



Svet
Evropske unije

Bruselj, 20. marec 2024
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	20. marec 2024
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2024) 146 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE o reformah in pregledih politik pred širitvijo

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2024) 146 final.

Priloga: COM(2024) 146 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 20.3.2024
COM(2024) 146 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU
IN SVETU**

o reformah in pregledih politik pred širitvijo

Sporočilo o reformah in pregledih politik pred širitvijo

„V svetu, kjer sta pomembna velikost in teža, je jasno, da je dokončanje naše Unije v strateškem in varnostnem interesu Evrope. [...] tudi naslednja širitev [mora] spodbuditi nadaljnji napredek.“

Predsednica von der Leyen, govor o stanju v Uniji, 2023

1. Uvod

Od leta 1957 so Evropska unija in Evropske skupnosti pred tem uspešno prestale več krogov širitev, da so se razvile v današnjo Unijo 27 držav članic. Sodobna zgodovina Evrope je zgodovina socialnega tržnega gospodarstva, ki ga sestavljajo liberalne demokracije, ki **skupaj postajajo močnejše in uspešnejše**.

V skladu s členom 49 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) lahko „[v]saka evropska država, ki spoštuje vrednote iz člena 2 in si prizadeva za njihovo spodbujanje, [...] zaprosi za članstvo v Uniji“. Države širitve spadajo v evropsko družino ter so sestavni del združene in svobodne Evrope. V vse bolj nestabilnih geopolitičnih razmerah, v katerih na naši celini poteka ruska vojna agresija proti Ukrajini, Evropska unija ostaja **temelj miru, blaginje in varnosti**.

Širitev je v **strateškem interesu** Unije. Vendar to ne pomeni, da je širitev brez izzivov. To velja tako za države kandidatke in potencialne kandidatke, ki bodo morale izvesti znatne politične in institucionalne reforme ter reforme politik, da bi bile pripravljene na članstvo, kot tudi za Unijo, ki se bo morala med drugim soočiti z večjo raznolikostjo, potrebo po novih virih, dodatno zapletenostjo postopkov odločanja ter potrebo po ohranjanju nespornega spoštovanja in nadaljnjem izvajanju temeljnih vrednot EU.

Večja Unija ima večjo geopolitično težo in vpliv na svetovni ravni, med drugim tudi kot gospodarska partnerica. To tudi prispeva k zmanjšanju zunanjih odvisnosti, krepi odpornost in nam omogoča, da po potrebi ukrepamo bolj samostojno. Širitev krepi konkurenčnost in potencial rasti enotnega trga ter ustvarja nove ekonomije obsega in priložnosti za državljane in državljanke ter podjetja EU. Poleg tega krepi energetska varnost ter spodbuja višje okoljske, zdravstvene, socialne in potrošniške standarde ter globalne podnebne ukrepe. Najpomembneje pa je to, da dobro upravljana širitev spodbuja in utrjuje demokracijo, pravno državo, stabilnost, zunanjo in notranjo varnost ter spoštovanje temeljnih pravic po vsej naši celini.

Te koristi se lahko uresničijo šele, ko **so tako EU kot tudi prihodnje države članice dobro pripravljene**. Za to je potrebna popolna in trajna politična zavezanost in angažiranost kandidat in potencialnih kandidat ter tudi same EU. **Reforme, ki so bile potrebne že prej, s širitvijo postanejo nepogrešljive**.

Voditelji in voditeljice držav in vlad EU so v Izjavi iz Versaillesa iz leta 2022 ponovno potrdili dolgoročne ambicije EU in izpostavili ukrepe za njihovo uresničitev. Na podlagi tega so v Izjavi iz Granade iz oktobra 2023 navedli, da morajo biti EU in prihodnje države članice glede na obete za večjo Unijo pripravljene ter da mora EU postaviti potrebne notranje temelje in izvesti reforme za močnejšo Unijo.

Evropski svet je decembra 2023 ponovno poudaril to točko in pojasnil, da morajo biti v času pristopa pripravljene tako prihodnje države članice kot tudi EU in da morata obe strani **napredovati vzporedno**. Države širitve morajo biti pripravljene na pristop in ocenjene glede na lastne dosežke. Hkrati mora EU spoštovati svoje zaveze in biti pripravljena sprejeti nove države članice. EU se s širitvijo mora tudi poglobiti. Že danes se moramo začeti pripravljati na jutrišnjo Unijo in širitev uporabljati kot spodbudo za napredek.

Pristop k EU še naprej temelji na poštenih in strogih pogojih, **načelu lastnih dosežkov** in konkretnem napredku na terenu v skladu s pristopom, da je treba najprej obravnavati temeljne prvine. **Vsaka država kandidatka in potencialna kandidatka bo ocenjena glede na svoj napredek pri izpolnjevanju zlasti kopenhavnskih meril**, ki so bistveni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati vse države širitve, da postanejo države članice. Zato časovni okvir ali zaporedje katerega koli prihodnjega pristopa ne more biti vnaprej določeno.

Evropski parlament in Svet Evropske unije trenutno izvajata notranje ocene o tem, kako se pripraviti na možnost večje Unije, pri čemer preučujeta tako obstoječe določbe Pogodb kot tudi druge možnosti.

To sporočilo je prispevek Komisije k razpravam, na podlagi katerih bodo voditelji in voditeljice do poletja 2024 sprejeli časovni načrt za prihodnje delo v zvezi s širitvijo in reformami. V njem so obravnavane posledice večje EU na štirih glavnih področjih: vrednote, politike, proračun in upravljanje. S tem so v sporočilu postavljeni temelji za **preglede politik pred širitvijo**, ki jih je predsednica Ursula von der Leyen napovedala v svojem govoru o stanju v Uniji leta 2023. V sporočilu se upošteva vpliv širitve na že razvijajoče se politike EU in potreba po tem, da se državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam zagotovijo orodja za prilagajanje, EU pa orodja, ki ustrezajo njenim ambicijam.

2. Priprava na večjo Unijo

Pred 20 leti se je Evropski uniji pridružilo deset držav. Skupno število držav članic se je s 15 povečalo na 25, nato pa na sedanjih 27. **Od tega je imela koristi vsa Evropa**. Širitev je pomagala utrditi nove demokracije v srednji in vzhodni Evropi, EU pa je postala največji integrirani trg na svetu. Odprli so se trgovinski in finančni tokovi, kar je prispevalo h gospodarski rasti tako v EU kot tudi v pristopnih državah, vpliv EU v svetovnih zadevah pa se je okrepil. Med letoma 2004 in 2012 so se vhodne neposredne tuje naložbe kot odstotek BDP podvojile, kar je privedlo do skupnega povečanja blaginje v celotni EU. Te temeljne priložnosti veljajo tudi za prihodnje širitve.

Večji obseg prinaša jasne prednosti: večji enotni trg in trg dela, dodatno zmanjšanje emisij, močnejše socialno zблиževanje, boljše varovanje zdravja in močnejši glas v svetu. Vendar bo večja Unija neizogibno vplivala na politike, proračun in upravljanje EU, širitev pa bi lahko imela tudi nenamerne posledice. Ker morajo politike Unije še naprej dosegati učinkovite rezultate, bo treba sprejeti ukrepe za **uskladitev priložnosti večje Unije z izzivi**, ki jih ta prinaša.

EU je **uspešno upravljala prejšnje širitve**. To je bilo doseženo s **prilagoditvijo politik EU** pred pristopom, **strogim pristopnim procesom**, ki je zagotavljal, da so bile države širitve pred pristopom v celoti pripravljene, in ciljno usmerjeno **pomočjo**.

Ta pristop je prispeval k odpravi vrzeli med starimi in novimi državami članicami. Formalni pristop k EU ni bil moteč pretres za nove in obstoječe države članice, temveč nadaljnja faza nemotenega vključevanja novih držav članic v politike in proračun EU. To je bilo po potrebi dopolnjeno s **prehodnimi obdobji** po pristopu, kot sta postopno uvajanje sredstev in dostopa do trga dela EU.

Zaradi **pridobljenih izkušenj** pri prejšnjih širitvah je EU **zdaj še bolj pripravljena**. Svojo širitveno politiko je izpopolnila tako, da je temeljne prvine, kot so demokracija, pravna država in varstvo temeljnih pravic, še bolj postavila v središče pristopnega procesa. Poleg tega, kot je razvidno iz revidirane metodologije širitve iz leta 2020, državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam ponuja boljše možnosti za **postopno vključevanje** držav širitve v izbrane politike EU že pred njihovim pristopom, in sicer z vnaprejšnjim uvajanjem nekaterih ugodnosti in obveznosti članstva v EU. V skladu s sklepi Evropskega sveta z dne 23. in 24. junija 2022 bi to moralo temeljiti na dosežkih in biti reverzibilno. Možnosti, ki jih ponuja to **postopno vključevanje**, bodo v celoti izkoriščene, končni cilj pa bo še vedno članstvo v EU.

