane integracije zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata u određena područja jedinstvenog tržišta bit će potrebno ne samo dinamično usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a nego i, u pogledu upravljanja, ujednačena i učinkovita provedba i primjena svih relevantnih pravila EU-a. To je ključno za sprečavanje rizika od fragmentacije jedinstvenog tržišta i za očuvanje povjerenja u poštovanje pravila.

Kvaliteta, kapacitet i uspješnost javne uprave ključni su za provedbu politika i zakonodavstva EU-a. **Bolja interakcija između uprava** zemalja proširenja, država članica i institucija EU-a olakšat će usvajanje pravne stečevine EU-a. Zemlje proširenja već sudjeluju, često kao promatrači, u pripremnom radu na zakonodavstvu i politikama EU-a ili u radu određenih decentraliziranih agencija EU-a i tako rano počinju s uključivanjem standarda EU-a u svoje sustave. Instrumente kao što su Instrument za tehničku potporu, TAIEX i Twinning trebalo bi dodatno proširiti kako bi se javnim upravama budućih država članica EU-a pružila tehnička i politička potpora. Mnoge zemlje proširenja već su uključene u **programe EU-a** relevantne za unutarnje tržište, što im pruža slične mogućnosti kao i akterima iz EU-a.

Komisija će također nastaviti podupirati **programe kojima se potiče sudjelovanje građana, kao što je Erasmus+**, posebno za mlade, kako bi se njegovao **zajednički europski duh** i stvorile sinergije s npr. Regionalnim uredom za suradnju mladih na zapadnom Balkanu i mrežom mladih europskih ambasadora u zemljama proširenja.

Važno je napomenuti da će integracija zemalja proširenja u veće jedinstveno tržište imati koristi od reformi u ključnim područjima politika koja će se utvrditi u predstojećim

preispitivanjima politika prije proširenja navedenima u nastavku. Korisna će biti i aktualna sektorska razmatranja, a posebno dva predstojeća izvješća na visokoj razini: **izvješće na visokoj razini o budućnosti jedinstvenog tržišta**, koje su od Enrica Letta naručili predsjedništvo Vijeća i Komisija, te **izvješće o budućnosti europske konkurentnosti** posebnog savjetnika predsjednice von der Leyen Marija Draghija.

i. Poticanje povezivosti

Koristi i poteškoće

Veća Unija proširit će **fizičku povezivost** novim prometnim i trgovinskim pravcima, uključujući proširene europske prometne koridore, što će dovesti do nižih logističkih troškova i lakših trgovinskih tokova i u konačnici donijeti konkretne koristi potrošačima, građanima i poduzećima.

Prošireni europski prometni prostor poslužio bi **kao temelj za nove političke inicijative i ulaganja** za održavanje globalnog vodstva EU-a u cijelom lancu vrijednosti u raznim prometnim sektorima (npr. proizvodnja zrakoplova, automobila, kamiona i željezničkih vozila, proizvodnja održivih goriva, logističke i prometne usluge, uključujući dimenziju vojne mobilnosti).

Proširenjem **energetske unije** mogao bi se dodatno olakšati razvoj energetske infrastrukture i povećati energetska sigurnost, cjenovna pristupačnost i dekarbonizacija EU-a. Nekoliko zemalja proširenja ima znatan potencijal za niskougljičnu energiju. Takvo bi proširenje moglo doprinijeti i održavanju globalnog vodstva EU-a u uvođenju energije iz obnovljivih izvora.

Kad je riječ o **jedinstvenom digitalnom tržištu**, programom politike za digitalno desetljeće buduće države članice dobit će potporu u utvrđivanju područja djelovanja kako bi se ostvarili zajednički ciljevi u području digitalnih vještina, infrastrukture, poduzeća i javnih usluga. Na taj bi se način digitalne infrastrukture i tehnologije stavile u službu održivih, uključivih i prosperitetnih društava. Nove države članice imat će koristi i od primjene pionirskog zakonodavstva EU-a u području zaštite osobnih podataka, umjetne inteligencije (npr. Akt o umjetnoj inteligenciji), internetskih platformi (npr. Akta o digitalnim tržištima, Akta o digitalnim uslugama i radnicima koji rade putem platformi), podataka (npr. Akta o podacima i Akta o upravljanju podacima) i interoperabilnosti.

Isto tako, europska digitalna povezivost poboljšala bi se proširenjem EU-ova područja roaminga na zemlje proširenja, dok bi se usklađivanjem elektroničkih okvira povjerenja olakšali trgovina i kretanje ljudi.

Dodatne koristi trebale bi proizlaziti iz proširene primjene zakonodavnog okvira EU-a za kibernetičku sigurnost i rane primjene paketa instrumenata EU-a za kibernetičku sigurnost 5G mreža u zemljama proširenja. U kontekstu već blisko integriranog kibernetičkog prostora na taj bi se način trebao povećati zajednički kapacitet za odgovor na prijetnje i incidente.

Velik dio tog napretka ovisit će i o **dostupnosti dostatnih privatnih i javnih ulaganja**, posebno kako bi se osiguralo uvođenje sigurne i otporne digitalne komunikacijske infrastrukture visokog kapaciteta te uspostavili europski digitalnoinovacijski centri za potporu

poslovnim organizacijama i organizacijama javnog sektora u suočavanju s digitalnim izazovima i povećanju konkurentnosti. Drugi potencijalni problemi uključuju regulatornu konvergenciju (npr. u područjima elektroničkih komunikacija, roaminga, radiofrekvencijskog spektra, elektroničkih usluga povjerenja), kibernetičku sigurnost lanaca opskrbe, s obzirom na izloženost zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata sofisticiranim zlonamjernim kibernetičkim akterima i prisutnost visokorizične tehnologije dobavljača, što je ključno pitanje posebno za 5G mreže. Ti problemi u pogledu razine ulaganja i regulatorne konvergencije jednako su zabrinjavajući u energetsom i prometnom sektoru.

Aspekti relevantni za predstojeća preispitivanja politika

U okviru preispitivanja politika ispitat će se kako bi se političke inicijative za jačanje otpornosti s pomoću revolucionarnih industrijskih inovacija mogle povećati uz potporu iz važnih projekata od zajedničkog europskog interesa (npr. kao što je učinjeno u područjima kao što su poluvodiči i vodik). Slično tome, mogla bi se uspostaviti dodatna strateška partnerstva u ekosustavima od zajedničkog interesa (npr. sirovine, baterije, turizam, kružno gospodarstvo, strojevi, svemir). Potpora ulaganjima trebala bi biti usmjerena na ubrzano proširenje energetske i prometne veze u okviru mreža TEN-E i TEN-T u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima. Moglo bi se ispitati i kako te zemlje mogu izgraditi potrebne administrativne kapacitete za učinkovito sudjelovanje u budućim prekograničnim i višedržavnim strateškim projektima.

