



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 20 de março de 2024
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	20 de março de 2024
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2024) 146 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU E AO CONSELHO sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2024) 146 final.

Anexo: COM(2024) 146 final



Bruxelas, 20.3.2024
COM(2024) 146 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU E AO CONSELHO**

sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento

Comunicação sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento

«Num mundo em que a estatura e o peso têm relevância, ampliar a União serve os melhores interesses da Europa em termos estratégicos e de segurança [...], o próximo alargamento tem de ser também um catalisador do progresso».

Discurso da presidente Ursula von der Leyen sobre o Estado da União, 2023

1. Introdução

Desde 1957, a União Europeia e, antes desta, as Comunidades Europeias, foram passando com êxito várias rondas de alargamentos, até chegar à União atual, com 27 Estados-Membros. A história moderna da Europa é a história de uma economia social de mercado assente em democracias liberais **cada vez mais fortes e mais prósperas juntas**.

De acordo com o artigo 49.º do Tratado da União Europeia (TUE), *«qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União»*. Os países do alargamento pertencem à família europeia e são parte integrante de uma Europa unida e livre. Num contexto geopolítico cada vez mais volátil, com a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia a decorrer no nosso continente, a União Europeia continua a ser uma **âncora de paz, prosperidade e segurança**.

O alargamento é do **interesse estratégico** da própria União. Ora isto não significa que o alargamento não traga desafios. É facto que os países candidatos e potenciais candidatos terão de levar a cabo um conjunto de reformas nos planos estratégico, institucional e das políticas, para ficarem prontos a tornar-se membros, sendo também facto que a União terá de lidar, nomeadamente, com uma maior heterogeneidade, a exigência de novos recursos, processos de tomada de decisão mais complexos e a necessidade incontestada de continuar a respeitar e a aplicar os valores basilares da UE.

Uma União mais vasta tem mais peso geopolítico e influência na cena mundial, nomeadamente enquanto parceiro económico, além de ajudar a reduzir as dependências externas, reforçar a resiliência e permitir uma atuação mais autónoma sempre que necessário. O alargamento reforça a competitividade e o potencial de crescimento do mercado único, criando novas economias de escala e oportunidades para os cidadãos e as empresas da UE. Reforça a segurança energética e promove normas no domínio ambiental, da saúde, social e do consumo mais robustas, bem como a ação climática à escala mundial. No fundo, um alargamento bem gerido expande e fortalece a democracia, o Estado de direito, a estabilidade, a segurança externa e interna e o respeito pelos direitos fundamentais em todo o continente europeu.

Esses benefícios só poderão materializar-se quando **tanto a UE como os futuros Estados-Membros estiverem preparados**. Para tal, é necessário espírito de compromisso e empenho político, de modo pleno e sustentado, da parte dos candidatos e potenciais candidatos, mas também da própria UE. **Embora as reformas já antes fossem necessárias, com o alargamento tornaram-se indispensáveis**.

Na Declaração de Versalhes de 2022, os Chefes de Estado e de Governo da UE reafirmaram as ambições da UE a longo prazo e indicaram as medidas para as concretizar. Nesta base, na Declaração de Granada de outubro de 2023, os dirigentes declararam que, na perspetiva de uma União mais alargada, tanto a União como os futuros Estados-Membros terão de estar preparados, e que a UE tem de lançar as bases internas e as reformas necessárias para uma União mais forte.

O Conselho Europeu de dezembro de 2023 insistiu novamente neste ponto, deixando claro que tanto os futuros Estados-Membros como a UE têm de estar preparados no momento da adesão, devendo **avançar em paralelo nesta via**. Os países do alargamento terão de estar prontos para a adesão e ser avaliados com base nos seus próprios méritos. Paralelamente, a UE tem de manter os seus compromissos e estar preparada para acolher novos Estados-Membros. A UE terá de se aprofundar à medida do alargamento. É preciso começar já a preparar a União de amanhã e utilizar o alargamento como catalisador do progresso.

A adesão à UE assenta e continuará a assentar numa condicionalidade justa e rigorosa, no **princípio do mérito próprio** e nos progressos concretos registados no terreno, em consonância com o princípio da «prioridade aos aspetos fundamentais». **Cada país candidato e potencial candidato será avaliado em função dos progressos registados ao nível do cumprimento das regras da União,** em especial os **critérios de Copenhaga**, que são as condições essenciais que todos os países do alargamento deverão satisfazer para se tornarem Estados-Membros. Por conseguinte, importa não formar um juízo prematuro quanto ao calendário ou à sequência de qualquer futura adesão.

O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia levam atualmente a cabo as suas análises internas sobre a forma de dar resposta à perspetiva de uma União mais vasta, tendo em conta as disposições em vigor dos Tratados, mas não só.

Esta comunicação representa o contributo da Comissão para os debates que conduzirão à adoção, pelos dirigentes europeus, de um roteiro para o trabalho futuro sobre o alargamento e as reformas, no verão de 2024. Nesta comunicação, analisam-se as implicações de uma UE mais alargada em quatro domínios principais: valores, políticas, orçamento e governação, lançando as bases para as **revisões das políticas antes do alargamento**, anunciadas pela presidente Ursula von der Leyen no seu discurso sobre o estado da União de 2023. Esta comunicação tem em conta o impacto do alargamento nas políticas da UE já em marcha, assim como a necessidade de dotar os candidatos das ferramentas que lhes permitam adaptar-se e de dotar a UE das ferramentas necessárias à concretização das suas ambições.

2. Preparação do alargamento da União

Faz agora vinte anos, dez novos países aderiram à União Europeia. O número de Estados-Membros passou dos 15 para os 25 países, até chegar aos atuais 27. **Toda a Europa ganhou com o alargamento**. O alargamento ajudou a consolidar as novas democracias da Europa Central e Oriental e transformou a UE no maior mercado integrado do mundo. Com a abertura do comércio e dos fluxos financeiros, contribuiu para o crescimento económico tanto na UE como nos países aderentes e reforçou o peso da UE nos assuntos mundiais. No período de

2004 a 2012, duplicou o investimento direto estrangeiro em percentagem do PIB, resultando em ganhos agregados em termos de bem-estar em toda a UE. Estas oportunidades fundamentais também se aplicam aos futuros alargamentos.

A **maior escala** traz vantagens evidentes: um mercado único e um mercado de trabalho mais vastos, mais reduções de emissões, maior convergência social, mais proteção na saúde e uma voz mais poderosa no mundo. No entanto, com uma União mais alargada, as políticas, o orçamento e a governação da UE serão inevitavelmente afetados, podendo o alargamento ter consequências indesejadas. Uma vez que as políticas da União deverão continuar a produzir resultados eficazes, será necessário tomar medidas para **conciliar as oportunidades de uma União mais alargada com os desafios** que esta coloca.

A UE **geriu com êxito os anteriores alargamentos**. Este objetivo foi alcançado através do **ajustamento das políticas da UE** previamente à adesão; através de um **processo de adesão rigoroso**, garantindo a devida preparação dos candidatos antes da adesão e através da concessão de **assistência** específica.

Esta abordagem contribuiu para colmatar as disparidades existentes entre antigos e novos Estados-Membros. A adesão formal à UE não resultou num choque disruptivo entre os novos e os antigos Estados-Membros, constituindo antes uma etapa adicional para uma integração harmoniosa dos novos países aderentes no plano das políticas e do orçamento da UE. Esta abordagem foi, sempre que necessário, complementada por **períodos transitórios** após a adesão, como a progressiva introdução de fundos e do acesso ao mercado de trabalho da UE.

Graças aos **ensinamentos retirados** de alargamentos anteriores, a UE está **agora ainda mais bem preparada**. Aperfeiçoou a sua política de alargamento, colocando os princípios de base, como a democracia, o Estado de direito e a proteção dos direitos fundamentais ainda mais no centro do processo de adesão. Além disso, tal como refletido na metodologia para o alargamento revista, de 2020, oferece aos países candidatos e potenciais candidatos vias melhoradas para a **«integração gradual»** dos países do alargamento em políticas específicas da UE, ainda antes da adesão, antecipando determinados benefícios e obrigações decorrentes da sua qualidade de membros da UE. Em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2022, tal deverá assentar no mérito e ser reversível. As possibilidades oferecidas por esta **integração gradual** serão plenamente exploradas, continuando a adesão à UE a ser o objetivo final.