V zadnjih letih se je EU uspešno soočila s pandemijo COVID-19, se dogovorila o instrumentu NextGenerationEU in ga izvaja, pokazala enotnost in solidarnost brez primere v odziv na rusko vojno agresijo proti Ukrajini ter učinkovito obravnavala energetska krizo. Rešila je tudi vprašanja, ki so že leta delila našo Unijo, in sicer od pakta o migracijah in azilu do pregleda ekonomskega upravljanja. Na tej poti reform moramo nadaljevati. **Z nadaljnjim izboljšanjem politik s 27 državami članicami bomo tudi boljše pripravljene na večjo Unijo.**

Za uspešno širitev bodo morale EU in države, ki želijo postati njene članice, tudi učinkovito komunicirati s svojimi družbami o pristopnem procesu in sodelovati v konstruktivni razpravi s svojimi državljani in državljkami o strateškem pomenu širitve in njenih koristih za vse.

Možnost širitve je tudi priložnost za poenostavitev pravil EU ter boljšo uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti, vključno z opredelitvijo, kaj bi bilo mogoče bolje obravnavati na nacionalni ravni.

A) VREDNOTE

Člen 2 PEU določa vrednote, na katerih temelji Unija, zlasti demokracijo, spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami manjšin, in pravno državo. V času, ko se te vrednote soočajo z izzivi tako zunaj kot tudi znotraj EU, je bistveno, da EU varuje in ohranja te vrednote in svoja demokratična načela. Skladnost s temi vrednotami in načeli je pogoj za uveljavljanje vseh pravic, ki izhajajo iz članstva v EU. EU mora še naprej imeti prednostno nalogo, da zagotavlja temeljito preobrazbo v državah širitve, ki privede do trajnega spoštovanja demokracije, enakosti in nediskriminacije, temeljnih pravic, vključno s pravicami otroka, in pravne države pred pridružitvijo EU in po njej. Države članice morajo zagotoviti, da ni poslabšanja njihove zakonodaje, s katero se izvajajo te vrednote.

Pravna država je ena od teh **temeljnih vrednot**, ki zagotavlja varstvo demokracije, enakosti in temeljnih pravic po vsej Uniji. Pravna država ustvarja pogoje za neodvisnost sodstva, pravične in dobro delujoče pravosodne sisteme, boj proti korupciji, organiziranemu kriminalu in ugrabitvi države, varstvo temeljnih pravic, svobodo izražanja, vključno s svobodo in pluralnostjo medijev, ohranjanje sistema zavor in ravnovesij, vključno z dobro delujočimi demokratičnimi institucijami in javno upravo, svobodno in opolnomočeno civilno družbo ter učinkovito sodelovanje državljanov in državljanek, kar je vse v središču močnih demokracij. Preprečevanje korupcije in boj proti njej sta ključna za zaščito vrednot EU ter ohranjanje pravne države in zaupanja v tiste, ki vladajo, in javne institucije. Poleg tega sta predpogoja za močno gospodarstvo, pravilno izvajanje politik EU in preudarno porabo proračuna EU.

Delujoče demokratične institucije, varstvo temeljnih pravic in pravna država so bistven del kopenhavskih meril in s tem v osnovi **temeljni predpogoj za pridružitve EU**. Stalen napredek pri teh temeljnih reformah določa, kako hitro na splošno potekajo pristopna pogajanja. Med pogajanjem morajo države širitve pokazati konkreten in stalen napredek na področju pravne države, kar je pogoj za splošen napredek v pristopnih pogajanjih. Stalen napredek je potreben tudi po pristopu. Kljub temu se je morala EU soočiti z velikimi izzivi na področju pravne države, med drugim tudi v državah članicah.

EU je v zadnjih letih vzpostavila **namenska orodja za zagotovitev spoštovanja pravne države po vsej EU**, vključno z letnimi poročili o stanju pravne države, podprtimi s priporočili, in uredbo o pogojenosti, namenjeno zaščiti proračuna EU pred kršitvami načela pravne države v državah članicah.

Kot je predsednica Ursula von der Leyen napovedala v svojem govoru o stanju v Uniji v letu 2023, je letni **cikel poročil o stanju pravne države** zdaj razširjen na tiste države širitve, ki so v pristopnih pogajanjih najbolj napredovale, da bi se dodatno spodbudile njihove reforme na področju pravne države. To pomeni, da se nekatere države širitve ocenjujejo na enak način kot sedanje države članice. To bo podprlo njihova reformna prizadevanja za doseg nepovratnega napredka na področju demokracije in pravne države pred pristopom ter zagotovilo trajne visoke standarde po pristopu.

V prihodnosti bo morala EU razmisliti o tem, kako dodatno okrepiti svoja orodja, da bi zagotovila resnično in dosledno spoštovanje pravne države po vsej EU tudi po pristopu.

B) POLITIKE

Evropski enotni trg, ki je največji integrirani trg na svetu, je eden največjih dosežkov EU. S svojimi štirimi svoboščinami (prostim pretokom blaga, oseb, storitev in kapitala) in skupnimi politikami že več kot 30 let spodbuja gospodarsko rast, ustvarja priložnosti in poenostavlja vsakdanje življenje evropskih potrošnikov in podjetij.

Da bi lahko državljani in državljanke v celoti izkoristili prednosti enotnega trga, je bilo s Pogodbama vzpostavljeno območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, ki olajšuje prosti pretok oseb, hkrati pa so zagotovljeni ustrezni ukrepi v zvezi z nadzorom na zunanjih mejah, upravljanjem migracij in azila ter preprečevanjem hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala ter bojem proti njim. V okviru zadnjih širitvev iz leta 2004, 2007 in

2013 so bile več kot 100 milijonom državljanov in državljanek zagotovljene koristi enotnega trga, kot so nižje cene, večja izbira, kakovostna delovna mesta in visoka stopnja zdravstvenega varstva, varnosti ter varstva potrošnikov, podjetjem EU pa je bil olajšan dostop do novih trgov. Leta 2014 se je ob deseti obletnici širitve iz leta 2004 skupni BDP EU povečal na 13 bilijonov EUR.

Večja Unija, ki sicer ni brez izzivov ali nenačrtovanih posledic ter jo je treba pozorno spremljati in temeljito obravnavati, znatno povečuje koristi **enotnega trga** (in tudi carinske unije). Naslednja širitev bo zagotovo prinesla dodatne priložnosti in blaginjo za celotno Unijo ter okrepila konkurenčnost gospodarstva EU v današnji močni svetovni konkurenci. To se bo zgodilo zlasti z večjimi trgovinskimi priložnostmi in produktivnostjo, večjo energetske varnostjo, manjšo kritično odvisnostjo od tretjih držav, na primer glede kritičnih surovin, večjo odpornostjo, zanesljivejšo oskrbo, večjo izbiro blaga in storitev po konkurenčnih cenah za potrošnike ter dodatnimi koristmi in nižjimi stroški finančnih in bančnih storitev za potrošnike in podjetja zaradi ekonomij obsega.

Poleg tega se bodo lahko gospodarski subjekti držav širitve z zgodnjim in postopnim dostopom do enotnega trga nadalje vključili v evropske vrednostne verige. V ta namen bi se lahko vzpostavila strateška partnerstva v industrijskih ekosistemih skupnega interesa (npr. surovine, baterije, turizem, krožno gospodarstvo, stroji).

Prevzem pravnega reda enotnega trga je v središču vsakega pristopa k EU. To pomeni popolno spoštovanje enotnega celovitega sklopa pravic in obveznosti, ki **ne morejo biti izbirne niti v smislu področij politik niti v smislu upravljanja**. To odpira vprašanje, **kako nadalje izvesti postopen dostop do enotnega trga** pred pristopom, in sicer v smislu določanja ciljnih področij in pogojev za to.

Zlasti bo treba odločiti, ali bi **postopna odobritev dostopa do okrepljene obravnave po pravilih notranjega trga** ustvarila neposredno izvršljive pravice in obveznosti v pravnem redu Unije in držav širitve. Pri preučevanju možnosti obravnave po pravilih notranjega trga pred pristopom bo treba upoštevati posebnosti različnih sektorjev. Prav tako je treba določiti, kateri zaščitni ukrepi so potrebni v smislu enotne razlage, uporabe in izvrševanja pravnega reda EU ter možnosti, da se Unija odzove, če država širitve ne izpolnjuje svojih obveznosti.

Ta razmislek **se ne začne iz nič**. Orodja in okviri, ki že urejajo odnose med EU in državami širitve (kot so stabilizacijsko-pridružitveni sporazumi z Zahodnim Balkanom ter pridružitveni sporazumi / poglobljena in celovita prostotrgovinska območja z Ukrajino, Moldavijo in Gruzijo), že ponujajo velike priložnosti za zagotovitev nemotenega prehoda k članstvu, vključno s postopnim vključevanjem v posebna področja enotnega trga. Te okvire dopolnjujejo dodatne pobude (glej polji v nadaljevanju).