U nove instrumente za zajedničku nabavu koji se temelje na platformi EU-a za energiju moglo bi se uključiti i zemlje proširenja kako bi im se omogućila nabava strateške robe, kao što su vodik i sirovine ključne za energetske tranzicije EU-a, digitalnu tranziciju i konkurentnost gospodarstva EU-a.

Na većem jedinstvenom tržištu odgovorno uvođenje novih digitalnih proizvoda i tehnologija na financijska tržišta moglo bi biti od većeg značaja. Rano uključivanje zemalja proširenja u aktivnosti kojima se povećavaju kapaciteti EU-a u području kibernetičke sigurnosti (među ostalim putem kibernetičke sigurnosne pričuve EU-a i bližeg partnerstva s Agencijom EU-a za kibernetičku sigurnost) također bi donijelo koristi za obje strane. Šira upotreba digitalnih rješenja ključna je za smanjenje ili izbjegavanje suvišne birokracije u postojećim i budućim državama članicama.

Postupna integracija

Daljnja integracija zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata u te dijelove jedinstvenog tržišta poduprijet će se jačanjem regulatorne konvergencije i infrastrukturnih veza s EU-om. Okvirom za ulaganja na zapadnom Balkanu jača se potpora za uspostavu potrebne prometne, energetske, okolišne (gospodarenje otpadom i vodama), digitalne i socijalne infrastrukture, kako je utvrđeno u njihovu gospodarskom i investicijskom planu. Na temelju gospodarskih i investicijskih planova za Istočno partnerstvo radi se na sličnom okviru za Moldovu i Gruziju. U okviru Instrumenta za Ukrajinu u Ukrajinskom planu utvrdit će se prioritete reformi i ulaganja, a Okvirom za ulaganja potaknut će se privatna i javna ulaganja u skladu s utvrđenim prioritetima u toj zemlji.

Na temelju **Ugovora o Energetskoj zajednici** nastavlja se rad na usklađivanju s pravnom stečevinom EU-a u području energetike, okoliša i klime te na proširenju transeuropske energetske mreže (TEN-E) kako bi se poboljšala energetska povezanost EU-a, zapadnog Balkana, Ukrajine, Moldove i Gruzije. Sinkronizacijom elektroenergetskih mreža Ukrajine i Moldove s kontinentalnom europskom mrežom jača se energetska sigurnost i stvaraju mogućnosti za trgovinu električnom energijom.

Slično tome, transeuropske prometne mreže (TEN-T) proširuju se kako bi se poboljšala prometna povezivost s EU-om i pružila potpora tim zemljama u provedbi pravne stečevine EU-a u području prometa, među ostalim na temelju Ugovora o Prometnoj zajednici, u kojem će Komisija razmotriti mogućnosti za daljnje uključivanje Ukrajine, Moldove i Gruzije. Postupno usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a u području zrakoplovstva ostvaruje se postojećim sporazumima o zračnom prometu.

Jačanje **koridora solidarnosti** kao trajnih veza i ulaganja u njih također tome znatno doprinose, zajedno s nizom drugih inicijativa u prometnom sektoru, kao što je sudjelovanje zemalja proširenja u agencijama i programima EU-a u području prometa. **Pojačana carinska suradnja** može olakšati postupnu integraciju u carinsku uniju. Bolja povezivost olakšat će i vojnu mobilnost. U okviru raznih inicijativa strategije Global Gateway, uključujući gospodarske i investicijske planove, Digitalnu agendu za zapadni Balkan i Okvir za ulaganja za Ukrajinu u okviru Instrumenta za Ukrajinu, EU već mobilizira znatna javna i privatna ulaganja za potporu digitalnoj transformaciji zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata (a kad je riječ o Ukrajini, njezinu obnovu i modernizaciju).

Nadalje, EU je započeo proces uključivanja Ukrajine i Moldove u područje EU-a „u roamingu kao kod kuće”, uz istodobno olakšavanje dobrovoljnih dogovora o roamingu između telekomunikacijskih operatora u zemljama EU-a, zapadnog Balkana, Ukrajine i Moldove, kao i pripremu regionalnog sporazuma o roamingu, koji će u narednim godinama pridonijeti smanjenju cijena roaminga u regiji Istočnog partnerstva za do 87 %.

Druge važne inicijative uključuju strateško partnerstvo EU-a i Ukrajine u području kritičnih sirovina, koje bi moglo poslužiti kao primjer za slična partnerstva s drugim zemljama proširenja.

ii. Ispunjavanje obveza u području klime i okoliša

Koristi i poteškoće

Kako će se sve više zemalja pridržavati ambicioznih obveza i pravne stečevine EU-a u području klime i okoliša, veća Unija **pozitivno će doprinijeti rješavanju problema klimatskih promjena i gubitka bioraznolikosti**, posebno širenjem nastojanja EU-a u pogledu dekarbonizacije. Zemlje proširenja imaju velik potencijal u pogledu obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti te imaju važne prirodne resurse i biološku raznolikost.

U provedbi ambicioznog zelenog programa EU-a bit će i **izazova**. Nekoliko zemalja proširenja ima industrije koje znatno zagađuju okoliš, neučinkovite infrastrukture za gospodarenje vodama i otpadom, u velikoj se mjeri oslanjaju na ugljen za proizvodnju električne energije te imaju visoke razine emisija stakleničkih plinova i onečišćenja zraka. Istodobno imaju velik

potencijal za energiju iz obnovljivih izvora (posebno solarnu energiju i energiju vjetra) i smanjenje onečišćenja uvođenjem modernih tehnologija za smanjenje emisija. Treba ubrzati zelenu tranziciju, posebno uvođenje energije iz obnovljivih izvora na kopnu i na moru. Njihov industrijski fond i fond zgrada bit će potrebno obnoviti kako bi se povećala energetska učinkovitost i olakšala pravedna tranzicija s gospodarstva koje se temelji na ugljenu. Bit će potreban intenzivan rad kako bi se prešlo na kružno gospodarstvo i postizanje održive potrošnje, proizvodnje i upotrebe resursa. Za to će biti potrebna odgovarajuća ulaganja kako bi se uzeli u obzir učinci na konkretne regije, sektore i radnike.