Nos últimos anos, a UE enfrentou com êxito a pandemia de COVID-19, chegou a acordo e implementou o instrumento NextGenerationEU, mostrou uma união e uma solidariedade sem precedentes face à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e respondeu eficazmente à crise no setor energético. Além disso, deu resposta a questões que há anos dividiam a União – desde o Pacto em matéria de Migração e Asilo até à análise da governação económica. Importa, pois, prosseguir nesta via de reformas. À medida que vamos **aperfeiçoando as nossas políticas a 27, também nos preparamos melhor para uma União mais alargada**.

O bom desenrolar do alargamento obrigará também a UE e os países que aspiram à adesão a comunicar eficazmente com as sociedades respetivas sobre o processo de adesão e a lançar um

debate construtivo com os cidadãos sobre a sua importância estratégica e os benefícios para todos.

A perspetiva do alargamento constitui também uma oportunidade para simplificar as regras da UE e aplicar melhor os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, nomeadamente identificando as questões que poderão lograr melhores respostas a nível nacional.

A) VALORES

O artigo 2.º do TUE define os valores em que assenta a União, nomeadamente a democracia, o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias, e o Estado de direito. Num tempo em que estes valores enfrentam desafios, tanto vindos do exterior como do interior da UE, é crucial para a UE proteger e defender esses valores e os seus princípios democráticos. O respeito desses valores e princípios é uma condição do exercício de todos os direitos decorrentes da qualidade de membro da UE. Para a UE deverá continuar a ser prioritário assegurar uma transformação profunda nos países do alargamento, que conduza ao respeito duradouro pela democracia, a igualdade e a não discriminação, os direitos fundamentais, incluindo os direitos das crianças, e o Estado de direito, antes *e depois* da sua adesão à União. Os Estados-Membros são obrigados a velar por que não haja retrocessos nos regulamentos de aplicação desses valores.

O **Estado de direito** é um desses **valores basilares**. É o garante da proteção da democracia, da igualdade e dos direitos fundamentais em toda a União. Cria condições para a independência do sistema judiciário, para sistemas de justiça justos e que funcionam bem, para o combate à corrupção, ao crime organizado e à captura do Estado, para a salvaguarda dos direitos fundamentais e da liberdade de expressão, incluindo a liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social, para a preservação do equilíbrio de poderes, incluindo o bom funcionamento das instituições democráticas e da administração pública, para uma sociedade civil livre e capacitada e para a participação efetiva dos cidadãos – condições essas que estão no centro de democracias fortes. A prevenção e o combate à corrupção são cruciais para salvaguardar os valores da UE e defender o Estado de direito e a confiança nos governantes e nas instituições públicas. São também pré-requisitos para uma economia forte, para a boa execução das políticas da UE e para o bom emprego do orçamento da UE.

O bom funcionamento das instituições democráticas, a proteção dos direitos fundamentais e o Estado de direito são uma parte essencial dos critérios de Copenhaga e, por conseguinte, uma **condição prévia basilar da adesão à UE**. Os avanços contínuos que se forem registando a nível destas reformas fundamentais determinam o ritmo global das negociações de adesão. Durante as conversações, os países do alargamento têm de apresentar progressos tangíveis e contínuos no que respeita ao Estado de direito, como condição para a prossecução das negociações de adesão em geral. Após a adesão, esses avanços têm de ser constantes. Ora, a UE teve de enfrentar grandes desafios para o Estado de direito, incluindo nos Estados-Membros.

Nos últimos anos, a UE criou um conjunto de **instrumentos específicos para garantir o respeito do Estado de direito em toda a UE**, incluindo relatórios anuais nesta matéria,

apoiados por recomendações, e o Regulamento Condicionalidade, concebido para proteger o orçamento da UE contra a violação do princípio do Estado de direito nos Estados-Membros.

Tal como anunciado pela presidente Ursula von der Leyen no seu discurso sobre o estado da União de 2023, o **ciclo anual de relatórios sobre** o Estado de direito foi agora alargado aos países do alargamento que estão mais avançados nas suas negociações de adesão, a fim de impulsionar ainda mais as suas reformas nesta matéria. Significa isto que os países do alargamento são avaliados de acordo com as mesmas regras que os Estados-Membros. Tal apoiará os seus esforços a nível de reformas, de modo a alcançar progressos irreversíveis no que respeita à democracia e ao Estado de direito, antes da adesão, garantindo normas exigentes e duradouras após a adesão.

Numa perspetiva de futuro, a UE terá de refletir sobre a forma de reforçar os instrumentos à sua disposição, de modo a garantir o respeito efetivo e coerente do Estado de direito em toda a União, para além da adesão.

B) POLÍTICAS

O **mercado único da UE** – o maior mercado integrado do mundo – constitui um dos maiores feitos da União. Através das suas quatro liberdades – livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais – e das políticas comuns que foram sendo executadas ao longo de 30 anos, incrementou o crescimento económico, criou oportunidades e simplificou o quotidiano dos consumidores e das empresas europeias.

Para permitir aos cidadãos colher todos os benefícios do mercado único, os Tratados criaram um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, que facilita a livre circulação de pessoas, prevendo simultaneamente medidas adequadas no que toca a controlos nas fronteiras externas, à gestão da migração e do asilo e à prevenção e luta contra a criminalidade grave e organizada. Os últimos alargamentos, em 2004, 2007 e 2013, proporcionaram os benefícios do mercado único a mais 100 milhões de cidadãos, designadamente preços mais baixos, mais escolha, empregos de qualidade e um nível elevado de proteção dos consumidores no que respeita à saúde e segurança, além de facilitar o acesso das empresas da UE a novos mercados. No décimo aniversário do alargamento de 2004, em 2014, o PIB combinado da Eu tinha aumentado para 13 biliões de EUR.

Embora não esteja isento de desafios e de consequências indesejadas e tendo consciência da necessidade de uma supervisão estreita e de uma gestão rigorosa, o alargamento da União aumenta significativamente os benefícios **do mercado único** (e da União Aduaneira). O próximo alargamento deverá oferecer novas oportunidades e prosperidade para a União no seu todo, reforçando a competitividade da economia da UE no atual clima de concorrência mundial feroz. Este traduzir-se-á, nomeadamente, em mais oportunidades comerciais e mais produtividade; mais segurança energética; menos dependências críticas em relação a países terceiros, nomeadamente no que toca a matérias-primas críticas; mais resiliência e mais segurança do aprovisionamento; mais escolha a nível de bens e serviços a preços competitivos para os consumidores; serviços financeiros e bancários com mais benefícios e a custos mais baixos para os consumidores e as empresas, graças às economias de escala.

O acesso rápido e gradual ao mercado único permitirá também aos operadores económicos dos países do alargamento integrar mais as cadeias de valor europeias. Para o efeito, poderão ser estabelecidas parcerias estratégicas em ecossistemas industriais de interesse mútuo (por exemplo, matérias-primas, baterias, turismo, economia circular, maquinaria).

A adoção do *acervo* do mercado único está no cerne de qualquer adesão à UE. Significa isto a plena adesão a um conjunto único e abrangente de direitos e de obrigações, que **não podem ser «à la carte» nem em termos de domínios de intervenção nem de governação**. Tal levanta a questão de saber como prosseguir com o acesso gradual ao mercado único antes da adesão, tanto em termos de definição de áreas-alvo como de condições para atingir os objetivos.

Será, nomeadamente, necessário decidir se a **concessão gradual de acesso a um mercado interno reforçado** criaria direitos e obrigações diretamente aplicáveis na ordem jurídica da União e dos países do alargamento. Ao considerar a abordagem a adotar para o mercado interno antes da adesão, haverá que ter em conta as especificidades dos diferentes setores. É igualmente necessário decidir sobre as salvaguardas necessárias, em termos de interpretação, aplicação e execução uniformes do acervo da UE, bem como sobre as possibilidades que se oferecem à União de reagir no caso um país do alargamento não cumprir as suas obrigações.

Esta reflexão **não parte do zero**. Os instrumentos e o quadro que regula as relações entre a UE e os países do alargamento (como os Acordos de Estabilização e de Associação com os Balcãs Ocidentais e os Acordos de Associação/zonas de comércio livre abrangente e aprofundado (ZCLAA) com a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia) já oferecem muitas possibilidades de garantir um processo de transição harmonioso com vista à adesão, incluindo a integração gradual em domínios específicos do mercado único. Estes quadros são complementados por iniciativas adicionais (ver caixa infra).