Primeri pobud za postopno vključevanje:

<i>Cilj prednostnega akcijskega načrta v okviru poglobljenega in celovitega prostotrgovinskega območja z Ukrajino je državi zagotoviti dostop do področij enotnega trga pred pristopom, in sicer z vključitvijo države v shemo EU „Gostovanje kot doma“, pripravo</i>

*dostopa do enotnega območja plačil v eurih (SEPA) v skladu z ustreznimi postopki in zahtevami ter omogočanjem prostega pretoka za nekatere industrijske izdelke (ACAA). Podoben načrt obstaja tudi za **Moldavijo** in se zdaj pripravlja z **Gruzijo**.*

***Načrt za rast za Zahodni Balkan** spodbuja regijo, da se pripravi na članstvo v EU ter pospeši potrebne socialno-ekonomske in temeljne reforme, zlasti z vnaprejšnjim uvajanjem nekaterih koristi dostopa do enotnega trga. Ti prednostni ukrepi, vključno z razširitvijo sheme EU „Gostovanje kot doma“ na regijo, pripravo dostopa do SEPA v skladu z ustreznimi postopki in zahtevami ter omogočanjem prostega pretoka za nekatere industrijske izdelke in odpiranjem nekaterih storitvenih sektorjev, se bodo izvajali s polno uporabo določb stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov.*

*Ta pobuda se izvaja vzporedno s **skupnim regionalnim trgov na Zahodnem Balkanu**, katerega cilj je na podlagi pravil in standardov EU zagotoviti gospodarsko povezovanje regije. Kumulativni učinek regionalnega povezovanja, postopnega vključevanja v enotni trg EU in strukturnih reform bo pospešil socialno-ekonomsko zблиževanje pred pristopom.*

*Ti procesi postopnega vključevanja so tudi **finančno podprti** s predlaganim instrumentom za reforme in rast za Zahodni Balkan, instrumentom za Ukrajino in svežnjem podpore EU za Moldavijo, ki bi morali zagotoviti naložbe, potrebne za izboljšanje ekonomskega in socialnega zблиževanja v EU z več kot 30 članicami.*

Za zagotovitev zgodnjega vključevanja držav kandidat in potencialnih kandidat v nekatera področja enotnega trga ne bo potrebno le dinamično usklajevanje s pravnim redom EU, temveč v smislu upravljanja tudi enotno in učinkovito izvajanje in izvrševanje vseh ustreznih pravil EU. To je ključnega pomena za preprečevanje kakršnega koli tveganja razdrobljenosti enotnega trga in za ohranjanje zaupanja v spoštovanje pravil.

Kakovost, zmogljivost in uspešnost javne uprave so bistvene za uresničevanje politik EU in izvajanje zakonodaje EU. Prezem pravnega reda EU bo olajšan z **okrepljenim sodelovanjem med upravami** držav širitve, državami članicami in institucijami EU. Države širitve že sodelujejo pri pripravljalnem delu v zvezi z zakonodajo in politikami EU ali pri delu nekaterih decentraliziranih agencij EU, in sicer pogosto kot opazovalke, s čimer že zgodaj uvajajo standarde EU v svoje sisteme. Instrumente, kot so Instrument za tehnično podporo, TAIEX in tesno medinstitucionalno sodelovanje, bi bilo treba še razširiti, da bi se javnim upravam prihodnjih držav članic EU zagotovila tehnična podpora in podpora glede politik. Poleg tega so številne države širitve že vključene v **programe EU**, pomembne za notranji trg, kar jim daje podobne možnosti, kot jih imajo akterji EU.

Komisija bo tudi še naprej podpirala **programe za stike med ljudmi, kot je Erasmus+**, zlasti v zvezi z mladimi, da bi spodbujala **skupni evropski duh** in ustvarjala sinergije, na primer z regionalnim uradom za sodelovanje mladih, ki ga je ustanovil Zahodni Balkan, ali mrežo mladih evropskih ambasadorjev in ambasadorok v državah širitve.

Pomembno je omeniti, da bodo vključevanju držav širitve v razširjeni enotni trg koristile reforme na ključnih področjih politik, opredeljenih v prihodnjih pregledih politike pred širitvijo, navedenih v nadaljevanju. Tem pregledom bodo koristili tudi sektorski razmisleki, ki

so trenutno v teku, in zlasti spoznanja iz dveh prihodnjih poročil na visoki ravni: **poročila na visoki ravni o prihodnosti enotnega trga**, ki ga pripravlja Enrico Letta po naročilu predsedstva Sveta in Komisije, ter **poročila o prihodnosti evropske konkurenčnosti**, ki ga pripravlja Mario Draghi, posebni svetovalec predsednice Ursule von der Leyen.

i) Izboljšanje povezljivosti

Koristi in izzivi

Večja Unija bo okrepila **fizično povezljivost** z novimi prometnimi in trgovinskimi potmi, vključno z razširjenimi evropskimi prometnimi koridorji, kar bo privedlo do nižjih logističnih stroškov in nemotenih trgovinskih tokov ter posledično zagotovilo konkretne koristi za potrošnike, državljane in državljanke ter podjetja.

Razširjen evropski prometni prostor bi zagotovil **podlago za nove pobude politik in naložbe**, da bi se ohranila vodilna vloga EU v svetu vzdolž vrednostne verige v različnih prometnih sektorjih (npr. proizvodnja letal, avtomobilov, tovornjakov in tirnih vozil, proizvodnja trajnostnih goriv, logistične in prometne storitve, vključno z razsežnostjo vojaške mobilnosti).

Razširitev **energetske unije** bi lahko dodatno olajšala razvoj energetske infrastrukture ter okrepila energetska varnost, cenovno dostopnost energije in razogljičenje v EU. Več držav širitve ima znaten potencial za nizkoogljično energijo. Ta razširitev bi lahko prispevala tudi k ohranjanju vodilne vloge EU v svetu pri uvajanju energije iz obnovljivih virov.

Kar zadeva **digitalni enotni trg**, bo program politike digitalnega desetletja podpiral prihodnje države članice pri opredeljevanju področij ukrepanja za doseganje skupnih ciljev na področju digitalnih spretnosti, infrastruktur, podjetij in javnih storitev. S tem bi digitalne infrastrukture in tehnologije služile trajnostnim, vključujočim in uspešnim družbam. Nove države članice bodo imele koristi tudi od uporabe pionirske zakonodaje EU na področju varstva osebnih podatkov, umetne inteligence (npr. Akt o umetni inteligenci), spletnih platform (npr. akt o digitalnih trgih, akt o digitalnih storitvah in direktiva o platformnem delu), podatkov (npr. akt o podatkih in Akt o upravljanju podatkov) in interoperabilnosti.

Podobno bi se evropska digitalna povezljivost okrepila s poglobitvijo sodelovanja z državami širitve na področju gostovanja, uskladitev elektronskih okvirov zaupanja pa bi olajšala trgovino in pretok ljudi.

Dodatne koristi bi morale izhajati iz razširjene uporabe zakonodajnega okvira EU za kibernetsko varnost in zgodnje uporabe zbirke orodij EU za kibernetsko varnost 5G v državah širitve. V okviru že tesno povezanega kibernetskega prostora bi to moralo povečati skupne zmogljivosti za odzivanje na grožnje in incidente.

Velik del tega napredka bo odvisen tudi od **razpoložljivosti zadostnih zasebnih in javnih naložb**, zlasti za zagotovitev uvedbe varne, odporne in visokozmogljive digitalne komunikacijske infrastrukture ter vzpostavitev evropskih vozlišč za digitalne inovacije za podporo podjetjem in organizacijam javnega sektorja pri reševanju digitalnih izzivov in povečanju konkurenčnosti. Drugi možni izzivi vključujejo regulativno zbliževanje (na primer

na področju elektronskih komunikacij, gostovanja, radiofrekvenčnega spektra, elektronskih storitev zaupanja), kibernetško varnost dobavnih verig glede na izpostavljenost držav kandidat in potencialnih kandidat sofisticiranim zlonamernim kibernetским akterjem in prisotnost tehnologije prodajalcev z visokim tveganjem, kar je ključnega pomena zlasti za omrežja 5G. Ti izzivi glede ravni naložb in regulativnega zbliževanja so enako zaskrbljujoči v energetske kot tudi v prometnem sektorju.