Uključivanje novih zemalja u sustav EU-a za trgovanje emisijama potaknulo bi dekarbonizaciju njihovih gospodarstava i omogućilo prikupljanje nacionalnih financijskih sredstava potrebnih za tranziciju. U okviru preispitivanja treba procijeniti učinak povećanja ponude i potražnje emisijskih jedinica na cijene ugljika.

Aspekti relevantni za predstojeća preispitivanja politika

U tom bi kontekstu u okviru preispitivanja politika trebalo istražiti kako najbolje poduprijeti zemlje proširenja u usklađivanju s klimatskim i zelenim industrijskim politikama EU-a. Analizirat će se i u kojoj se mjeri u okviru klimatske i zelene industrijske politike EU-a mogu riješiti novi izazovi uz istodobnu zaštitu naših ambicija i osiguravanje predvidljivosti. U preispitivanjima politika ispitalo bi se i u kojoj bi mjeri novim državama članicama bila potrebna namjenska financijska potpora kojom bi se osiguralo da EU ostane na dobrom putu da ispuni svoje klimatske i druge obveze u području okoliša.

Zelena tranzicija industrija u zemljama proširenja trebala bi imati koristi od europskog poslovnog okruženja koje potiče rast i koje je usmjereno na razvoj i upotrebu čistih tehnologija te dobru energetske i resursnu učinkovitost. Za to je potrebno stvoriti prave poticaje i mobilizirati odgovarajuću kombinaciju ulaganja privatnog i javnog sektora.

Naposljetku, u preispitivanjima politika mogli bi se razmotriti neki ključni čimbenici kao što su javna i privatna ulaganja potrebna za razvoj potencijala energije iz obnovljivih izvora, zelene inovacije ili vještine.

Postupna integracija

Neki od izazova povezani s klimom i energijom u kontekstu proširenja već se ublažavaju tekućim radom na transformaciji u okviru raznih inicijativa u zemljama proširenja.

Kao ugovorne stranke **Energetske zajednice**, zemlje zapadnog Balkana, Ukrajina, Moldova i Gruzija donijele su obvezujuće energetske i klimatske ciljeve za 2030. usklađene s ambicijama EU-a te pripremaju nacionalne energetske i klimatske planove, koji bi trebali biti dovršeni u lipnju 2024., što doprinosi njihovoj postupnoj integraciji u energetske tržište EU-a.

U tijeku je i rad na razvoju metode za određivanje cijena ugljika, uključujući potreban okvir za praćenje emisija stakleničkih plinova.

Nadalje, **zelenim programom za zapadni Balkan**, osmišljenim kako bi se ta regija uskladila s ambicijama zelenog plana, olakšavaju se regulatorne reforme i ulaganja u toj regiji, posebno u područjima energetske tranzicije, održive mobilnosti, uklanjanja onečišćenja zraka, vode i

tla, kružnog gospodarstva, zaštite bioraznolikosti i obnove ekosustava i održive proizvodnje hrane.

Kako bi podržao te napore, **EU mobilizira, promiče i ubrzava privatna i javna ulaganja** u zelenu tranziciju u okviru svojih gospodarskih i investicijskih planova za zapadni Balkan i Istočno partnerstvo, Instrumenta za Ukrajinu, novog plana rasta za zapadni Balkan, paketa energetske potpore za zapadni Balkan ili Skupine na visokoj razini za energetske povezivost središnje i jugoistočne Europe s naglaskom na, primjerice, obnovljivim izvorima energije, „valu obnove” u području energetske učinkovitosti, domaćoj i prekograničnoj infrastrukturi, energetske tranziciji (posebno u smislu napuštanja ugljena) i regulatornom usklađivanju. Kako bi se osigurala najveća moguća učinkovitost, trebalo bi dodatno pojačati sudjelovanje zemalja proširenja u agencijama i programima EU-a u tom području.

Potpora EU-a također je bila ključna za jačanje energetske sektora Moldove i Ukrajine, osiguravanje energetske opreme za hitne slučajeve i olakšavanje njihove integracije na energetske tržište EU-a i energetske platforme EU-a. Time je smanjena energetska ovisnost Moldove o Rusiji. Još je jedan primjer potpore EU-a razmatranje provođenja električnog kabela kojim bi se ostatak Europe povezao s Gruzijom.

iii. Poboljšanje kvalitete, sigurnosti i dostupnosti hrane zahvaljujući konkurentnosti i održivosti prehrambenog sektora

Koristi i poteškoće

Jedno od glavnih pitanja budućeg proširenja bit će povećanje sposobnosti zajedničke poljoprivredne politike EU-a da **podupire održiv i konkurentan model poljoprivredno-prehrambene proizvodnje**, istodobno uzimajući u obzir potrebe poljoprivrednika i ribara u sadašnjim i budućim državama članicama, kao i raznolikost poljoprivrednih modela u široj Uniji. Time će se morati upravljati tako da se očuvaju unutarnje tržište, zajednička poljoprivredna politika (ZPP) i zajednička ribarstvena politika, bez nepotrebnih šokova ili velikih poremećaja u postizanju ciljeva politike.

Ukrajina je jedan od najvažnijih svjetskih proizvođača hrane, posebno žitarica. Njezino uključivanje u EU pridonijet će sigurnosti opskrbe hranom u EU-u i poboljšati položaj EU-a u svjetskoj trgovini poljoprivrednim proizvodima, no bit će potrebno posvetiti odgovarajuću pozornost veličini i strukturi njezine poljoprivredne proizvodnje.

Ciljevi ZPP-a i dalje vrijede u široj Uniji. Prije proširenja treba provesti temeljitu procjenu njegovih dugoročnih učinaka na održivost poljoprivrednih politika u EU-u koji bi imao više od 30 država članica, uzimajući u obzir na odgovarajući način veličinu i strukturu poljoprivrednih gospodarstava i strukturu poljoprivrede u svakom gospodarstvu, zajedno s raznolikošću poljoprivrednih modela, te imajući na umu dugoročne socioekonomske i ekološke izazove s kojima se taj sektor suočava. Neophodno će biti osigurati ravnopravne uvjete za poljoprivredni sektor u sadašnjim i budućim državama članicama.

Aspekti relevantni za predstojeća preispitivanja politika

U okviru preispitivanja politika ispitat će se sposobnost zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata da primjenjuju pravo EU-a o programima izravne potpore poljoprivrednim gospodarstvima te da provode zajedničke organizacije tržišta za razne poljoprivredne proizvode i proizvode ribarstva. Bit će potrebno u potpunosti uzeti u obzir utjecaj poljoprivrede i ribarstva na kvalitetu života na ruralnim i obalnim područjima, kao i utjecaj na okoliš i ukupni doprinos održivosti lokalnih zajednica.