Exemplos de iniciativas de integração gradual:

*O Plano de Ação Prioritário (PPA) no âmbito das ZCLAA com a Ucrânia visa conceder a este país o acesso a áreas do mercado único, ainda antes da adesão, incluindo-o na política de itinerância da UE, preparando o acesso à área única de pagamentos em euros (SEPA), adotando os procedimentos e requisitos aplicáveis, e permitindo a livre circulação de determinados produtos industriais (ACAA). Já existe um plano similar para a **Moldávia**, sendo que o PPA com a **Geórgia** está agora a ser elaborado.*

O Plano de Crescimento para os Balcãs Ocidentais concede incentivos à região para preparar a adesão à UE e acelerar as reformas socioeconómicas e fundamentais necessárias, nomeadamente antecipando alguns dos benefícios do acesso ao mercado único. Estas medidas prioritárias, que incluem a extensão da política de itinerância da UE a esta região, a preparação do acesso ao SEPA, adotando os procedimentos e requisitos aplicáveis, e a livre circulação de determinados produtos industriais e abertura de alguns setores de serviços, serão implementadas nos termos das disposições dos acordos de estabilização e de associação.

Esta iniciativa é levada a cabo em paralelo com o mercado comum regional nos Balcãs Ocidentais, que, com base nas regras e normas da UE, visa assegurar a integração económica da região. O efeito cumulativo da integração regional, a integração gradual no mercado único da UE e as reformas estruturais acelerarão a convergência socioeconómica previamente à adesão.

Estes processos de integração gradual são também apoiados financeiramente pelo Mecanismo para as Reformas e o Crescimento proposto para os Balcãs Ocidentais, pelo Mecanismo para a Ucrânia e pelo pacote de apoio da UE à Moldávia. Estas ferramentas deverão garantir os investimentos necessários para aumentar a convergência económica e social numa UE com mais de 30 países.

Assegurar a rápida integração dos países candidatos em determinados domínios do mercado único exigirá não só um alinhamento dinâmico pelo acervo da UE, mas também, em termos de governação, uma aplicação e execução uniformes e eficazes de todas as regras pertinentes da União. Trata-se de uma questão crucial para evitar qualquer risco de fragmentação do mercado único e manter a confiança no respeito das regras.

A qualidade, a capacidade e o desempenho da administração pública são fundamentais para concretizar as políticas da UE e aplicar o direito europeu. A absorção do acervo da UE será facilitada por uma **maior interação entre as administrações** dos países do alargamento, os Estados-Membros e as instituições da UE. Os países do alargamento já participam – com frequência na qualidade de observadores – nos trabalhos preparatórios da legislação e das políticas da UE, ou nos trabalhos de determinadas agências descentralizadas da UE, transpondo assim as normas da UE para os seus sistemas numa fase precoce. Haverá que recorrer ainda mais a ferramentas como o Instrumento de Assistência Técnica, o TAIEX e a geminação, de modo a prestar apoio técnico e estratégico às administrações públicas dos futuros Estados-Membros da UE. Muitos dos países do alargamento já estão associados aos **programas da UE** relevantes para o mercado interno, sendo-lhes oferecidas as mesmas oportunidades que aos intervenientes da União.

A Comissão continuará ainda a apoiar **os programas de intercâmbio, como o Erasmus +**, especialmente no que respeita aos jovens, a fim de promover **um espírito europeu comum**, criando sinergias com, por exemplo, o Gabinete de Cooperação Regional da Juventude, fundado pelos Balcãs Ocidentais, ou a rede de jovens embaixadores europeus nos países do alargamento.

Mais importante ainda, a integração dos países do alargamento num mercado único mais vasto beneficiará das reformas realizadas nos domínios políticos cruciais identificados nas próximas revisões das políticas que forem levadas a cabo antes do alargamento, enumeradas *infra*. Estes beneficiarão também da reflexão em curso sobre as políticas setoriais e, nomeadamente, das perspetivas dos dois próximos relatórios de alto nível: o **relatório de alto nível sobre o futuro do mercado único** encomendado pela Presidência do Conselho e pela Comissão a Enrico Letta e o **relatório sobre o futuro da competitividade europeia** do conselheiro especial da presidente Ursula von der Leyen, Mario Draghi.

i) Reforçar a conectividade

Benefícios e desafios

Uma União mais vasta reforçará a **conectividade física**, com novas rotas comerciais e de transporte, incluindo corredores europeus de transporte mais extensos, o que conduzirá a custos logísticos mais baixos e a fluxos comerciais com menos obstáculos e, em última análise, trará benefícios tangíveis para os consumidores, os cidadãos e as empresas.

O alargamento do espaço europeu dos transportes servirá de **base para novas iniciativas políticas e investimentos**, a fim de apoiar a liderança mundial da UE em toda a cadeia de valor nos vários setores dos transportes (por exemplo, o fabrico de aviões, automóveis, pesados de mercadorias e material circulante, a produção de combustíveis sustentáveis e os serviços de logística e de transportes, incluindo a dimensão da mobilidade militar).

O alargamento **da União da Energia** poderá facilitar ainda mais o desenvolvimento das infraestruturas energéticas e reforçar a segurança energética, a acessibilidade dos preços e a descarbonização da UE. Vários países do alargamento apresentam um grande potencial em termos de energias hipocarbónicas. Este alargamento poderá também contribuir para manter a liderança mundial da UE na implantação das energias renováveis.

No que respeita ao **Mercado Único Digital**, o Programa Década Digital apoiará os futuros Estados-Membros na identificação dos domínios de ação que lhes permitam cumprir as metas comuns em matéria de competências digitais, infraestruturas, empresas e serviços públicos. Tal permitira colocar as infraestruturas e tecnologias digitais ao serviço de sociedades sustentáveis, inclusivas e prósperas. Os novos Estados-Membros beneficiarão também da aplicação da legislação da UE pioneira no domínio da proteção de dados pessoais, da inteligência artificial (por exemplo, Regulamento IA), das plataformas em linha (por exemplo, Regulamento Mercados Digitais, Regulamento Serviços Digitais e disposições aplicáveis aos trabalhadores das plataformas), dos dados (por exemplo Regulamento Dados e Regulamento Governança de Dados) e da interoperabilidade.

De igual modo, a conectividade digital europeia será reforçada aprofundando a cooperação com os países do alargamento no domínio da itinerância, enquanto o alinhamento dos quadros para serviços de confiança nas transações eletrónicas facilitará as trocas comerciais e a circulação de pessoas.

A aplicação alargada do quadro legislativo da UE em matéria de cibersegurança e a aplicação precoce, pelos países do alargamento, dos instrumentos da UE para as redes 5G trará outros benefícios. No contexto de um ciberespaço já estreitamente integrado, tal deverá aumentar a capacidade coletiva de resposta às ameaças e incidentes.

Grande parte destes progressos dependerão também da **disponibilidade de investimento público e privado suficiente**, nomeadamente para garantir a implantação de infraestruturas de comunicação digital seguras, resilientes e de elevada capacidade e criar Polos Europeus de Inovação Digital para apoiar as empresas e as organizações do setor público a enfrentarem os desafios digitais e a tornarem-se mais competitivas. Os outros desafios potenciais incluem a convergência regulamentar (em domínios como as comunicações eletrónicas, a itinerância, o espetro de radiofrequências, os serviços de confiança eletrónicos), a cibersegurança das

cadeias de abastecimento, dada a exposição dos países candidatos e potenciais candidatos às ciberatividades maliciosas sofisticadas e a presença de tecnologias de fornecedores de alto risco, uma consideração crucial especialmente para as redes 5G. Os desafios colocados ao nível dos investimentos e da convergência regulamentar são igualmente motivo de preocupação nos setores da energia e dos transportes.

Considerações para as próximas revisões das políticas

As revisões das políticas analisarão de que forma as iniciativas políticas tomadas para reforçar a resiliência através da inovação industrial radical poderão alcançar uma maior escala e apoiar projetos importantes de interesse europeu comum (por exemplo, como aconteceu em domínios como os semicondutores e o hidrogénio). De igual modo, poderão ser estabelecidas parcerias estratégicas adicionais em ecossistemas de interesse mútuo (por exemplo, matérias-primas, baterias, turismo, economia circular, maquinaria, espaço). O apoio aos investimentos deverá centrar-se no desenvolvimento acelerado da extensão das interconexões nos domínios energético e dos transportes no âmbito das RTE-E e da RTE-T nos países candidatos e potenciais candidatos. Poderá igualmente analisar-se a forma de os países do alargamento poderem criar a capacidade administrativa necessária para participarem efetivamente nos futuros projetos estratégicos transfronteiriços e multipaíses.