Premisleki za prihodnje preglede politik

V pregledih politik bo preučeno, kako bi lahko pobude politike za povečanje odpornosti s prodornimi industrijskimi inovacijami pridobile večji obseg in podporo pomembnih projektov skupnega evropskega interesa (kot je bilo na primer storjeno na področjih, kot so polprevodniki in vodik). Podobno bi se lahko vzpostavila dodatna strateška partnerstva v ekosistemih skupnega interesa (npr. surovine, baterije, turizem, krožno gospodarstvo, stroji, vesolje). Podpora naložbam bi se morala osredotočiti na pospešen razvoj razširitve energetskih in prometnih povezav v okviru omrežij TEN-E in TEN-T v državah kandidatkah ter potencialnih kandidatkah. Preučilo bi se lahko tudi, kako lahko države širitve vzpostavijo potrebne upravne zmogljivosti za učinkovito sodelovanje v prihodnjih čezmejnih in večdržavnih strateških projektih.

Novi skupni nabavni mehanizmi, ki bi se zgledovali po energetske platformi EU, bi lahko povezali države širitve, da bi pridobile strateške proizvode, kot so vodik in surovine, ki so ključne za energetske prehod EU, digitalni prehod in konkurenčnost gospodarstva EU.

Odgovorno uvajanje novih digitalnih produktov in tehnologij na finančnih trgih bi lahko na večjem enotnem trgu prineslo pozitivne spremembe. Zgodnja vključitev držav širitve v dejavnosti za povečanje zmogljivosti EU na področju kibernetške varnosti (tudi prek kibernetškovarnostne rezerve EU in tesnejšega partnerstva z Agencijo EU za kibernetško varnost) bi bila prav tako koristna za vse. Širša uporaba digitalnih rešitev je ključnega pomena za zmanjšanje ali preprečevanje birokracije v sedanjih in prihodnjih državah članicah.

Postopno vključevanje

Nadaljnje vključevanje držav kandidat in potencialnih kandidat v te dele enotnega trga bo podprto s krepitvijo regulativnega zbliževanja in infrastrukturnih povezav z EU. Naložbeni okvir za Zahodni Balkan krepi podporo za vzpostavitev potrebne prometne, energetske, okoljske (ravnanje z odpadki in vodami), digitalne in socialne infrastrukture, kot je določeno v gospodarskem in naložbenem načrtu za Zahodni Balkan. Podobno delo poteka z Moldavijo in Gruzijo v okviru zadevnih gospodarskih in naložbenih načrtov za vzhodno partnerstvo. V okviru instrumenta za Ukrajino bodo v načrtu za Ukrajino določene prednostne reforme in naložbe, naložbeni okvir pa bo spodbudil zasebne in javne naložbe v državi v skladu s temi prednostnimi nalogami.

S Pogodbo o ustanovitvi Energetske skupnosti se nadaljujejo prizadevanja za uskladitev s pravnim redom EU na področju energije, okolja in podnebja ter za razširitev vseevropskega energetskega omrežja (TEN-E), da bi se izboljšale energetske povezave med EU, Zahodnim Balkanom, Ukrajino, Moldavijo in Gruzijo. Sinhronizacija električnih omrežij Ukrajine in

Moldavije s celinskim evropskim omrežjem bo okrepila energetska varnost in ustvarila priložnosti za trgovanje z električno energijo.

Podobno bo **vseevropsko prometno omrežje** (TEN-T) razširjeno, da bi se izboljšala prometna povezljivost z EU in podprle te države pri izvajanju pravnega reda EU na področju prometa, tudi na podlagi Pogodbe o prometni skupnosti, pri čemer bo Komisija preučila možnosti za nadaljnjo poglobitev sodelovanja Ukrajine, Moldavije in Gruzije. Postopno usklajevanje s pravnim redom EU na področju letalstva se izvaja z obstoječimi sporazumi o letalstvu.

V zvezi s tem pomembno prispevajo tudi naložbe v **solidarnostne pasove** kot stalne povezave in njihova krepitev ter vrsta drugih pobud v prometnem sektorju, kot je sodelovanje držav širitve v agencijah in programih EU na področju prometa. **Okrepljeno carinsko sodelovanje** lahko olajša postopno vključevanje v carinsko unijo. Boljša povezljivost bo olajšala tudi vojaško mobilnost. EU prek različnih pobud strategije Global Gateway, vključno z gospodarskimi in naložbenimi načrti, digitalno agendo za Zahodni Balkan in naložbenim okvirom za Ukrajino v okviru instrumenta za Ukrajino, že mobilizira znatne javne in zasebne naložbe v podporo digitalni preobrazbi držav kandidatk in potencialnih kandidatk (v primeru Ukrajine pa njeno obnovo in modernizacijo).

Poleg tega je EU začela postopek za vključitev Ukrajine in Moldavije v shemo EU „Gostovanje kot doma“, hkrati pa olajšala prostovoljne dogovore o gostovanju med telekomunikacijskimi operaterji v EU ter na Zahodnem Balkanu, v Ukrajini in Moldaviji, pa tudi pripravo regionalnega sporazuma o gostovanju, ki bo prispeval k znižanju cen gostovanja v regiji vzhodnega partnerstva za do 87 % v naslednjih letih.

Druge pomembne pobude vključujejo strateško partnerstvo med EU in Ukrajino na področju kritičnih surovin, ki bi lahko služilo kot zgled za podobna partnerstva z drugimi državami širitve.

ii) Ohranjanje naših podnebnih in okoljskih zavez

Koristi in izzivi

Ker vedno več držav spoštuje ambiciozne podnebne in okoljske zaveze ter pravni red EU, bo večja Unija **pozitivno prispevala k obravnavanju podnebnih sprememb in izgube biotske raznovrstnosti**, zlasti z razširitvijo prizadevanj EU za razogljčenje. Države širitve imajo velik potencial na področju energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti ter imajo pomembne naravne vire in biotsko raznovrstnost.

Vendar bo izvajanje ambiciozne zelene agende EU prineslo tudi **izzive**. V več državah širitve industrija močno onesnažuje okolje, infrastrukture za gospodarjenje z vodo in ravnanje z odpadki so premalo učinkovite, proizvodnja električne energije se v veliki meri zanaša na premog, emisije toplogrednih plinov in ravni onesnaženosti zraka pa so visoke. Hkrati imajo te države velik potencial za energijo iz obnovljivih virov (zlasti sončno in vetrno energijo) in zmanjšanje onesnaževanja z uvedbo sodobnih tehnologij za zmanjševanje emisij. Zeleni prehod, zlasti uvajanje energije iz obnovljivih virov na kopnem in morju, je treba pospešiti. Njihov industrijski in stavbni fond bo treba prenoviti, da bi se povečala njihova energijska učinkovitost in olajšal pravičen prehod z gospodarstva, ki temelji na premogu. Potrebna bodo znatna prizadevanja za prehod na krožno gospodarstvo ter doseganje trajnostne potrošnje,

proizvodnje in rabe virov. Za to bodo potrebne ustrezne naložbe, in sicer za upoštevanje učinkov na posamezne regije, sektorje in delavce.

Vključitev novih držav v sistem EU za trgovanje z emisijami bi zagotovila močno orodje za razogljičenje njihovih gospodarstev in povečanje nacionalnega financiranja, potrebnega za prehod. V okviru pregledov je treba oceniti učinek povečanja ponudbe pravic in povpraševanja po njih na ravni cen ogljika.

Premisleki za prihodnje preglede politik

Glede na navedeno bi bilo treba pri pregledih politik preučiti, kako najbolje podpreti države širitve pri usklajevanju s podnebno in zeleno industrijsko politiko EU. Analiziralo bi se tudi, v kolikšni meri je mogoče nove izzive obravnavati s podnebno in zeleno industrijsko politiko EU, hkrati pa ohraniti naše ambicije in zagotoviti predvidljivost. Poleg tega bi se preučilo, ali in v kolikšni meri bi nove države članice potrebovale namensko finančno podporo, da bi EU ostala na dobri poti, da izpolni svoje podnebne in širše okoljske zaveze.

Zeleni prehod industrijskih panog v državah širitve bi moral imeti koristi od evropskega poslovnega okolja, ki spodbuja rast ter je usmerjeno v razvoj in uporabo čistih tehnologij ter visoko energijsko učinkovitost in učinkovito rabo virov. V ta namen je treba določiti prave spodbude in mobilizirati ustrezno kombinacijo naložb zasebnega in javnega sektorja.

Pri pregledih politike bi se lahko preučili tudi nekateri ključni dejavniki, kot so javne in zasebne naložbe, potrebne za razvoj potenciala energije iz obnovljivih virov, zelene inovacije in spretnosti.

Postopno vključevanje

Nekateri podnebni in energetske izzivi, povezani s širitvijo, se že blažijo s prizadevanji za preobrazbo v državah širitve, in sicer v okviru različnih pobud.

Države Zahodnega Balkana, Ukrajina, Moldavija in Gruzija so kot pogodbenice **Energetske skupnosti** sprejele zavezujoče energetske in podnebne cilje za leto 2030, usklajene z ambicijami EU, ter pripravljajo svoje nacionalne energetske in podnebne načrte, ki jih je treba predložiti do konca junija 2024, s čimer prispevajo k svojemu postopnemu vključevanju na energetski trg EU.