Preispitivanja politika uključivat će i analizu načina da se osigura potpuna usklađenost te djelotvorna i dosljedna primjena drugih srodnih politika kojima se jamče visoki standardi sigurnosti i kvalitete u područjima kao što su sigurnost hrane, sanitarne i fitosanitarne mjere, zdravlje i dobrobit životinja, okoliš itd.

Postupna integracija

U okviru procesa stabilizacije i pridruživanja za **zapadni Balkan** utvrđeni su zajednički politički i gospodarski ciljevi, među ostalim u pogledu poljoprivrednog sektora, uz potporu gospodarskih i financijskih instrumenata koji prate proces tranzicije. Za tu se regiju dodjeljuju financijska sredstva i putem Instrumenta pretpristupne pomoći za ruralni razvoj, među ostalim za održivu poljoprivredu i ruralno poljoprivredno poslovanje.

Slično tome, provedba sporazumâ o pridruživanju s **Gruzijom, Moldovom i Ukrajinom** putem regulatornog usklađivanja i aktivne potpore poljoprivrednicima i poduzećima pridonijela je reformama u području poljoprivrede i sigurnosti hrane. Uvođenje brzog i cjenovno pristupačnog interneta na ruralnim područjima također znatno doprinosi razvoju tih područja.

iv. Stvaranje uvjeta za socijalnu i gospodarsku i teritorijalnu konvergenciju

Koristi i poteškoće

Članstvo u ekonomskoj uniji građanima i gospodarstvu donosi konkretne koristi, primjerice smanjenje transakcijskih troškova, poticanje ulaganja, trgovinu unutar regija, gospodarski rast i unapređenje socijalnih prava. Omogućuje i pristup većim i raznolikijim financijskim tržištima, zahvaljujući čemu se smanjuju financijske pristojbe, a potrošačima nude veći izbor i niže cijene.

Nadalje, korištenjem jedinstvene valute u monetarnoj uniji uklanjaju se fluktuacije deviznog tečaja i povezani transakcijski troškovi za poduzeća i građane. Proširenjem ekonomske i monetarne unije na nove članice pridonijelo bi se i gospodarskoj otpornosti EU-a u cjelini jer bi se olakšalo stvaranje diversificiranih prekograničnih lanaca vrijednosti. To bi pridonijelo i jačanju uloge EU-a i eura u globalnom gospodarstvu.

Za uspješnu integraciju u ekonomsku i monetarnu uniju potrebna je **gospodarska i socijalna konvergencija** i djelotvorna **koordinacija oblikovanja gospodarskih i socijalnih politika** među državama članicama kako bi se maksimalno iskoristile prilike koje ona donosi i izbjegle velike razlike na nacionalnoj ili regionalnoj razini i negativna prelijevanja u slučaju negativnih gospodarskih šokova. Minimalni standardi za zaštitu radnika utvrđeni u pravnoj stečevini EU-a i europskom stupu socijalnih prava i dobri radni odnosi temelj su te socijalne konvergenije.

Konkretno, strukture i institucije tržišta rada koje dobro funkcioniraju, djelotvorni sustavi socijalne zaštite i kvalitetan socijalni dijalog bit će ključni za osiguravanje povezanosti proširene Unije, u kojoj nitko neće biti zapostavljen i bit će osigurani jednaki uvjeti.

Proširenje će znatno utjecati na **kohezijsku politiku EU-a**. Ta politika uspješno doprinosi jedinstvenom tržištu i povećava njegove koristi, smanjuje teritorijalne razlike i potiče uzlaznu socioekonomsku konvergenciju među državama članicama i regijama. Ciljevi kohezijske politike EU-a vrijedit će i u široj Uniji, kako za trenutačne, tako i za buduće države članice. Međutim, zbog ograničenih administrativnih kapaciteta provedbenih tijela i korisnika u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima otežat će se apsorpcija i kvaliteta ulaganja. Povećanje tog kapaciteta pružanjem tehničke pomoći, omogućavanjem razdoblja postupnog uvođenja i drugim mjerama, primjerice obukom, bit će neophodno kako bi se osiguralo da potpora EU-a djelotvorno doprinosi uzlaznoj socioekonomskoj i teritorijalnoj konvergenciji i da su financijski interesi Unije zaštićeni. Kao i u prethodnim proširenjima, potrebno je sveobuhvatno promišljanje o budućnosti kohezijske politike u EU-u.

Naposljetku, proširenje **pravne stečevine EU-a u području oporezivanja** bilo bi očito korisno jer bi se time potaknula prekogranična aktivnost i trgovina u EU-u za građane i poduzeća, čime bi se stvorili **ravnopravni uvjeti**. Međutim, postojeći zahtjev jednoglasnosti u Vijeću kad je riječ o poreznim pitanjima bit će još teže ispuniti u većoj Uniji, zbog čega je potrebno razmotriti prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom. Isto bi vrijedilo i za određene aspekte drugih politika EU-a (npr. elemente socijalne politike).

Aspekti relevantni za predstojeća preispitivanja politika

Kako bi se riješile poteškoće povezane s **upravljanjem politikama gospodarske i socijalne konvergenije u široj skupini država članica**, u revizijama politika morat će se, među ostalim, razmotriti kako ukloniti nedostatke u zakonodavstvu i provedbi (npr. gospodarska i fiskalna politika, slobodno kretanje, koordinacija sustava socijalne sigurnosti, radno pravo, zaštita potrošača, zdravlje i sigurnost na radu). Iako je potrebno osigurati temeljnu vrijednost slobodnog kretanja, bile bi potrebne dodatne mjere za ublažavanje rizika od socijalnog dampinga, odljeva mozgova i depopulacije. U tom je pogledu nužno rano uključivanje socijalnih partnera iz budućih država članica, među ostalim prilikom prilagođavanja postojećih propisa i donošenja i provedbe novih pravila.

Postupna integracija

Gospodarska i socijalna politika unutar EU-a koordinira se u kontekstu europskog semestra. Preporuke za pojedine zemlje u okviru europskog semestra, koje predlaže Europska komisija, a donosi Vijeće, također služe kao temelj za financijsku potporu koja se pruža u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost instrumenta NextGenerationEU.

Od 2015. europski semestar provodi se i u zemljama proširenja: sve zemlje kandidatkinje i potencijalni kandidati Europskoj komisiji podnose godišnje programe gospodarskih reformi s naglaskom na reformama za povećanje konkurentnosti i poboljšanje uvjeta za uključiv rast i otvaranje radnih mjesta. Te programe ocjenjuju Europska komisija i Europska središnja banka, a Vijeće ministara o njima raspravlja sa zemljama proširenja. U budućnosti bi se moglo razmotriti bolje usklađivanje tih dvaju procesa.