Os novos instrumentos de aquisição conjunta inspirados na Plataforma Energética da UE poderão associar os países do alargamento de modo a garantir produtos de base estratégicos, como o hidrogénio e as matérias-primas essenciais para a transição energética da UE, a transição digital e a competitividade da economia da União.

Num mercado único mais alargado, a adoção responsável de novos produtos e tecnologias digitais nos mercados financeiros poderá fazer a diferença. A participação, numa fase precoce, dos países do alargamento em atividades que aumentem as capacidades da UE em matéria de cibersegurança (nomeadamente através da Reserva de Cibersegurança da UE e de uma parceria mais estreita com a Agência da UE para a Cibersegurança) seria também mutuamente benéfica. Para reduzir ou evitar a burocracia tanto nos atuais como nos futuros Estados-Membros, é fundamental uma maior utilização das soluções digitais.

Integração gradual

A maior integração dos países candidatos e potenciais candidatos nestas partes do mercado único será apoiada através do reforço da convergência regulamentar e das ligações de infraestruturas à UE. Com o Quadro de Investimento para os Balcãs Ocidentais intensificou-se o apoio à criação de infraestruturas nos domínios dos transportes, da energia, do ambiente (gestão de resíduos e de recursos hídricos), digital e social, conforme estabelecido no seu Plano Económico e de Investimento (PIE). Estão em curso trabalhos similares com a Moldávia e a Geórgia através das respetivas PEI para a Parceria Oriental. No âmbito do Mecanismo para a Ucrânia, o Plano para a Ucrânia definirá as prioridades no que respeita a reformas e a investimentos e o Quadro de Investimento catalisará os investimentos públicos e privados em consonância com as prioridades do país.

Ao abrigo do **Tratado da Comunidade da Energia** prosseguem os trabalhos de alinhamento pelo *acervo* da UE em matéria de energia, ambiente e clima e de alargamento das redes

transeuropeias de energia (RTE-E), para melhorar as interconexões energéticas entre a UE, os Balcãs Ocidentais, a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia. A sincronização das redes elétricas da Ucrânia e da Moldávia com a rede continental europeia reforça a segurança energética e cria oportunidades para o comércio de eletricidade.

De igual modo, alargam-se as **redes transeuropeias de transportes** (RTE-T), a fim melhorar a conectividade dos transportes com a UE e apoiar estes países na aplicação do acervo da União na matéria, nomeadamente ao abrigo do Tratado que institui uma Comunidade dos Transportes, cabendo à Comissão estudar formas de aprofundar a participação da Ucrânia, Moldávia e Geórgia. O alinhamento progressivo pelo acervo da UE no setor da aviação prossegue através dos acordos em vigor neste domínio.

O reforço dos **corredores solidários**, enquanto ligações permanentes, e os investimentos nesta área, dão também um importante contributo, a par de um conjunto de outras iniciativas no setor dos transportes, como a participação dos países do alargamento nas agências e programas da UE. O **reforço da cooperação aduaneira** pode facilitar a integração gradual na União Aduaneira. A melhoria da conectividade facilitará também a mobilidade militar. Através das várias iniciativas no âmbito da Estratégia Global Gateway, incluindo os planos económicos e de investimento, a Agenda Digital para os Balcãs Ocidentais e o Quadro de Investimento para a Ucrânia no âmbito do Mecanismo para a Ucrânia, a UE tem vindo a mobilizar investimentos públicos e privados consideráveis para apoiar a transformação digital dos países candidatos e potenciais candidatos (e, no caso da Ucrânia, a sua reconstrução e modernização).

A par do processo de inclusão da Ucrânia e da Moldávia na política de itinerância da UE, facilitando simultaneamente os acordos voluntários de itinerância entre os operadores de telecomunicações da UE e dos Balcãs Ocidentais, Ucrânia e Moldávia, a UE começou também a preparar um Acordo de Itinerância Regional, que contribuirá para a redução, até 87 %, das tarifas de itinerância na região da Parceria Oriental nos próximos anos.

Entre as outras iniciativas importantes, inclui-se a parceria estratégica UE-Ucrânia no domínio das matérias-primas críticas, que poderá servir de exemplo para parcerias similares com outros países do alargamento.

ii) Manter os compromissos da UE em matéria de clima e ambiente

Benefícios e desafios

À medida que mais países forem aderindo aos ambiciosos compromissos e ao *acervo* da UE para o clima e o ambiente, uma União mais vasta **contribuirá positivamente para combater as alterações climáticas e a perda de biodiversidade**, nomeadamente aumentando os esforços de descarbonização. Os países do alargamento apresentam um grande potencial em termos de energias renováveis e de eficiência energética, além de albergarem importantes recursos naturais e biodiversidade.

A implementação da ambiciosa agenda ecológica da UE implicará também **desafios**. Vários países do alargamento têm indústrias altamente poluentes, infraestruturas de gestão da água e de resíduos com fraco desempenho, dependem substancialmente do carvão para a produção de eletricidade e um perfil com níveis de emissões de gases com efeito de estufa muito elevados e

altos níveis de poluição atmosférica. Simultaneamente, têm um grande potencial em termos de energias renováveis (especialmente solar e eólica) e de diminuição da poluição através da introdução de tecnologias modernas de redução de emissões. Importa acelerar a transição ecológica, em especial a implantação de energias renováveis em terra e ao largo. O seu parque industrial e imobiliário obrigará a uma renovação para melhorar a sua eficiência energética e facilitar uma transição justa a partir de uma economia baseada no carvão. Será necessário envidar esforços significativos para avançar para uma economia circular e conseguir um consumo, uma produção e uma utilização sustentável dos recursos. Tal exigirá investimentos adequados, nomeadamente para ter em conta os impactos em regiões, setores e trabalhadores específicos.

A inclusão de novos países no Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE constituiria um poderoso instrumento de descarbonização das suas economias e de mobilização do financiamento nacional necessário para a transição. As revisões deverão avaliar o impacto do aumento da oferta e da procura de licenças de emissão nos níveis de preços do carbono.

Considerações para as próximas revisões das políticas

Neste contexto, as revisões das políticas teriam de analisar a melhor forma de apoiar os países do alargamento no processo de alinhamento pelas políticas industriais da UE nos domínios climático e do ambiente. Além disso, analisariam a forma de abordar os novos desafios no âmbito da política industrial da UE em matéria de clima e de ambiente, salvaguardando simultaneamente as ambições da União e garantindo previsibilidade. Por último, as revisões das políticas avaliariam se, e em que medida, os novos Estados-Membros necessitariam de apoio financeiro específico para garantir que a UE continua no bom caminho para cumprir os seus compromissos climáticos e ambientais mais vastos.

A transição ecológica das indústrias dos países do alargamento deverá beneficiar de um ambiente empresarial europeu favorável ao crescimento, orientado para o desenvolvimento e para a utilização de tecnologias limpas e de elevada eficiência energética, assim como para a eficiência dos recursos. Para tal, é necessário criar os incentivos adequados e mobilizar a combinação adequada de investimentos dos setores público e privado.

Por último, as revisões das políticas poderão analisar alguns dos elementos facilitadores essenciais, como o investimento público e privado necessário para desenvolver o seu potencial em termos de energias renováveis, inovação ecológica ou competências.

Integração gradual

Alguns dos desafios decorrentes das alterações climáticas e no plano energético relacionados com o alargamento estão já a ser mitigados pelos esforços de transformação em curso nos países do alargamento, no âmbito de várias iniciativas.

Enquanto partes contratantes na **Comunidade da Energia**, os Balcãs Ocidentais, a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia adotaram metas vinculativas em matéria de energia e clima para 2030, alinhadas pela ambição da UE, e estão a preparar os seus planos nacionais neste domínio, a apresentar em junho de 2024, contribuindo assim para a integração gradual desses países no mercado da energia da União.

Está também a ser desenvolvido um trabalho sobre o desenvolvimento de um tarifário para as emissões de carbono, incluindo o necessário quadro de monitorização das emissões de gases com efeito de estufa.

Além disso, a **Agenda Verde para os Balcãs Ocidentais**, concebida para alinhar a região pelas ambições do Pacto Ecológico, facilita as reformas regulamentares e os investimentos, em especial nos domínios da transição energética, da mobilidade sustentável, da despoluição do ar, da água e dos solos, da economia circular, da proteção da biodiversidade e do restauro dos ecossistemas ou da produção alimentar sustentável.