Prizadevanja potekajo tudi za razvoj oblikovanja cen ogljika, vključno s potrebnim okvirom za spremljanje emisij toplogrednih plinov.

Poleg tega **zelena agenda za Zahodni Balkan**, namenjena uskladitvi regije z ambicijami zelenega dogovora, olajšuje regulativne reforme in naložbe v regiji, zlasti na področjih energetskega prehoda, trajnostne mobilnosti, odpravljanja onesnaževanja zraka, vode in tal, krožnega gospodarstva, varstva biotske raznovrstnosti in obnove ekosistemov ter trajnostne proizvodnje hrane.

V podporo tem prizadevanjem **EU mobilizira, spodbuja in pospešuje zasebne in javne naložbe** v zeleni prehod s svojimi gospodarskimi in naložbenimi načrti za Zahodni Balkan in vzhodno partnerstvo, instrumentom za Ukrajino, novim načrtom za rast za Zahodni Balkan, svežnjem za energetske podpora za Zahodni Balkan in skupino na visoki ravni za energetske povezanost srednje in jugovzhodne Evrope, ki se osredotoča na primer na obnovljive vire

energije, pobudo „val prenove“ na področju energijske učinkovitosti, domačo in čezmejno infrastrukturo, energetske prehode (zlasti stran od premoga) in regulativno usklajevanje. Da bi se zagotovila čim večja učinkovitost, bi bilo treba dodatno okrepiti sodelovanje držav širitve v agencijah in programih EU na tem področju.

Podpora EU je bila ključna tudi pri krepitvi energetskega sektorja Moldavije in Ukrajine, zagotavljanju nujne energetske opreme ter olajšanju njenega vključevanja na energetski trg EU in energetske platforme EU. To je zmanjšalo energetske odvisnosti Moldavije od Rusije. Drug primer podpore EU se nanaša na električni kabel, ki naj bi povezoval preostalo Evropo z Gruzijo.

iii) Izboljšanje kakovosti in varnosti hrane ter prehranske varnosti s konkurenčnim in trajnostnim živilskim sektorjem

Koristi in izzivi

Eden od ključnih izzivov prihodnje širitve bo okrepiti sposobnost skupne kmetijske politike EU, da **podpre trajnost in konkurenčen model agroživilske proizvodnje**, hkrati pa upošteva potrebe kmetov in ribičev v sedanjih in prihodnjih državah članicah ter različne modele kmetovanja v širši Uniji. To bo treba upravljati tako, da se ohranijo notranji trg, skupna kmetijska politika (SKP) in skupna ribiška politika (SRP), ne da bi pri tem prišlo do nepotrebnih pretresov ali večjih motenj pri doseganju ciljev politike.

Ukrajina je ena najpomembnejših svetovnih proizvajalk hrane, zlasti na trgu z žitom. Njena vključitev v EU bo pripomogla k prehranski varnosti EU in njenemu položaju v svetovni trgovini s kmetijskimi proizvodi, vendar bo treba ustrezno pozornost nameniti velikosti in strukturi kmetijske proizvodnje države.

Cilji SKP ostajajo veljavni tudi v širši Uniji. Širitev bo zahtevala temeljito oceno njenih dolgoročnih učinkov na učinkovitost in trajnost kmetijskih politik v EU z več kot 30 članicami, pri čemer bo treba ustrezno pozornost nameniti velikosti in strukturi kmetijskih gospodarstev, strukturi kmetijstva v vsakem gospodarstvu, in raznolikosti kmetijskih modelov ter upoštevati dolgoročne socialno-ekonomske in okoljske izzive, s katerimi se sooča ta sektor. Bistveno bo zagotoviti enake konkurenčne pogoje za kmetijski sektor med sedanjimi in prihodnjimi državami članicami.

Premisleki za prihodnje preglede politik

V okviru pregledov politik bo preučena sposobnost držav kandidat in potencialnih kandidat za uporabo zakonodaje EU o shemah neposredne podpore za kmetije in za izvajanje skupnih tržnih ureditev za različne kmetijske in ribiške proizvode. V celoti bo treba upoštevati vlogo kmetijstva in ribištva za kakovost življenja na podeželskih in obalnih območjih, njun vpliv na okolje in splošni prispevek k trajnosti lokalnih skupnosti.

V pregledih politik se bo analiziralo tudi, kako zagotoviti popolno skladnost ter učinkovito in skladno uporabo drugih povezanih politik, ki zagotavljajo visoke standarde varnosti in kakovosti na področjih, kot so varnost hrane, sanitarni in fitosanitarni ukrepi, zdravje in dobro počutje živali, okolje itd.

Postopno vključevanje

Stabilizacijsko-pridružitveni proces za **Zahodni Balkan** določa skupne politične in gospodarske cilje, tudi v zvezi s kmetijskim sektorjem, ki jih podpirajo gospodarski in finančni instrumenti, ki spremljajo proces tranzicije. Regija prejema tudi financiranje v okviru instrumenta za predpristopno pomoč za razvoj podeželja, vključno s trajnostnim kmetijstvom in kmetijskimi podjetji na podeželju.

Podobno je izvajanje pridružitvenih sporazumov z **Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino** prek regulativnega usklajevanja in aktivne podpore kmetom in podjetjem okrepilo reforme na področju kmetijstva in varnosti hrane. Močan dejavnik za razvoj podeželskih območij je tudi uvedba hitrega in cenovno dostopnega interneta na teh območjih.

iv) Ustvarjanje pogojev za socialno, ekonomsko in teritorialno zbliževanje

Koristi in izzivi

Članstvo v ekonomski uniji prinaša konkretne koristi za državljane in državljanke ter gospodarstvo, kot so znižanje transakcijskih stroškov, spodbujanje naložb, trgovina znotraj regije, gospodarska rast in večje socialne pravice. Zagotavlja tudi dostop do večjih in bolj raznolikih finančnih trgov, s čimer znižuje stroške financiranja ter potrošnikom zagotavlja več izbire in nižje cene.

Poleg tega enotna valuta v monetarni uniji odpravlja nihanja menjalnih tečajev in s tem povezane transakcijske stroške za podjetja ter državljane in državljanke. Razširitev ekonomske in monetarne unije na nove članice bi podprla tudi gospodarsko odpornost EU kot celote, saj bi olajšala oblikovanje raznolikih čezmejnih vrednostnih verig. Pripomogla bi tudi h krepitvi vloge EU in eura v svetovnem gospodarstvu.

Uspešno vključevanje v ekonomsko in monetarno unijo zahteva **ekonomsko in socialno zbliževanje** ter učinkovito **usklajevanje oblikovanja ekonomske in socialne politike** med državami članicami, da bi se čim bolj povečale priložnosti, ki jih to prinaša, ter preprečile velike razlike na nacionalni ali regionalni ravni in negativne učinki prelivanja v primeru neugodnih gospodarskih pretresov. Minimalni standardi za zaščito delavcev, določeni v pravnem redu EU in evropskem stebru socialnih pravic, so skupaj z dobrimi odnosi med delodajalci in delojemalci podlaga za to socialno zbliževanje. Zlasti dobro delujoče strukture in institucije trga dela, učinkoviti sistemi socialne zaščite in močan socialni dialog bodo ključni za zagotovitev povezane razširjene Unije, v kateri nihče ne bo prezrt in v kateri bodo zagotovljeni enaki konkurenčni pogoji.

Širitev bo znatno vplivala na **kohezijsko politiko EU**. Politika se je izkazala za uspešno pri prispevanju h koristim enotnega trga in njihovem povečevanju, zmanjševanju teritorialnih razlik in spodbujanju navzgor usmerjenega socialno-ekonomskega zbliževanja med državami članicami in regijami. Cilji kohezijske politike EU ostajajo veljavni tudi v širši Uniji, tako v sedanjih kot prihodnjih državah članicah. Vendar bo omejena upravna zmogljivost izvajalskih organov in upravičencev v državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah ustvarila izzive za črpanje in kakovost naložb. Izboljšanje te zmogljivosti s tehnično pomočjo, obdobji

postopnega uvajanja in drugimi ukrepi, kot je usposabljanje, bo ključnega pomena za zagotovitev, da bo podpora EU učinkovito prispevala k navzgor usmerjenemu socialno-ekonomskemu in teritorialnemu zbliževanju ter da bodo zaščiteni finančni interesi Unije. Tako kot pri prejšnjih širitvah je potreben celovit razmislek o prihodnosti kohezijske politike v EU.