U slučaju zapadnog Balkana programi gospodarskih reformi bit će usmjereni na makrofiskalni okvir i dopunit će se programima reformi povezanim s novim instrumentom za reformu i rast zapadnog Balkana. U programima reformi utvrdit će se skup prioriternih reformi, podijeljen na mjerljive korake, koji će služiti kao uvjeti plaćanja.

U Ukrajinskom planu, koji je glavni alat za provedbu Instrumenta, utvrđuju se vladini prioriteti, redoslijed ključnih reformi i prioritetna područja ulaganja, čime će se ostvariti gospodarski rast i otpornost, potaknuti integracija Ukrajine u jedinstveno tržište i osigurati da Ukrajina postupno uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU-a.

Osim toga, **pretpristupna pomoć** pomaže zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima u preobrazbi njihovih društava, pravnih sustava i gospodarstava, bilo putem bespovratnih sredstava, ulaganja u infrastrukturu ili tehničke pomoći kako bi se olakšale političke, socijalne i gospodarske reforme. Tako se društva približavaju vrijednostima i standardima Europske unije, čime im se omogućava da ostvare uspjeh nakon pristupanja ekonomskoj uniji i doprinose gospodarskoj otpornosti EU-a u cjelini. Mnoge zemlje proširenja već su uključene i u relevantne programe EU-a, kao što je tematsko područje Zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) Europskog socijalnog fonda (ESF). Trebalo bi dodatno pojačati sudjelovanje zemalja proširenja u agencijama EU-a u tom području, posebno suradnju s Europskim nadzornim tijelom za rad i Europskom agencijom za sigurnost i zdravlje na radu.

Teritorijalna suradnja, uključujući programe prekogranične i transnacionalne suradnje, zemljama proširenja već omogućava da surađuju međusobno i sa susjednim državama članicama EU-a u ključnim socijalnim i gospodarskim sektorima (uključujući prekograničnu povezanost i aktivnosti „od građana za građane”). Primjeri uključuju makroregionalne strategije EU-a za jadransku, jonsku i dunavsku regiju, zajednički pomorski program za Crno more i prekogranične programe u okviru Interrega koji se provode s Ukrajinom i Moldovom, za koje su 2023. dodijeljena dodatna sredstva.

v. Ispunjavanje ambicioznih obveza u području sigurnosti te upravljanje migracijama i granicama

Koristi i poteškoće

U sve složenijem geopolitičkom kontekstu, veća Unija s većim brojem stanovnika imala bi veći **značaj na svjetskoj razini i u multilateralnim kontekstima** – pod uvjetom da djeluje ujedinjeno, brzo i odlučno. Za to jedinstvo u vanjskom djelovanju i sposobnost djelovanja prvenstveno je potrebna temeljna zajednička vizija i visok stupanj zajedničke analize i stajališta među državama članicama. Međutim, u većoj bi Uniji, barem u početku, mogli biti prisutni raznolikiji interesi i programi vanjske politike.

Nove države članice pridonijet će **dodatnim sigurnosnim obvezama** i imati koristi od njih: u skladu s člankom 222. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) članice Europske unije moraju djelovati u duhu solidarnosti ako je jedna od njih meta terorističkog napada, hibridne kampanje ili žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem. Osim toga, prema članku 42. stavku 7. UFEU-a, ako je jedna država članica žrtva oružane

agresije, druge države članice imaju obvezu pomoći joj svim sredstvima kojima raspolažu, u skladu s člankom 51. Povelje Ujedinjenih naroda.

U proširenu Uniju ne bi se trebali unijeti novi izazovi u obliku **neriješenih bilateralnih sporova**. EU će i dalje doprinositi njihovu rješavanju i zalagati se za dobrosusjedske odnose kao jedan od glavnih elemenata procesa proširenja. Moraju se uspostaviti posebni aranžmani i **neopozive obveze** kako bi se osiguralo da zemlje pristupnice ne mogu blokirati pristupanje drugih kandidata.

Nakon proširenja vanjske granice novih članica postaju vanjske granice Europske unije. Stoga čvrsto i djelotvorno upravljanje vanjskim granicama također mora biti dio pristupnog procesa. Nove granice proširene Unije mogu donijeti koristi i u obliku novih sigurnosnih resursa i iskustva koji mogu koristiti Uniji, posebno kad je riječ o njezinoj sigurnosnoj i obrambenoj dimenziji, koja je u stalnom i trajnom razvoju.

Proširenje **Unije donijet će nove izazove u pogledu zaštite i kontrole vanjske granice EU-a** za robu i za osobe. To uključuje pitanja organiziranog i prekograničnog kriminala, trgovine drogom, sprečavanja nezakonitih migracija i krijumčarenja migranata, trgovine ljudima, instrumentalizacije migranata u političke svrhe te trgovine oružjem ili drugom opasnom ili nezakonitom robom.

Unutarnja sigurnost, a posebno djelotvorna prevencija i borba protiv terorizma i teškog i organiziranog kriminala, preduvjet su za funkcionalnu demokraciju i slobodno ostvarivanje temeljnih prava. To uključuje mjere za borbu protiv kibernetičkog kriminala i pranja novca te sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima. Osim toga, teški i organizirani kriminal često su povezani s korupcijom i potkopavanjem državnih institucija. Pojačano zajedničko djelovanje kako bi se zajamčila unutarnja sigurnost jedan je od glavnih preduvjeta za uspješno pristupanje i istodobno će pridonijeti unutarnjoj sigurnosti EU-a u cjelini.

Nadalje, za potpuno pristupanje **šengenskom području bez kontrola na unutarnjim granicama** potrebna je potpuna provedba šengenske pravne stečevine i popratnih mjera dosljednih i djelotvornih sigurnosnih politika te upravljanja migracijama i granicama. Bit će potrebno razmisliti o praktičnim načinima da se takva dosljednost osigura u proširenoj Uniji.

Kad je riječ o **migracijama**, veća Unija imat će veću sposobnost da primijeni pristup upravljanju **migracijama** na svim razinama rute i da u većoj mjeri doprinese globalnoj podjeli odgovornosti za migracije i zaštitu. Zapadni Balkan, koji je trenutačno tranzitna regija prema EU-u, već je jedan od ključnih partnera u zajedničkim nastojanjima da se osigura djelotvorno upravljanje migracijama i zajednički riješe problemi kao što su krijumčarenje migranata i nezakonite migracije. Važno je i dalje jačati sustave migracija i azila u toj regiji u skladu sa sveobuhvatnim pristupom iz pakta o migracijama i azilu, posebno uz potporu agencija EU-a, te osigurati usklađenost viznih politika s viznim politikama EU-a kako bi se djelotvorno upravljalo migracijama.