Para apoiar estes esforços, a UE **mobiliza, promove e acelera os investimentos privados e públicos** na transição ecológica por meio dos Planos Económicos e de Investimento (PEI) para os Balcãs Ocidentais e para a Parceria Oriental, do Mecanismo para a Ucrânia, do novo plano de crescimento para os Balcãs Ocidentais, do pacote de apoio aos Balcãs Ocidentais no domínio da energia ou do Grupo de Alto Nível para a Conectividade Energética da Europa Central e do Sudeste, centrados, por exemplo, nas fontes de energia renováveis, na «vaga de renovação» em matéria de eficiência energética, nas infraestruturas nacionais e transfronteiras, na transição energética (especialmente pelo abandono do carvão) e alinhamento da regulamentação. A fim de garantir a máxima eficiência, é conveniente intensificar a participação dos países do alargamento nas agências e programas da UE neste domínio.

O apoio da UE tem também sido fundamental para reforçar o setor energético da Moldávia e da Ucrânia, através das entregas de equipamento energético de emergência, facilitando a integração destes países no mercado da energia da UE e na plataforma energética da UE. Com este apoio reduziu-se a dependência energética da Moldávia em relação à Rússia. Outro exemplo de apoio da UE diz respeito ao cabo elétrico que está em estudo para ligar o resto da Europa à Geórgia.

iii) Melhorar a qualidade dos alimentos e a segurança alimentar com um setor alimentar competitivo e sustentável

Benefícios e desafios

Um dos principais desafios do futuro alargamento consistirá em reforçar a capacidade da política agrícola comum da UE para **apoiar um modelo de produção agroalimentar sustentável e competitivo**, tendo simultaneamente em conta as necessidades dos agricultores e dos pescadores, tanto nos atuais como nos futuros Estados-Membros, bem como a variedade de modelos agrícolas numa União mais vasta. É necessário gerir a execução desta medida de forma a preservar o mercado interno, a política agrícola comum e a política comum das pescas, sem criar choques desnecessários ou perturbações significativas na consecução dos objetivos nestes domínios de intervenção

A Ucrânia é um dos mais importantes produtores mundiais de alimentos, nomeadamente no mercado dos cereais. A integração da Ucrânia na UE contribuirá para a segurança alimentar e para reforçar a posição da UE no comércio de produtos agrícolas à escala mundial, mas será necessário prestar a devida atenção à dimensão e estrutura da sua produção agrícola.

Os objetivos da política agrícola comum continuam a ser válidos numa União mais vasta. O alargamento exigirá uma avaliação exaustiva dos seus efeitos a longo prazo na viabilidade e sustentabilidade das políticas agrícolas numa UE com mais de 30 Estados-Membros, prestando a devida atenção à dimensão e estrutura das explorações agrícolas, a estrutura da agricultura em cada economia, juntamente com a diversidade de modelos agrícolas, e tendo em conta os desafios socioeconómicos e ambientais a longo prazo que o setor enfrenta. Será essencial assegurar condições de concorrência equitativas para o setor agrícola entre os atuais e os futuros Estados-Membros.

Considerações para as próximas revisões das políticas

As revisões das políticas analisarão a capacidade dos países candidatos e potenciais candidatos para aplicar a legislação da UE em matéria de regimes de apoio direto às explorações agrícolas e para criar as organizações comuns de mercados dos vários produtos agrícolas e da pesca. Será necessário ter plenamente em conta o papel da agricultura e da pesca na qualidade de vida nas zonas rurais e costeiras, o seu impacto ambiental e o seu contributo global para a sustentabilidade das comunidades locais.

As revisões das políticas analisarão igualmente a forma de assegurar o pleno cumprimento e uma aplicação eficaz e coerente de outras políticas conexas, que garantam normas de segurança e de qualidade exigentes em domínios como a segurança alimentar, as medidas sanitárias e fitossanitárias, a saúde e o bem-estar dos animais, o ambiente, etc.

Integração gradual

O processo de estabilização e de associação para **os Balcãs Ocidentais** estabelece objetivos políticos e económicos comuns, nomeadamente no que diz respeito ao setor agrícola, apoiados por instrumentos económicos e financeiros para acompanhar o processo de transição. A região beneficia igualmente de financiamento ao abrigo do Instrumento de Pré-Adesão para o Desenvolvimento Rural, nomeadamente no domínio da agricultura sustentável e do agronegócio rural.

Do mesmo modo, a aplicação dos acordos de associação com a **Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia**, por via da harmonização regulamentar e do apoio ativo aos agricultores e às empresas, reforçou as reformas no domínio da agricultura e da segurança alimentar. A implantação da Internet rápida e a preços acessíveis nas zonas rurais também funciona como um poderoso fator de desenvolvimento destas zonas.

iv) Criar condições para a convergência social, económica e territorial

Benefícios e desafios

A participação na União Económica traz benefícios tangíveis para os cidadãos e a economia, tais como a redução dos custos de transação, o estímulo do investimento, do comércio intrarregional e do crescimento económico, bem como o reforço dos direitos sociais. Proporciona igualmente acesso a mercados financeiros mais vastos e diversificados, reduzindo assim os custos de financiamento e proporcionando aos consumidores um maior leque de escolhas e preços mais baixos.

Além disso, a moeda única, na União Monetária, elimina as flutuações das taxas de câmbio e os custos de transação associados, tanto para as empresas como para os cidadãos. O alargamento da União Económica e Monetária a novos membros apoiaria igualmente a resiliência económica da UE no seu conjunto, facilitando a criação de cadeias de valor transfronteiras diversificadas. Contribuiria ainda para reforçar o papel da UE e do euro na economia mundial.

O êxito da integração numa União Económica e Monetária exige uma **convergência económica e social** e uma **coordenação eficaz das políticas económicas e sociais** entre os Estados-Membros, a fim de maximizar as oportunidades que proporciona e evitar grandes disparidades a nível nacional ou regional e repercussões negativas em caso de choques económicos adversos. As normas mínimas para a proteção dos trabalhadores estabelecidas no acervo da UE e no Pilar Europeu dos Direitos Sociais constituem a base desta convergência social, juntamente com relações laborais sólidas. Em especial, para assegurar uma União alargada coesa, que não deixa ninguém para trás e garante condições de concorrência equitativas, será crucial dispor de estruturas e de instituições do mercado de trabalho que funcionam, de sistemas de proteção social eficazes e de um diálogo social robusto.

O alargamento terá um impacto considerável na **política de coesão da UE**. A política revelou-se bem-sucedida, contribuindo para o mercado único e ampliando os seus benefícios, reduzindo as disparidades territoriais e estimulando uma maior convergência socioeconómica entre os Estados-Membros e as regiões. Os objetivos da política de coesão da UE continuam a ser válidos numa União mais alargada, tanto nos atuais como nos futuros Estados-Membros. No entanto, a capacidade administrativa limitada das entidades responsáveis pela execução e dos beneficiários nos países candidatos e potenciais candidatos criará desafios em termos de absorção e qualidade do investimento. A melhoria desta capacidade com assistência técnica, períodos de entrada faseada e outras medidas – como a formação – será essencial para assegurar que o apoio da UE contribui eficazmente para uma maior convergência socioeconómica e territorial e que os interesses financeiros da União são protegidos. Tal como aconteceu em anteriores alargamentos, é necessária uma reflexão aprofundada sobre o futuro da política de coesão na UE.

Por último, aumentar o **acervo fiscal da UE** seria claramente benéfico para os cidadãos e para as empresas, uma vez que estimularia a atividade e o comércio transfronteiras na União, criando **condições de concorrência equitativas**. No entanto, o atual requisito de unanimidade no Conselho em matéria fiscal será ainda mais difícil de cumprir numa União mais alargada, o que convida a considerar a votação por maioria qualificada neste domínio. O mesmo se aplica a certos aspetos de outras políticas da UE (por exemplo, elementos de política social).

Considerações para as próximas revisões das políticas

Para fazer face aos desafios relacionados com a **governança das políticas de convergência económica e social num grupo mais vasto de Estados-Membros**, as revisões das políticas terão de estudar, nomeadamente, a forma de colmatar as lacunas legislativas e de cumprimento da lei (por exemplo, política económica e orçamental, livre circulação, coordenação da segurança social, direito do trabalho, proteção dos consumidores, saúde e segurança no trabalho). Embora seja necessário assegurar o valor fundamental da livre circulação, serão

necessárias medidas suplementares para atenuar os riscos de *dumping* social ou fuga de cérebros e de despovoamento. A este respeito, é essencial uma participação precoce dos parceiros sociais dos futuros Estados-Membros, nomeadamente aquando da adaptação da legislação em vigor, da adoção de novas regras e do controlo do seu cumprimento.