Razširitev **pravnega reda EU na področju davkov** bi bila nedvomno koristna, saj bi spodbudila čezmejno dejavnost in trgovino v EU za državljane in državljanke ter podjetja ter ustvarila **enake konkurenčne pogoje**. Vendar bo obstoječa zahteva po soglasju v Svetu o davčnih zadevah v večji Uniji predstavljala še večji izziv, zaradi česar bi bilo smiselno na tem področju razmisliti o glasovanju s kvalificirano večino. Enako velja za nekatere vidike drugih politik EU (npr. elemente socialne politike).

Premisleki za prihodnje preglede politik

Za obravnavanje izzivov, povezanih z **upravljanjem politik ekonomskega in socialnega zbliževanja v širši skupini držav članic**, bo treba v okviru pregledov politiki med drugim razmisliti o tem, kako zapolniti zakonodajne vrzeli in vrzeli pri izvrševanju (npr. ekonomska in fiskalna politika, prosto gibanje, koordinacija sistemov socialne varnosti, delovno pravo, varstvo potrošnikov, zdravje in varnost pri delu). Čeprav je treba zagotoviti temeljno vrednost prostega gibanja, bi bili potrebni dodatni ukrepi za zmanjšanje tveganj socialnega dampinga ali bega možganov in odseljevanja. V zvezi s tem je bistvenega pomena zgodnje vključevanje socialnih partnerjev iz prihodnjih držav članic, tudi pri prilagajanju obstoječe zakonodaje, sprejemanju novih pravil in njihovem izvrševanju.

Postopno vključevanje

Znotraj EU se ekonomska in socialna politika usklajuje v okviru evropskega semestra. Na specifična priporočila za države v okviru evropskega semestra, ki jih predlaga Evropska komisija in sprejme Svet, se opira tudi finančna podpora, zagotovljena iz mehanizma za okrevanje in odpornost v sklopu instrumenta NextGenerationEU.

Od leta 2015 se evropski semester podobno izvaja tudi v državah širitve: vse države kandidatke in potencialne kandidatke Evropski komisiji predložijo letne programe gospodarskih reform, ki se osredotočajo na reforme za povečanje konkurenčnosti in izboljšanje pogojev za vključujočo rast in ustvarjanje delovnih mest. Te programe ocenita Evropska komisija in Evropska centralna banka, Svet ministrov pa o njih razpravlja z državami širitve. V prihodnosti bi bilo mogoče razmisliti o večji usklajenosti med obema procesoma.

V primeru Zahodnega Balkana bodo programi gospodarskih reform osredotočeni na makrofiskalni okvir, dopolnjeni pa bodo s programi reform, povezanimi z novim instrumentom za reforme in rast za Zahodni Balkan. V programih reform bo opredeljen sklop prednostnih reform, razčlenjenih na merljive korake, ki bodo služili kot plačilni pogoji.

V primeru Ukrajine načrt za Ukrajino, ki je glavno orodje za izvajanje instrumenta, določa prednostne naloge vlade, zaporedje ključnih reform in prednostnih področij naložb, kar bo prispevalo h gospodarski rasti in odpornosti, spodbudilo vključevanje države v enotni trg ter zagotovilo, da bo Ukrajina svojo zakonodajo postopoma uskladila s pravnim redom EU.

Poleg tega **predpristopna pomoč** državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam pomaga pri preoblikovanju njihovih družb, pravnih sistemov in gospodarstev, in sicer v obliki nepovratnih sredstev, naložb v infrastrukturo ali tehnične pomoči za spodbujanje političnih, socialnih in gospodarskih reform. Tako se družbe približajo vrednotam in standardom Evropske unije, kar jim omogoča, da po pristopu uspevajo v ekonomski uniji in prispevajo h gospodarski odpornosti EU kot celote. Več držav širitve je že vključenih v ustrezne programe EU, kot je sklop za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) v okviru Evropskega socialnega sklada (ESS). Sodelovanje držav širitve v agencijah EU na tem področju bi bilo treba še okrepiti, zlasti sodelovanje z Evropskim organom za delo in Evropsko agencijo za varnost in zdravje pri delu.

Teritorialno sodelovanje, vključno s programi čezmejnega in nadnacionalnega sodelovanja, državam širitve že omogoča medsebojno sodelovanje in sodelovanje s sosednjimi državami članicami EU v ključnih socialnih in gospodarskih sektorjih (vključno s povezljivostjo meja in ukrepi za stike med ljudmi). Primeri vključujejo makroregionalne strategije EU za jadransko, jonsko in podonavsko regijo, skupno pomorsko agendo za Črno morje ali čezmejne programe Interreg, ki se izvajajo z Ukrajino in Moldavijo ter so v letu 2023 prejeli dodatna sredstva.

v) Zagotavljanje trdnih varnostnih zavez, migracije in upravljanje meja

Koristi in izzivi

V vse bolj zahtevnih geopolitičnih razmerah bi večja Unija z večjim prebivalstvom povečala **svoj pomen v svetovnih zadevah in večstranskih okoljih**, če bi lahko ukrepala enotno, hitro in odločno. Za to zunanjo enotnost in zmožnost ukrepanja sta v prvi vrsti potrebni temeljna skupna vizija ter visoka stopnja skupne analize in stališč med državami članicami. Vendar bi lahko večja Unija vsaj na začetku prinesla večjo raznolikost zunanje-političnih interesov in agend.

Nove države članice bodo prispevale k **dodatnim varnostnim zavezam** in imele od njih koristi: v skladu s členom 222 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) morajo članice Evropske unije, kadar je ena od njih žrtev terorističnega napada, hibridne kampanje, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek, delovati v duhu solidarnosti. Poleg tega morajo v skladu s členom 42(7) PEU v primeru oboroženega napada na eno državo članico druge v skladu z 51. členom Ustanovne listine Združenih narodov zagotoviti pomoč in podporo z vsemi razpoložljivimi sredstvi.

Razširjena Unija ne bi smela s sabo prinesiti novih izzivov v obliki **nerešenih dvostranskih sporov**. EU bo še naprej prispevala k njihovemu reševanju in si še naprej prizadevala za dobre sosedske odnose kot ključni element širitvenega procesa. Sprejeti je treba posebne ureditve in **nepreklicne zaveze**, da se zagotovi, da pristopne države ne morejo blokirati pristopa drugih kandidat.

Širitev pomeni, da zunanje meje novih članic postanejo zunanje meje Evropske unije. Zato mora biti tudi zanesljivo in učinkovito upravljanje zunanjih meja del pristopnega procesa. Nove meje razširjene Unije lahko prinesejo tudi prednosti v obliki novih varnostnih sredstev

in izkušenj, ki lahko koristijo Uniji, zlasti kar zadeva njeno varnostno in obrambno razsežnost, ki se stalno in nadalje razvija.

Večja Unija bo prinesla nove izzive za varovanje in nadzor zunanje meje EU glede blaga in oseb. Ti vključujejo organizirani in čezmejni kriminal, promet s prepovedanimi drogami, preprečevanje nedovoljenih migracij in tihotapljenja migrantov, trgovino z ljudmi, instrumentalizacijo migrantov v politične namene ter trgovino z orožjem ali drugim nevarnim ali nedovoljenim blagom.

Notranja varnost in zlasti učinkovito preprečevanje terorizma, hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala ter boj proti njim so predpogoj za delujočo demokracijo in svobodno uveljavljanje temeljnih pravic. To vključuje ukrepe za boj proti kibernetiski kriminaliteti, pranju denarja, preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej. Poleg tega so huda kazniva dejanja in organizirani kriminal pogosto povezani s korupcijo in spodkopavanjem državnih institucij. Okrepljeno skupno ukrepanje za doseganje notranje varnosti je ključen predpogoj za uspešen pristop, hkrati pa bo okrepilo notranjo varnost EU kot celote.

Poleg tega je za popoln pristop k **schengenskemu območju brez nadzora na notranjih mejah** potrebno polno izvajanje schengenskega pravnega reda ter njegovih spremljevalnih ukrepov, tj. doslednih in učinkovitih varnostnih politik ter upravljanja migracij in meja. Potreben bo razmislek o praktičnih načinih za zagotovitev takšne skladnosti v razširjeni Uniji.

Kar zadeva **migracije**, bo večja Unija imela to prednost, da bo lahko bolje uporabila pristop celotne poti k upravljanju **migracij** ter bolje prispevala h globalni delitvi odgovornosti za migracije in zaščito. Zahodni Balkan, ki je trenutno tranzitna regija do EU, je že ključni partner pri skupnih prizadevanjih za zagotovitev učinkovitega upravljanja migracij in skupno obravnavanje izzivov, kot sta tihotapljenje migrantov in nedovoljene migracije. Bistveno je še naprej krepiti migracijske in azilne sisteme v regiji v skladu s celovitim pristopom iz pakta o migracijah in azilu, zlasti s podporo agencij EU, ter zagotoviti usklajenost vizumskih politik s politikami EU za učinkovito upravljanje migracij.