Aspekti relevantni za predstojeća preispitivanja politika

Veća Unija kao globalni akter mora ostati otvorena, otporna i gospodarski uspješna te i dalje mora biti pouzdan partner u svijetu. Ako EU želi biti snažan na geopolitičkoj sceni, mora moći

braniti svoje vrijednosti i očuvati svoju otvorenu stratešku autonomiju i stabilnost te istodobno moći ostvariti svoje interese na globalnoj razini.

Za to su neophodni jedinstvo EU-a i brzo donošenje odluka. Tijekom preispitivanja politika trebalo bi razmotriti vjerodostojnost Unije i njezinu sposobnost za vanjsko djelovanje, što uvelike ovisi o **učinkovitom donošenju odluka**. Područja vanjskog djelovanja EU-a trenutačno podliježu raznim mehanizmima donošenja odluka, što donosi izazove u područjima vanjskog djelovanja o kojima se odluke moraju donijeti jednoglasno u Vijeću, posebno u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Za Uniju s više od 30 država članica to donosi rizik od presporog, prereaktivnog i previše obrambenog djelovanja, što strateškim konkurentima daje prostora za povećavanje podjela među državama članicama.

Komisija i visoki predstavnik u više su navrata ukazivali na to pitanje te se zalažu za to da se **na temelju postojećih odredaba Ugovora o Europskoj uniji prijeđe na glasovanje kvalificiranom većinom** u nekoliko ključnih područja zajedničke vanjske i sigurnosne politike, i to aktivacijom takozvanih „premošćujućih klauzula”. Komisija je u međuvremenu naglasila potrebu da države članice primjenjuju „konstruktivno suzdržavanje” u skladu s člankom 31. stavkom 1. UEU-a kad god bi njihovo izolirano stajalište o određenoj temi onemogućilo postizanje jednoglasnosti u Vijeću. Potencijal svih tih mogućnosti mora se u potpunosti iskoristiti, znatno prije i neovisno o sljedećem proširenju.

Postupna integracija

Bit će potreban stalan rad kako bi se postigla daljnja konvergencija geostrateške vizije, interesa i prioriteta EU-a. Zemlje proširenja moraju prije pristupanja čvrsto i nedvosmisleno prihvatiti i promicati vrijednosti EU-a. Već se sada, prije pristupanja, moraju postupno sve više usklađivati sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU-a (ZVSP), uključujući mjere ograničavanja. Iako nekoliko zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata već sada dosljedno održava potpunu usklađenost, potrebno je prioritarno poboljšati rezultate drugih, među ostalim u pogledu sankcija, posebno za Rusiju i Bjelarus. **Usklađivanje sa ZVSP-om** jedan je od glavnih iskaza zajedničkih vrijednosti i strateške orijentacije u novom geopolitičkom kontekstu.

Nadovezujući se na tekući angažman zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP), trebalo bi dodatno razviti postojeće projekte, programe i izgradnju kapaciteta u područjima kao što su hibridne prijetnje, uključujući inozemno upletanje i manipuliranje informacijama, i kibernetička sigurnost kao sveobuhvatnu ponudu otvorenu svima i kao prilagođenu potporu za posebne potrebe i zahtjeve, i to kao sredstvo jačanja kolektivne otpornosti i sigurnosti Unije od takvih vanjskih prijetnji. Osim toga, zemlje proširenja trebale bi se nastojati **rano uključiti u druge inicijative EU-a u području sigurnosti i obrane**, kao što su posebni projekti u okviru stalne strukturirane suradnje (PESCO) u području obrane i Europske obrambene agencije, kao i u programe relevantne za vojnu mobilnost. Sa svim zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima već su sklopljeni okvirni sporazumi o sudjelovanju pa oni već doprinose misijama i operacijama za upravljanje krizama u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP), a neki od njih i sami imaju koristi od takvih misija i operacija u okviru ZSOP-a. Kao rezultat pomoći koju zemlje proširenja mogu primiti u okviru Europskog

instrumenta mirovne pomoći, ojačat će se njihovi vojni i obrambeni kapaciteti za sudjelovanje u misijama i operacijama u okviru ZSOP-a.

Sudjelovanje zemalja proširenja u istraživanjima o hibridnim rizicima pomoći će u razvoju odgovarajućeg okvira za pružanje potpore kako bi postale otpornije na hibridne prijetnje, što će im omogućiti da donose vlastite demokratske odluke, bez zlonamjernog uplitanja.

Nadalje, do sljedećeg će se proširenja **obrambena dimenzija Unije znatno razviti**. Budući da Strateški kompas EU-a za sigurnost i obranu uvelike nadilazi tradicionalni ZSOP, zemlje proširenja morat će biti spremne obvezati se na njegovu provedbu u raznim aspektima rada (djelovanje, ulaganje, osiguravanje, sklapanje partnerstava), uključujući kapacitet EU-a za brzo raspoređivanje. Ako odluče sudjelovati u Europskoj obrambenoj agenciji, to bi podrazumijevalo, među ostalim, usklađivanje njihovih nacionalnih programa obrane s prioritetima razvoja obrambenih sposobnosti EU-a i koordiniranim godišnjim preispitivanjem u području obrane. Mogu odlučiti sudjelovati i u PESCO-u kao države članice sudionice.

Istodobno, u trenutačnom složenom geopolitičkom okruženju **jedan će od glavnih prioriteta i dalje biti stalan rad na povećanju otpornosti svemirske industrije i obrambene tehnološke i industrijske baze Unije, u skladu s industrijskom strategijom za europsku obranu**. U konkretnom slučaju Ukrajine, u prijedlogu za europski program ulaganja u obranu predviđeno je da se prema Ukrajini postupa što je više moguće kao prema državi članici. U budućnosti bi se moglo razmotriti kako i pod kojim uvjetima povećati sudjelovanje zemalja proširenja u drugim programima Unije povezanim s obrambenom industrijom. Time bi se doprinijelo izbjegavanju udvostručavanja i nepotrebnih troškova uz istodobno promicanje veće interoperabilnosti.