Integração gradual

Na UE, a coordenação da política económica e social ocorre no contexto do Semestre Europeu. As recomendações específicas por país do Semestre Europeu, propostas pela Comissão Europeia e adotadas pelo Conselho, também alicerçam o apoio financeiro prestado por meio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência do instrumento NextGenerationEU.

O Semestre Europeu tem vindo a ser reproduzido nos países do alargamento desde 2015: todos os países candidatos e potenciais candidatos apresentam anualmente à Comissão Europeia programas de reforma económica, centrados em reformas destinadas a impulsionar a competitividade e a melhorar as condições para um crescimento inclusivo e a criação de emprego. Estas são avaliadas pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu e debatidas pelo Conselho de Ministros com os países do alargamento. No futuro, poderá ponderar-se um maior alinhamento dos dois processos.

No caso dos Balcãs Ocidentais, os programas de reforma económica centrar-se-ão no quadro macro-orçamental e serão complementados pelos programas de reformas relacionados com o novo Mecanismo para as Reformas e o Crescimento para estes países. Os programas de reformas identificarão um conjunto de reformas prioritárias, discriminadas em etapas mensuráveis, que servirão de condições de pagamento.

No caso da Ucrânia, o Plano para a Ucrânia – o principal instrumento para a execução do Mecanismo – define as prioridades do Governo, a sequenciação das principais reformas e os domínios prioritários de investimento, que contribuirão para o crescimento económico e a resiliência, promoverão a integração da Ucrânia no mercado único e assegurarão o alinhamento gradual da sua legislação pelo acervo da UE.

Além disso, a **assistência de pré-adesão** ajuda os países candidatos e potenciais candidatos à adesão a transformar as suas sociedades, sistemas jurídicos e economias – sob a forma de subvenções, investimentos em infraestruturas ou assistência técnica para facilitar as reformas políticas, sociais e económicas. Tal aproxima as sociedades dos valores e normas da União Europeia, permitindo-lhes prosperar na União Económica após a adesão e contribuir para a resiliência económica da UE no seu conjunto. Muitos dos países do alargamento já estão associados aos principais programas da UE, como a vertente Emprego e Inovação Social (EaSI) do Fundo Social Europeu. A participação dos países do alargamento nas agências da UE neste domínio deverá ser intensificada, nomeadamente a colaboração com a Autoridade Europeia do Trabalho e a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho.

A **cooperação territorial**, incluindo os programas de cooperação transfronteiras e transnacional, já permite aos países do alargamento trabalhar em conjunto e com os Estados-Membros da UE vizinhos em setores sociais e económicos chave (incluindo a conectividade fronteiriça e as ações de intercâmbio). São exemplos disso as estratégias macrorregionais da UE para as regiões do mar Adriático, do mar Jónico e do Danúbio, a Agenda Marítima

Comum para o Mar Negro, bem como os programas transfronteiriços Interreg executados com a Ucrânia e a Moldávia, que receberam financiamento adicional em 2023.

v) Assegurar compromissos firmes em matéria de segurança, migração e gestão de fronteiras

Benefícios e desafios

Num contexto geopolítico cada vez mais difícil, uma União mais vasta, com mais população, aumentaria o seu **peso nos assuntos mundiais e em contextos multilaterais** – se for capaz de atuar de forma unida, rápida e decisiva. Esta unidade externa e capacidade de ação exige, em primeiro lugar, uma visão partilhada subjacente e um forte grau de análise e pontos de vista comuns entre os Estados-Membros. No entanto, uma União mais vasta poderia, pelo menos inicialmente, trazer uma maior diversidade de interesses e prioridades de política externa.

Os novos Estados-Membros contribuirão para **novos compromissos em matéria de segurança** e deles beneficiarão: os Estados-Membros da União Europeia deverão atuar num espírito de solidariedade quando um deles for alvo de um ataque terrorista ou de uma campanha híbrida ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, nos termos do artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Além disso, nos termos do artigo 42.º, n.º 7, do TUE, se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada, os outros Estados-Membros deverão prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas.

A União alargada não deverá poder trazer novos problemas sob a forma de **diferendos bilaterais por resolver**. A UE continuará a contribuir para uma solução e manterá a pressão no sentido de relações de boa vizinhança enquanto elemento essencial do processo de alargamento. Deverão ser estabelecidos acordos especiais e assumidos **compromissos irrevogáveis** para garantir que os países aderentes não estejam em condições de bloquear a adesão de outros candidatos.

O alargamento significa que as fronteiras externas dos novos membros passam a ser as fronteiras externas da União Europeia. Por conseguinte, o processo de adesão deverá implicar uma gestão robusta e eficaz das fronteiras externas. As novas fronteiras de uma União alargada podem também trazer vantagens sob a forma de novos meios e experiência em matéria de segurança que podem beneficiar a União, nomeadamente no que diz respeito à sua dimensão de segurança e defesa, que se encontra em desenvolvimento permanente e contínuo.

Uma **União** mais alargada **colocará novos desafios à proteção e controlo das fronteiras externas da UE**, tanto para as mercadorias como para as pessoas. Aí se incluem a criminalidade organizada e internacional, o tráfico de droga, a prevenção da migração irregular e da introdução clandestina de migrantes, o tráfico de seres humanos, a instrumentalização dos migrantes para fins políticos, bem como o tráfico de armas ou de outras mercadorias perigosas ou ilícitas.

A **segurança interna** e, em especial, a prevenção e a luta eficazes contra o terrorismo e a criminalidade grave e organizada são uma condição prévia para o bom funcionamento da

democracia e o livre exercício dos direitos fundamentais. Tal inclui medidas para combater a cibercriminalidade, o branqueamento de capitais, a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos. Além disso, a criminalidade grave e organizada está frequentemente associada à corrupção e compromete as instituições do Estado. A maior ação conjunta, de modo a dar garantias eficazes de segurança interna, é uma condição prévia essencial para o êxito da adesão e, ao mesmo tempo, reforçará a segurança interna da UE no seu conjunto.

Além disso, a plena adesão ao **espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas** exige a plena aplicação do correspondente acervo, bem como medidas de acompanhamento das políticas de segurança coerentes e eficazes, a par da gestão da migração e das fronteiras. Será necessário refletir sobre formas práticas de assegurar essa coerência numa União alargada.

No que respeita à **migração**, a União mais alargada oferecerá a vantagem de se poder mais facilmente adotar, em termos de gestão, uma abordagem de acompanhamento ao longo de toda a rota, além do melhor contributo para a partilha de responsabilidades a nível mundial em matéria de migração e de proteção. Os Balcãs Ocidentais, atualmente uma região de trânsito para a UE, são já parceiros chave nos esforços conjuntos para garantir uma gestão eficaz da migração e enfrentar conjuntamente desafios como a introdução clandestina de migrantes e a migração irregular. Por este motivo, é essencial continuar a reforçar os sistemas de migração e asilo da região, de acordo com a abordagem global consagrada no Pacto em matéria de Migração e Asilo, nomeadamente com o apoio das agências da UE, e assegurar o alinhamento das políticas de vistos pelas políticas da União na matéria, para uma gestão eficaz da migração

Considerações para as próximas revisões das políticas

Enquanto interveniente mundial, uma União mais vasta tem de permanecer aberta, resiliente e economicamente bem-sucedida, e ser um parceiro fiável no mundo. Uma UE verdadeiramente geopolítica tem de ser capaz de defender os seus valores e preservar a sua autonomia estratégica aberta e a sua estabilidade e de, simultaneamente, fazer valer os seus interesses à escala mundial.

Para o efeito, a unidade da UE e a rapidez da tomada de decisões são essenciais. As revisões das políticas deverão examinar a credibilidade e a capacidade da União para atuar externamente, o que depende fundamentalmente de uma **tomada de decisões eficiente**. De momento, cada domínio da ação externa da UE está sujeito a um mecanismo de tomada de decisão diferente, o que coloca desafios nos domínios que se regem pela unanimidade no Conselho, nomeadamente a política externa e de segurança comum. Numa União com mais de 30 Estados-Membros, esta corre o risco de ser demasiado lenta, demasiado reativa e demasiado defensiva, oferecendo aos concorrentes estratégicos margem para exacerbar as divisões entre os Estados-Membros.