Premisleki za prihodnje preglede politik

Kot globalni akter mora večja Unija ostati odprta, odporna in gospodarsko uspešna ter zanesljiva partnerica v svetu. Resnično geopolitična EU mora biti sposobna braniti svoje vrednote ter ohraniti svojo odprto strateško avtonomijo in stabilnost, hkrati pa mora biti sposobna uveljavljati svoje interese na svetovni ravni.

V ta namen sta ključna enotnost EU in hitro odločanje. Pri pregledih politik bi bilo treba obravnavati verodostojnost in sposobnost Unije za zunanje delovanje, kar je kritično odvisno od **učinkovitega odločanja**. Trenutno za različna področja zunanjega delovanja EU veljajo različni mehanizmi odločanja, kar prinaša izzive na področjih zunanjega delovanja, o katerih Svet odloča soglasno, zlasti v skupni zunanji in varnostni politiki. V Uniji z več kot 30 državami članicami to pomeni tveganje, da bo prepočasna, preveč reaktivna in preveč defenzivna, strateškim konkurentom pa daje možnost, da poglobijo delitve med državami članicami.

Komisija in visoki predstavnik sta večkrat opozorila na to vprašanje in se zavzela za uporabo **obstojećih določb Pogodbe o Evropski uniji za prehod na glasovanje s kvalificirano večino** na nekaj ključnih področjih skupne zunanje in varnostne politike z aktivacijo t. i. „premostitvenih klavzul“. Medtem je Komisija poudarila, da naj se države članice odločijo za „konstruktivno vzdržanost“ v skladu s členom 31(1) PEU, kadar bi njihovo osamljeno stališče o določeni temi sicer preprečilo soglasje v Svetu. Potencial vseh teh možnosti je treba v celoti izkoristiti ne glede na naslednjo širitev in precej pred njo.

Postopno vključevanje

Za nadaljnje zблиževanje glede geostrateške vizije, interesov in prednostnih nalog EU bo potrebno nenehno delo. Države širitve morajo pred pristopom odločno in nedvoumno sprejeti in spodbujati vrednote EU. Že pred pristopom se morajo postopoma uskladiti s skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) EU, vključno z omejevalnimi ukrepi. Medtem ko več držav kandidat in potencialnih kandidat že zdaj dosledno ohranja popolno usklajenost, se mora praksa drugih prednostno izboljšati, vključno glede sankcij, zlasti v zvezi z Rusijo in Belorusijo. **Uskladitev s SZVP** je bistven znak skupnih vrednot in strateške usmeritve v novih geopolitičnih razmerah.

Na podlagi trenutnega delovanja SVOP bi bilo treba še naprej razvijati obstoječe projekte in programe, krepitev zmogljivosti na področjih, kot so hibridne grožnje, vključno s tujim manipuliranjem z informacijami in vmešavanjem, ter kibernetiko varnost, in sicer kot celovito ponudbo, odprto za vse, ter kot prilagojeno podporo za posebne potrebe in zahteve, da se okrepi skupna odpornost in varnost Unije glede takih zunanjih groženj. Poleg tega bi si morale države širitve prizadevati za **zgodnje vključevanje v druge varnostne in obrambne pobude EU**, kot so posebni projekti v okviru obrambnega stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO) in Evropske obrambne agencije, pa tudi v programe, ki zadevajo vojaško mobilnost. Okvirni sporazumi o sodelovanju so sklenjeni z vsemi državami kandidatami in potencialnimi kandidatami, tako da te že prispevajo k misijam in operacijam kriznega upravljanja v okviru skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), pri čemer so nekaterim od njih take misije in operacije SVOP tudi namenjene. Zaradi pomoči, ki jo lahko države širitve prejmejo v okviru evropskega mirovnega instrumenta, se bodo njihove vojaške in obrambne zmogljivosti za sodelovanje v misijah in operacijah SVOP okrepile.

Sodelovanje držav širitve v raziskavah o hibridnih tveganjih bo pripomoglo k razvoju ustreznega okvira za zagotavljanje podpore, da bi postale odpornejše na hibridne grožnje, kar jim bo omogočilo, da sprejemajo svoje demokratične odločitve brez zlonamernega vmešavanja.

Poleg tega se bo do naslednje širitve **obrambna razsežnost Unije znatno razvila**. Ker strateški kompas EU za varnost in obrambo precej presega tradicionalno SVOP, se bodo morale biti države širitve pripravljene zavezati njegovemu izvajanju na njegovih različnih delovnih področjih (ukrepanje, naložbe, varnost, partnerstva), vključno z zmogljivostjo EU za hitro napotitev. Če bi se odločile za sodelovanje v Evropski obrambni agenciji, bi bile med drugim pripravljene uskladiti svoje nacionalno obrambno načrtovanje s prednostnimi nalogami EU na področju razvoja obrambnih zmogljivosti in usklajenim letnim pregledom na

področju obrambe. Prav tako bi se lahko odločile vključiti v PESCO kot vključene države članice.

Hkrati bodo v sedanjem napetem geopolitičnem okolju nadaljnja **prizadevanja za krepitev odpornosti vesoljske industrije ter tehnološke in industrijske baze Unije na področju obrambe v skladu z evropsko strategijo za obrambno industrijo ostala ključna prednostna naloga**. V posebnem primeru Ukrajine je v predlogu za evropski program za obrambno industrijo predvideno, da se Ukrajina v čim večji meri obravnava kot država članica. V prihodnosti bi lahko razmislili o tem, kako in pod kakšnimi pogoji razširiti sodelovanje držav širitve v drugih programih Unije, povezanih z obrambno industrijo. To bi prispevalo k preprečevanju podvajanja in nepotrebnih stroškov, hkrati pa spodbujalo večjo interoperabilnost.

Na področju integriranega **upravljanja meja** bo treba prizadevanja osredotočiti ne le na skladnost in izvajanje zakonodaje, temveč tudi na razvoj operativnih zmogljivosti za nadzor blaga in oseb na zunanjih mejah. Za to bo potrebna podpora EU policiji in mejnim policistom, tudi z velikim sodelovanjem agencij EU ob tesnem usklajevanju z državami članicami EU. Države širitve že zdaj tesno sodelujejo s carinskimi in mejnimi organi držav članic ter agencijami EU na področju pravosodja in notranjih zadev (Eurojust, Frontex, Europol, Evropska agencija za azil), kar je pogosto podprto s formalnimi sporazumi. To vse bolj prinaša rezultate na terenu. Modernizacija in digitalizacija mejnih in carinskih postopkov bosta ključnega pomena. Vse države širitve bi si morale še naprej prizadevati za uskladitev z vizumsko politiko EU.

Ukrepi EU bodo morali vključevati tudi podporo pravosodnim organom za okrepitev mednarodnega sodelovanja pri preiskovanju in pregonu organiziranega kriminala, katerega pomemben del so tihotapljenje migrantov ter trgovina z ljudmi, orožjem in drogami. Sodelovanje bi se moralo nadaljevati z udeležbo v Evropski večdisciplinarni platformi proti grožnjam kriminala, da bi se spopadli z najbolj perečimi grožnjami kriminala in razbili kriminalne mreže z visokim tveganjem. Države širitve morajo ostati zavezane krepitvi **notranje varnosti** z izboljšanjem operativnega sodelovanja na področju kazenskega pregona z državami članicami in agencijami EU.

C. PRORAČUN

Natančne finančne posledice širitve bodo odvisne predvsem od njenega časovnega okvira in obsega, rezultata pristopnih pogajanj, ki še naprej temeljijo na dosežkih, ter veljavnega pravnega reda EU ob pristopu. V vsakem primeru **bi bilo treba širitev upoštevati v razmislekih, ki bodo privedli do naslednjega večletnega finančnega okvira**, tudi tako, da se že zagotovi potrebna pravna podlaga za vključitev ustreznih odhodkov in prihodkov, povezanih s širitvijo EU.

Vendar širitev še zdaleč ni edina tema, ki bo ustvarila pritisk na prihodnji dolgoročni proračun EU. Glavne značilnosti, ki jih bo treba upoštevati, so globalna nestanovitnost, znatne varnostne grožnje, finančne posledice okrevanja po COVID-19 in potreba po zaježitvi nacionalnih proračunskih gibanj. Posebne potrebe večje Unije se pridružujejo neizogibni

potrebi po moderniziranem, enostavnejšem in prožnejšem proračunu EU, ki ustrezno upošteva te izzive ter ključna področja, ki zahtevajo skupne naložbe, usklajeno ukrepanje in skupne reforme, kot so zeleni in digitalni prehod, raziskave in inovacije ali varnost in obramba. Proračun EU v sedanji obliki je že strukturno izkoriščen do skrajnih meja.