Rad u području integriranog **upravljanja granicama** morat će se usmjeriti ne samo na usklađivanje s propisima i njihovu provedbu, već i na razvoj operativnih kapaciteta za kontrolu robe i osoba na vanjskim granicama. Za to će biti potrebna potpora EU-a policiji i službenicima graničnog nadzora, među ostalim u okviru odlučnog angažmana agencija EU-a u bliskoj suradnji s državama članicama EU-a. Zemlje proširenja već sada blisko surađuju s carinskim i graničnim tijelima država članica i agencijama EU-a za pravosuđe i unutarnje poslove – Eurojustom, Frontexom, Europolom i Agencijom Europske unije za azil – često na temelju formalnih sporazuma. Zahvaljujući tome ostvaruju se sve konkretniji rezultati na terenu. Modernizacija i digitalizacija graničnih i carinskih postupaka bit će od ključne važnosti. Sve zemlje proširenja trebale bi nastaviti raditi na usklađivanju s viznom politikom EU-a.

Djelovanje EU-a morat će uključivati i potporu pravosudnim tijelima kako bi se ojačala međunarodna suradnja u istragama i kaznenom progonu organiziranog kriminala, čiji znatan dio čine krijumčarenje migranata i trgovina ljudima, oružjem i drogom. Suradnja bi se trebala nastaviti sudjelovanjem u Europskoj multidisciplinarnoj platformi za borbu protiv kaznenih djela kako bi se suzbile najveće kriminalne prijetnje i razbile kriminalne mreže visokog rizika. Zemlje proširenja moraju se obvezati na daljnje jačanje **unutarnje sigurnosti** povećavanjem operativne suradnje u području izvršavanja zakonodavstva s državama članicama i agencijama EU-a.

C. PRORAČUN

Točan financijski učinak proširenja prvenstveno će ovisiti o vremenskom rasporedu i opsegu proširenja, rezultatima pregovora o pristupanju, koji se i dalje temelje na zaslugama, te o pravnoj stečevini EU-a koja se primjenjuje u trenutku pristupanja. U svakom slučaju, **proširenje bi trebalo uzeti u obzir u razmatranjima za sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO)**, među ostalim tako da se već pruži potrebna pravna osnova za uključivanje rashoda i prihoda povezanih s proširenjem EU-a prema potrebi.

Međutim, proširenje nije jedino što će vršiti pritisak na budući dugoročni proračun EU-a. Glavni aspekti koje treba uzeti u obzir jesu globalna nestabilnost, znatne sigurnosne prijetnje, financijski učinak oporavka nakon pandemije bolesti COVID-19 i potreba za obuzdavanjem nacionalnih proračunskih putanja. Specifične potrebe veće Unije javljaju se dodatno uz neizbježnu potrebu za moderniziranim, jednostavnijim i fleksibilnijim proračunom EU-a prilagođenim za rješavanje tih izazova i za ključna područja u kojima su potrebna zajednička ulaganja, koordinirano djelovanje i zajedničke reforme, kao što su zelena i digitalna tranzicija, istraživanja i inovacije te sigurnost i obrana. Trenutačni proračun EU-a već je strukturno opterećen do svojih granica.

Proširenje je stoga prilika, ali ne i pokretač, za preispitivanje financijske održivosti i modernizacije svih ključnih područja politike/potrošnje (poljoprivreda i ruralni razvoj, kohezija, povezivost, migracije i upravljanje granicama itd.). Politike i programe EU-a možda će biti potrebno preoblikovati za sljedeći VFO, neovisno o kontekstu proširenja. To bi preispitivanje trebalo obuhvatiti i posebne EU-ove instrumente potrošnje koji su trenutačno izvan VFO-a i proračuna EU-a.

Međutim, EU-ovi budući programi potrošnje trebali bi se razvijati imajući na umu buduće proširenje.

Za osiguravanje pripravnosti EU-a potrebna je i reforma njegova sustava vlastitih sredstava, što je najvjerođostojniji način suočavanja s financijskim učinkom oporavka i provedbe prioriteta EU-a (posebno otplate zajmova u okviru instrumenta NextGenerationEU i financiranja Socijalnog fonda za klimatsku politiku), uz istovremeno ublažavanje učinaka na nacionalne proračune. Potrebno je razmotriti i dodatne doprinose novih država članica, iako bi u početku bili skromni. Osim toga, financijski doprinosi trećih zemalja koje imaju pristup jedinstvenom tržištu i sudjeluju u njemu (države EFTA-e koje su članice EGP-a, Švicarska) trebali bi biti razmjerni koristima koje bi one ostvarile od veće Unije.

Osim proračuna EU-a, zemlje proširenja imat će koristi i od šireg raspona mogućnosti financiranja. Buduće države članice moći će se osloniti na poboljšano stručno znanje i financijske kapacitete Europske investicijske banke i Europskog investicijskog fonda, kao i drugih financijskih partnera EU-a kao što je Tim Europa.

Kako bi se lakše apsorbirali određeni učinci proširenja na proračun, EU ima uhodan i provjeren paket financijskih instrumenata za pristupanje. U njemu se kombiniraju gornje granice, razdoblja postupnog uvođenja, uzimanje u obzir statističkih učinaka, povećano

korištenje financijskog inženjeringa te klauzule za obustavu i sigurnosne mreže za sadašnje države članice.

Istodobno će biti potrebno **razmotriti kako se pretpristupni instrumenti, primjerice Instrument pretpristupne pomoći, mogu prilagoditi kako bi omogućili bolju pripremu za pristupanje** i prijelaz na sudjelovanje u programima i instrumentima EU-a nakon pristupanja. Neke novosti koje su već uvedene u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.¹ mogle bi poslužiti kao temelj za buduće pretpristupne instrumente. U slučaju Ukrajine u tom će se kontekstu morati posebno razmotriti međunarodna potpora za oporavak i obnovu.

D. UPRAVLJANJE

Od 2022., posebno nakon Konferencije o budućnosti Europe, u Europskom parlamentu, Vijeću, državama članicama, skupinama za strateško promišljanje i akademskoj zajednici raspravlja se o **institucijskim reformama u EU-u**. S obzirom na izgleda za proširenje, ta je rasprava još važnija.

Dosad nije postignut konsenzus o najboljem pristupu tom pitanju. Dok neki, posebno Europski parlament, pozivaju na reformu postojećih Ugovora EU-a, drugi predlažu konkretne prilagodbe aktiviranjem neiskorištenih mogućnosti sadržanih u Ugovorima. Konačno, neki tvrde da su Ugovori osmišljeni tako da budu „otporni na proširenje”.

Iako je Komisija izrazila svoju potporu izmjeni Ugovora *ako je to potrebno i ondje gdje je to potrebno*, smatra da se upravljanje EU-om može brzo poboljšati **iskorištavanjem punog potencijala postojećih Ugovora**.