A Comissão e o Alto Representante chamaram repetidamente a atenção para esta questão e defenderam o recurso às **atuais disposições do Tratado da União Europeia para avançar para a votação por maioria qualificada** em alguns domínios essenciais da política externa e de segurança comum, pela ativação das chamadas «cláusulas-ponte». Entretanto, a Comissão sublinhou a necessidade de os Estados-Membros recorrerem à «abstenção construtiva», nos termos do artigo 31.º, n.º 1, do TUE, sempre que a sua posição isolada sobre um determinado

tema constitua obstáculo à unanimidade no Conselho. O potencial de todas estas possibilidades deverá ser plenamente explorado, muito antes e independentemente do próximo alargamento.

Integração gradual

Será necessário um trabalho contínuo para forjar uma maior convergência sobre a visão geoestratégica, os interesses e as prioridades da UE. Os países do alargamento têm de adotar e promover os valores da UE de forma firme e inequívoca, antes da sua adesão. Neste momento, antes da adesão, têm já de se alinhar progressivamente pela política externa e de segurança comum da UE (PESC), nomeadamente no que diz respeito a medidas restritivas. Embora vários países candidatos e potenciais candidatos defendam já firmemente o pleno alinhamento, os registos de outros apontam para a necessidade de progressos, com carácter prioritário, nomeadamente no que toca a sanções, em especial no que se refere à Rússia e à Bielorrússia. **O alinhamento pela PESC é um sinal essencial de valores partilhados e de orientação estratégica no novo contexto geopolítico.**

Com base no compromisso no âmbito da política comum de segurança e defesa (PCSD), é necessário continuar a desenvolver os projetos e programas em curso, reforçar capacidades em domínios como as ameaças híbridas, incluindo a manipulação da informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros (FIMI), e a cibersegurança, quer como oferta abrangente aberta a todos, quer como apoio adaptado a necessidades e pedidos específicos, como meio de reforçar a resiliência e a segurança coletivas da União contra essas ameaças externas. Além disso, os países do alargamento deverão procurar uma **integração precoce noutras iniciativas da UE em matéria de segurança e defesa**, tais como projetos específicos no âmbito da cooperação estruturada permanente no domínio da defesa e da Agência Europeia de Defesa, bem como em programas de interesse para a mobilidade militar. Com os acordos-quadro de participação celebrados com todos os países candidatos e potenciais candidatos, estes países já estão a contribuir para as missões e operações de gestão de crises da política comum de segurança e defesa – alguns deles beneficiando dessas missões e operações. Em resultado da assistência que podem receber ao abrigo do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, os países do alargamento beneficiarão do reforço das suas capacidades militares e de defesa para participarem nas missões e operações da PCSD.

A participação dos países do alargamento nos inquéritos sobre os riscos híbridos ajudará a desenvolver um quadro adequado para a prestação desse apoio para que se tornem mais resilientes às ameaças híbridas, permitindo-lhes fazer as suas próprias escolhas democráticas sem interferências maléficas.

Além disso, até ter lugar o próximo alargamento, **a dimensão de defesa da União terá aumentado consideravelmente.** Uma vez que a Bússola Estratégica da UE para a Segurança e a Defesa vai muito além da tradicional PCSD, os países do alargamento terão de estar dispostos a empenhar-se na execução das várias componentes do trabalho (agir, investir, garantir a segurança, criar parcerias), incluindo a capacidade de projeção rápida da UE. Caso decidam participar na Agência Europeia de Defesa, estarão dispostos, nomeadamente, a alinhar a sua programação nacional em matéria de defesa pelas prioridades da UE no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa e a análise anual coordenada da defesa.

Poderão também decidir participar na cooperação estruturada permanente no domínio da defesa na qualidade de Estados-Membros participantes.

Paralelamente, no atual contexto geopolítico, os **esforços continuados para reforçar a resiliência da indústria espacial e da base tecnológica e industrial de defesa da União, em consonância com a Estratégia Industrial de Defesa Europeia, continuarão a ser uma prioridade essencial**. No caso específico da Ucrânia, a proposta de um programa europeu de investimento na indústria da defesa prevê tratar este país, tanto quanto possível, como Estado-Membro. No futuro, poderá ser realizada uma reflexão sobre como, e em que condições, alargar a participação dos países candidatos noutros programas da União relacionados com a indústria da defesa. Tal contribuiria para evitar duplicações e custos desnecessários, promovendo simultaneamente uma maior interoperabilidade.

No domínio da **gestão integrada das fronteiras**, os trabalhos terão de centrar-se não só no cumprimento e na aplicação da legislação, mas também no desenvolvimento de capacidades operacionais para o controlo de mercadorias e pessoas nas fronteiras externas. Tal exigirá o apoio da UE à polícia e aos guardas de fronteira, nomeadamente com um forte envolvimento das agências da UE, em estreita coordenação com os Estados-Membros. Já existe uma forte cooperação dos países do alargamento com as autoridades aduaneiras e as autoridades responsáveis pelas fronteiras dos Estados-Membros, bem como com as agências da UE no domínio da justiça e dos assuntos internos – Eurojust, Frontex, Europol e Agência da União Europeia para o Asilo – muitas vezes apoiada por acordos formais, o que está a produzir cada vez mais resultados no terreno. A modernização e a digitalização dos procedimentos aduaneiros e nas fronteiras serão cruciais. Todos os países do alargamento deverão prosseguir os seus esforços para se alinharem pela política de vistos da UE.

A ação da UE deverá também incluir o apoio às autoridades judiciais para reforçar a cooperação internacional em matéria de investigação e repressão da criminalidade organizada, de que a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, armas e drogas fazem parte integrante. A cooperação deverá prosseguir através da participação na Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas, a fim de combater as ameaças criminosas mais prementes e desmantelar as redes criminosas de alto risco. Os países do alargamento deverão empenhar-se em melhorar a **segurança interna**, reforçando a sua cooperação operacional em matéria de policiamento com os Estados-Membros e as agências da UE.

C) ORÇAMENTO

O impacto financeiro exato do alargamento dependerá essencialmente do seu calendário e âmbito, do resultado das negociações de adesão, que continuam a basear-se nos méritos, e do acervo da UE aplicável no momento da adesão. Em todo o caso, **o alargamento deverá ser tido em conta nas reflexões conducentes ao próximo quadro financeiro plurianual**, nomeadamente proporcionando já a base jurídica necessária para incorporar as despesas e receitas da UE relacionadas com o alargamento, conforme necessário.

O alargamento está, no entanto, longe de ser o único tema que exercerá pressão sobre o futuro orçamento de longo prazo da UE. A volatilidade a nível mundial, as ameaças significativas à segurança, o impacto financeiro da retoma pós-COVID e a necessidade de controlar as trajetórias orçamentais nacionais são características chave a ter em conta. As necessidades específicas de uma União de maior dimensão vêm juntar-se à necessidade inevitável de um orçamento da UE modernizado, mais simples e mais flexível, que responda adequadamente a estes desafios, bem como a domínios essenciais que exijam investimento comum, uma ação coordenada e reformas conjuntas, como as transições ecológica e digital, a investigação e a inovação ou a segurança e a defesa. O orçamento da UE, na sua forma atual, já está estruturalmente esticado até ao máximo.

O alargamento é, por conseguinte, uma oportunidade – mas não o fator desencadeador – para analisar a sustentabilidade financeira e a modernização de todos os principais domínios de intervenção/despesas (agricultura e desenvolvimento rural, coesão, conectividade, migração e gestão das fronteiras, etc.). As políticas e os programas da UE poderão ter de ser reformulados para o próximo quadro financeiro plurianual, independentemente do contexto do alargamento. Esta análise deverá também abranger instrumentos específicos de despesa da UE atualmente fora do quadro financeiro plurianual e do orçamento da UE.

No entanto, **na elaboração dos próximos programas de despesas da UE haverá que ter em conta o futuro alargamento.**

A preparação da UE impõe igualmente a reforma do seu sistema de recursos próprios, a forma mais credível de lidar com o impacto financeiro do esforço de recuperação e com a implementação das prioridades da UE (em especial, os reembolsos de empréstimos no âmbito do NextGenerationEU e o financiamento do Fundo Social em matéria de Clima), atenuando simultaneamente os impactos nos orçamentos nacionais. Importa igualmente considerar as contribuições adicionais dos novos Estados-Membros, embora modestas no início. Além disso, as contribuições financeiras de países terceiros que tenham acesso ao mercado único e nele participem (Estados-Membros EEE-EFTA, Suíça) deverão ser proporcionais aos benefícios que esses países possam retirar de uma União mais vasta.