Pitanja o sposobnosti djelovanja EU-a već su se pojavila i u Uniji od 27 država članica. To se posebno odnosi na **pravila o jednoglasnom odlučivanju u Vijeću**. Iako se većina odluka u Vijeću donosi kvalificiranom većinom, u nekim se područjima odluke moraju donositi **jednoglasno**, primjerice u području poreza i vanjske politike i za određena socijalna pitanja. U većoj će Uniji jednoglasnost biti još teže postići i povećat će se rizik da jedna država članica blokira donošenje odluka.

U Ugovorima su već predviđene „**premošćujuće klauzule**”², koje omogućavaju **prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom** u Vijeću u ključnim područjima. Za aktivaciju tih klauzula potrebna je jednoglasna odluka Vijeća Europske unije ili Europskog vijeća. Komisija je 2018. i 2019. u tu svrhu iznijela konkretne prijedloge za područja vanjske politike, porezne politike, socijalne politike te energetske i klimatske

¹ Npr. usmjerenost na poboljšanje rezultata, uključujući financijsku potporu za provedbu reformi, uvjetovanost u pogledu politika itd.

² U Ugovorima su predviđene dvije opće „premošćujuće klauzule” u skladu s člankom 48. stavkom 7. UEU-a i šest posebnih premošćujućih klauzula čiji je cilj izmijeniti donošenje odluka u sljedećim područjima: ZVSP (članak 31. stavak 3. UEU-a), obiteljsko pravo s prekograničnim implikacijama (članak 81. stavak 3. UFEU-a), socijalna politika (članak 153. stavak 2. UFEU-a), politika zaštite okoliša (članak 192. stavak 2. UFEU-a), VFO (članak 312. stavak 2. UFEU-a) i pojačana suradnja (članak 333. UFEU-a).

politike, ali oni nisu prihvaćeni. Otada su predložena razna rješenja, primjerice nove klauzule za obustavu i proširenje konstruktivnog suzdržavanja.

Neke se države članice protive prelasku s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom jer se boje izoliranosti u pitanjima od ključnog strateškog nacionalnog interesa. Komisija smatra da je moguće odstupiti od jednoglasnog odlučivanja, a da se pritom ne ugroze strateški interesi država članica. To se može postići **kombiniranjem aktivacije „premošćujućih klauzula” iz Ugovora s odgovarajućim i razmjernim zaštitnim mjerama kako bi se uzeli u obzir takvi strateški nacionalni interesi**. U praksi bi to značilo da bi odluka Vijeća ili Europskog vijeća o aktivaciji premošćujuće klauzule mogla biti popraćena zaključcima Europskog vijeća kojima se omogućava da se jedna ili više država članica pozove na iznimne razloge nacionalnog interesa kako bi se nastavile rasprave i postiglo zadovoljavajuće rješenje ili kako bi se od Europskog vijeća zatražilo da raspravi o tom pitanju.

Osim načina glasovanja, Ugovorima se državama članicama omogućava da se **integriraju različitim brzinom**. To može podrazumijevati opcije od pojačane suradnje, koja je posebno moguća u područjima podijeljene nadležnosti, kao što je slučaj s Uredom europskog javnog tužitelja, do sudjelovanja i izuzeća u slučajevima u kojima je tako predviđeno Ugovorima EU-a ili uključivanja novih država članica u stalnu strukturiranu suradnju. Takva „diferencijacija” može biti omogućena unutar veće Unije s više od 30 država članica s pomoću niza instrumenata i mehanizama dostupnih u postojećem pravnom okviru EU-a. Te opcije fleksibilnosti mogu funkcionirati samo pod uvjetom da ključne politike, kao i sva temeljna načela i vrijednosti Europske unije, ostanu zajednički i da ih poštuju sve države članice.

U skladu s pozivom Europskog vijeća na ubrzavanje procesa pristupanja, mogao bi se razmotriti i sam proces proširenja. Za **određene međukorake u procesu proširenja** mogla bi se istražiti mogućnost davanja ovlasti Vijeću za odlučivanje kvalificiranom većinom. Odluke o zatvaranju poglavlja pregovora i konačne odluke o pristupanju nove članice Europske unije i dalje bi jednoglasno trebale donositi sve države članice.

Naposljetku, proširenjem Unija na više od 30 država članica odmah se pokreću pitanja o **sastavu institucija EU-a**. Ugovorima se Europskoj komisiji već omogućava odabir manje izvršnog osoblja (iz dvije trećine država članica) ili zadržavanje postojećeg sustava s po jednim članom iz svake države članice, kao što je dosad slučaj u Europskom vijeću.

Proširenje Unija neizbježno će podrazumijevati i **više posla za institucije EU-a u mnogim područjima**, od osmišljavanja i analize politika do provedbe, izvršenja, dobrog financijskog upravljanja i administracije, uz razne nove zadaće koje je Unija preuzela u posljednjih nekoliko godina. To će utjecati i na agencije i tijela EU-a (npr. Europol, Frontex, Eurojust, europska nadzorna tijela) i mreže EU-a (npr. Europska mreža za tržišno natjecanje, nacionalne agencije za Erasmus+). Morat će se uračunati i predstojeće radno opterećenje povezano s provedbom jer je to ključno za očuvanje integriteta i funkcioniranja Europske unije.

3. Zaključak

U ovoj se Komunikaciji pokazuje da je proširenje Unije od strateške važnosti jer veća Unija ima znatan politički i gospodarski potencijal na vanjskom i unutarnjem planu. Maksimalno iskorištavanje tih mogućnosti ovisit će o našoj sposobnosti da utvrdimo, definiramo i predvidimo područja u kojima su potrebna poboljšanja te da uspostavimo jasnu strategiju za napredak u usporednim procesima proširenja i reformi na razini EU-a. To je povezano s raspravama o proširenju u europskim institucijama i državama članicama.

Ovom se Komunikacijom započinje rad na detaljnim preispitivanjima politika, koje je predsjednica von der Leyen najavila u svojem govoru o stanju Unije 2023. Komisija će ta preispitivanja provesti početkom 2025. Provedba preispitivanja može se razlikovati ovisno o sektorima i u nju bi trebali biti uključene informacije dobivene od dionika o konkretnim učincima veće Unije na pojedinačne politike. Nadovezujući se na ishod preispitivanja, prijedlozi opsežnih reformi u pojedinim sektorima, uključujući pripremu prijedloga Komisije za sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO), mogli bi biti drugi korak u tom procesu.