Para além do orçamento da UE, os países do alargamento beneficiarão igualmente de um leque mais vasto de oportunidades de financiamento. Os futuros Estados-Membros poderão valer-se dos melhores conhecimentos especializados e da capacidade financeira do Banco Europeu de Investimento e do Fundo Europeu de Investimento, bem como de outros parceiros financeiros da UE, como a Equipa Europa.

A fim de amortecer, com mais eficiência, certos efeitos orçamentais do alargamento, a UE dispõe de um conjunto de instrumentos financeiros bem estabelecidos e testados para a adesão. Estes instrumentos combinam os limites máximos, os períodos de entrada faseada, a devida consideração dos efeitos estatísticos, um maior recurso à engenharia financeira, bem como os travões de emergência e as redes de segurança à disposição dos atuais Estados-Membros.

Paralelamente, será igualmente necessário **analisar a forma como os instrumentos de pré-adesão, como o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, podem ser ajustados para**

preparar melhor a adesão e a transição para a participação em programas e instrumentos da UE após a adesão. Algumas novidades já introduzidas no âmbito do quadro financeiro plurianual para 2021-2027¹ podem inspirar futuros instrumentos de pré-adesão. No caso da Ucrânia, o apoio internacional à recuperação e reconstrução terá de ser especificamente considerado neste contexto.

D) GOVERNAÇÃO

Desde 2022, nomeadamente na sequência da Conferência sobre o Futuro da Europa, tem havido reflexões sobre as **reformas institucionais da UE** no Parlamento Europeu, no Conselho, nos Estados-Membros, em grupos de reflexão e no meio académico. Na perspetiva do alargamento, este debate ganhou um novo sentido de urgência.

Até à data, não se chegou a consenso sobre a melhor forma de abordar esta questão. Embora alguns apelem a uma reforma dos atuais Tratados da UE, em especial o Parlamento Europeu, outros sugerem adaptações específicas por meio da ativação das possibilidades inexploradas consagradas nos Tratados. Por último, alguns argumentam que os Tratados foram concebidos para serem «à prova de alargamento».

Embora tenha manifestado o seu apoio à alteração do Tratado, «se e onde for necessário», a Comissão considera que a governação da UE pode ser rapidamente melhorada **utilizando plenamente o potencial dos Tratados em vigor**.

Já se colocam dúvidas sobre a capacidade de ação da UE numa União de 27 Estados-Membros. Trata-se, em especial, das **regras de votação por unanimidade no Conselho**. Embora, no Conselho, a maioria das decisões seja agora tomada por maioria qualificada, em alguns domínios exige-se **unanimidade**, como é o caso da fiscalidade, da política externa e de certas questões sociais. Numa União mais vasta, a unanimidade será ainda mais difícil de alcançar, com um maior risco de as decisões serem bloqueadas por um único Estado-Membro.

Os Tratados já preveem «cláusulas-ponte»², **que permitem a passagem da votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada** no Conselho, em domínios essenciais. Para serem ativadas, estas cláusulas exigem uma decisão unânime do Conselho da União Europeia ou do Conselho Europeu. Em 2018 e 2019, a Comissão apresentou propostas concretas para o efeito nos domínios da política externa, da política fiscal, da política social e da política energética e climática, mas estas não foram levadas por diante. Desde então, foram apresentadas diversas soluções, tais como novos travões de emergência ou o aumento das abstenções construtivas.

¹ Por exemplo, uma melhor orientação para o desempenho, incluindo apoio financeiro para a realização de reformas, condicionalidade política, etc.

² Os Tratados preveem duas cláusulas-ponte gerais ao abrigo do artigo 48.º, n.º 7, do TUE e seis cláusulas-ponte específicas destinadas a alterar a tomada de decisões nos seguintes domínios: PESC (artigo 31.º, n.º 3, TUE); direito da família com implicações transfronteiriças (artigo 81.º, n.º 3, do TFUE); política social (artigo 153.º, n.º 2, do TFUE); política ambiental (artigo 192.º, n.º 2, do TFUE); QFP (artigo 312.º, n.º 2, do TFUE) e cooperação reforçada (artigo 333.º do TFUE).

Alguns Estados-Membros resistem à passagem da votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada, uma vez que receiam ficar isolados em questões de interesse nacional estratégico essencial. A Comissão considera que é possível abandonar a unanimidade sem pôr em risco os interesses estratégicos dos Estados-Membros. Tal pode ser feito combinando a ativação das «cláusulas-ponte» **dos Tratados com salvaguardas adequadas e proporcionadas para ter em conta esses interesses estratégicos nacionais**. Na prática, isto significaria que a decisão do Conselho ou do Conselho Europeu que ativa a cláusula-ponte poderia ser acompanhada de conclusões do Conselho Europeu prevendo a possibilidade de um ou vários Estados-Membros invocarem razões excepcionais de interesse nacional, a fim de prosseguir os debates no sentido de alcançar uma solução satisfatória ou levar o mesmo Conselho Europeu a deliberar sobre a questão.

Para além dos métodos de votação, os Tratados permitem que os Estados-Membros se **integrem a ritmos diferentes**. Os exemplos vão desde a cooperação reforçada – que é possível, em especial, em domínios de competência partilhada (como no caso da Procuradoria Europeia) – até às opções de autoinclusão e autoexclusão, quando tal estiver previsto nos Tratados da UE, ou à inclusão de novos Estados-Membros na cooperação estruturada permanente. Essa «**diferenciação**» pode fazer parte da equação numa União mais vasta, com mais de 30 Estados-Membros, recorrendo ao conjunto de instrumentos e de mecanismos disponíveis ao abrigo do atual quadro jurídico da UE. Estas opções de flexibilidade funcionam apenas enquanto as políticas centrais, bem como todos os princípios e valores fundamentais da União Europeia, continuarem a ser partilhados e respeitados por todos os Estados-Membros.

Em consonância com o apelo do Conselho Europeu no sentido de um processo de adesão acelerado, poderá ser analisado o processo de alargamento propriamente dito. A possibilidade de habilitar o Conselho a decidir por maioria qualificada poderia ser explorada para **determinadas etapas do processo de alargamento**. O encerramento dos capítulos da negociação deverá continuar a ser adotado por unanimidade de todos os Estados-Membros, bem como a decisão final sobre a adesão efetiva de um Estado à União Europeia.

Por último, uma União alargada com mais de 30 Estados-Membros desencadeia questões imediatas sobre a **composição das instituições da UE**. Para a Comissão Europeia, os Tratados já permitem escolher entre um executivo mais pequeno (correspondente a dois terços do número de Estados-Membros) ou a manutenção do atual sistema de um representante por Estado-Membro, a opção do Conselho Europeu até hoje.

Além disso, uma União alargada implicará inevitavelmente **mais trabalho para as instituições da UE em muitos domínios**, desde a conceção e análise das políticas até à execução, controlo do cumprimento, boa gestão financeira e administração, para além das várias novas funções assumidas pela União nos últimos anos. Os órgãos e organismos da UE (por exemplo, a Europol, a Frontex, o Eurojust e as autoridades europeias de supervisão) ou redes (por exemplo, a Rede Europeia da Concorrência e as agências nacionais Erasmus+) serão igualmente afetados. Há que realçar o volume de trabalho que se aproxima no respeitante ao controlo do cumprimento da legislação, uma vez que é crucial preservar a integridade e o funcionamento da União Europeia.

3. Conclusão

A presente comunicação mostra que uma União mais alargada se reveste de importância estratégica, uma vez que possui um potencial político e económico significativo, tanto a nível externo como interno. A maximização destas oportunidades dependerá da nossa capacidade de identificar, definir e antecipar os domínios a melhorar e de definir uma estratégia clara sobre a forma de progredir nos trilhos paralelos do alargamento e das reformas da UE. Contribui para os debates sobre o alargamento realizados nas instituições europeias e nos Estados-Membros.

A presente comunicação dá início aos trabalhos sobre as revisões aprofundadas das políticas, anunciadas pela presidente Ursula von der Leyen no seu discurso sobre o estado da União de 2023. A Comissão procederá a estas revisões no início de 2025. As revisões podem assumir diferentes formas, em função dos setores, e deverão beneficiar do contributo das partes interessadas sobre os impactos específicos de uma União mais vasta nas políticas individuais. Com base nos resultados das revisões, as propostas de reforma substancial em cada setor, incluindo a preparação da proposta da Comissão para o próximo quadro financeiro plurianual, poderão então constituir uma segunda etapa deste processo.