Širitev je torej priložnost, ne pa povod, za pregled finančne vzdržnosti in modernizacijo vseh ključnih politik / področij porabe (kmetijstvo in razvoj podeželja, kohezija, povezljivost, migracije in upravljanje meja itd.). Politike in programe EU bo morda treba za naslednji večletni finančni okvir preoblikovati neodvisno od stanja glede širitve. Ta pregled bi moral zajemati tudi posebne instrumente porabe EU, ki so trenutno zunaj večletnega finančnega okvira in proračuna EU.

Toda prihodnje programe porabe EU bi bilo treba razviti ob upoštevanju prihodnje širitve.

Pripravljenost EU zahteva tudi reformo njenega sistema virov lastnih sredstev, kar je najbolj verodostojna pot naprej za soočanje s finančnimi posledicami prizadevanj za okrevanje in izvajanja prednostnih nalog EU (zlasti odplačili posojil, najetih v okviru instrumenta NextGenerationEU, in financiranjem Socialnega sklada za podnebje) ob hkratnem blaženju učinkov na nacionalne proračune. Upoštevati je treba tudi dodatne prispevke novih držav članic, čeprav so ti sprva majhni. Poleg tega bi morali biti finančni prispevki tretjih držav, ki imajo dostop do enotnega trga in na njem sodelujejo (države EGP-Efte, Švica), sorazmerni s koristmi, ki bi jih imele od večje Unije.

Poleg proračuna EU bodo države širitve imele na voljo tudi širši nabor možnosti financiranja. Prihodnje države članice bodo lahko izkoristile okrepljeno strokovno znanje in finančno zmogljivost Evropske investicijske banke in Evropskega investicijskega sklada, pa tudi drugih finančnih partnerjev EU kot Ekipa Evropa.

Da bi lažje absorbirala nekatere proračunske učinke širitve, ima EU dobro uveljavljen in preizkušen sklop finančnih orodij za pristop. Ta združuje omejitve, obdobja postopnega uvajanja, ustrezno upoštevanje statističnih učinkov, povečano uporabo finančnega inženiringa ter zasilne zavore in varnostne mreže za sedanje države članice.

Hkrati bo treba **preučiti, kako bi bilo mogoče predpristopna orodja, kot je instrument za predpristopno pomoč, izpopolniti za boljšo pripravo na pristop** in prehod na sodelovanje v programih in instrumentih EU po pristopu. Nekatere novosti, ki so že bile uvedene v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027¹, bi lahko služile kot navdih za prihodnja predpristopna orodja. V primeru Ukrajine bo treba v tem kontekstu posebej upoštevati mednarodno podporo okrevanju in obnovi.

D. UPRAVLJANJE

¹ Npr. usmerjenost v večjo smotrnost, vključno s finančno podporo za izvajanje reform, pogojenostjo politik itd.

Od leta 2022, zlasti po Konferenci o prihodnosti Evrope, se v Evropskem parlamentu, Svetu, državah članicah, možganskih trustih in akademskih krogih razmišlja o **institucionalnih reformah EU**. Z možnostjo širitve se je v zvezi s to razpravo pojavil nov občutek nujnosti.

Doslej še ni bilo doseženo soglasje o tem, kako najbolje obravnavati to vprašanje. Medtem ko nekateri pozivajo k reformi sedanjih Pogodb EU, zlasti Evropski parlament, drugi predlagajo posebne prilagoditve z aktivacijo neizkoriščenih možnosti iz Pogodb. Nazadnje, nekateri trdijo, da sta bili Pogodbi zasnovani tako, da sta „primerni za širitev“.

Čeprav je Komisija izrazila podporo spremembi Pogodb, „če in kadar je ta potrebna“, meni, da je mogoče upravljanje EU hitro izboljšati s tem, **da se v celoti izkoristi potencial veljavnih Pogodb**.

Vprašanja o zmogljivosti EU za ukrepanje obstajajo že v Uniji s 27 državami članicami. To zadeva zlasti **pravila o glasovanju s soglasjem v Svetu**. Medtem ko se večina odločitev v Svetu zdaj sprejema s kvalificirano večino, je treba na nekaterih področjih odločitve v Svetu sprejeti **soglasno**, na primer na področju davkov, zunanje politike in nekaterih socialnih zadev. V večji Uniji bo še težje doseči soglasje, pri čemer se bo povečalo tveganje, da bi odločitve blokirala ena sama država članica.

Pogodbi že predvidevata „**premostitvene klavzule**“², ki **omogočajo prehod z glasovanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino** v Svetu na ključnih področjih. Za aktivacijo teh klavzul je potrebna soglasna odločitev Sveta Evropske unije ali Evropskega sveta. Komisija je v letih 2018 in 2019 v ta namen pripravila konkretne predloge na področjih zunanje, davčne, socialne, energetske in podnebne politike, ki pa še niso bili uresničeni. Od takrat so bile predložene različne rešitve, kot so nove zasilne zavore ali razširitev konstruktivne vzdržanosti.

Nekatere države članice nasprotujejo prehodu z glasovanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino, saj se bojijo, da bi postale osamljene pri zadevah, ki so bistvenega strateškega nacionalnega interesa. Komisija meni, da je mogoče opustiti soglasje, ne da bi ogrozili strateške interese držav članic. To je mogoče doseči s **kombiniranjem aktivacije „premostitvenih klavzul“ iz Pogodb z ustreznimi in sorazmernimi zaščitnimi ukrepi za upoštevanje takih strateških nacionalnih interesov**. V praksi bi to pomenilo, da bi sklepi Sveta ali Evropskega sveta o aktiviranju premostitvene klavzule lahko spremljali sklepi Evropskega sveta, ki bi eni ali več državam članicam omogočili, da se sklicujejo na izjemne razloge nacionalnega interesa za nadaljevanje razprav, da bi dosegli zadovoljivo rešitev, ali za zahtevo Evropskemu svetu, da razpravlja o tej zadevi.

Poleg načinov glasovanja Pogodbi državam članicam omogočata **različne hitrosti povezovanja**. Primeri segajo od okrepljenega sodelovanja, ki je mogoče zlasti na področjih

² Pogodbi določata dve splošni „premostitveni klavzuli“ v skladu s členom 48(7) PEU in šest posebnih premostitvenih klavzul, katerih namen je spremeniti odločanje na naslednjih področjih: SZVP (člen 31(3) PEU); družinsko pravo s čezmejnimi posledicami (člen 81(3) PDEU); socialna politika (člen 153(2) PDEU); okoljska politika (člen 192(2) PDEU); večletni finančni okvir (člen 312(2) PDEU) in okrepljeno sodelovanje (člen 333 PDEU).

deljene pristojnosti, kot v primeru Evropskega javnega tožilstva, do možnosti vključitve in izvzetja, kadar je tako določeno v Pogodbah EU, ali vključitve novih držav članic v stalno strukturno sodelovanje. Taka „**diferenciacija**“ je lahko del enačbe znotraj večje Unije z več kot 30 državami članicami, pri čemer se uporabi nabor orodij in mehanizmov, ki so na voljo v sedanjem pravnem okviru EU. Te možnosti za prožnost delujejo le, dokler so temeljne politike ter vsa temeljna načela in vrednote Evropske unije še naprej skupni in jih spoštujejo vse države članice.

V skladu s pozivom Evropskega sveta k pospešenemu pristopnemu procesu bi lahko obravnavali sam širitveni proces. Za **nekateri vmesni koraki širitvenega procesa** bi lahko preučili možnost, da se Svet pooblasti za odločanje s kvalificirano večino. Za zapiranje pogajalskih poglavij bi se moralo še naprej uporabljati odločanje s soglasjem vseh držav članic, enako pa bo veljalo tudi za končno odločitev o dejanskem pristopu nove članice k Evropski uniji.

Nazadnje, razširjena Unija z več kot 30 državami članicami sproži takojšnja vprašanja o **sestavi institucij EU**. Za Evropsko komisijo Pogodbi že omogočata izbiro manjšega izvršilnega organa (ki ustreza dvema tretjinama števila držav članic) ali ohranitev sedanjega sistema enega člana na državo članico, kot se je doslej odločil Evropski svet.

Razširjena Unija bo neizogibno pomenila tudi **več dela za institucije EU na številnih področjih**, od zasnove in analize politik do izvajanja, izvrševanja, dobrega finančnega poslovanja in upravljanja, in sicer poleg različnih novih nalog, ki jih je Unija prevzela v zadnjih nekaj letih. Učinek bodo prav tako čutile agencije in organi EU (npr. Europol, Frontex, Eurojust, evropski nadzorni organi) ali mreže (npr. Evropska mreža za konkurenco, nacionalne agencije Erasmus+). Prihodnja delovna obremenitev pri izvrševanju bo morala biti upoštevana, saj je ključna za ohranitev celovitosti in delovanja Evropske unije.

3. Zaključek

To sporočilo kaže, da je večja Unija strateškega pomena, saj ima velik politični in gospodarski potencial, tako navzven kot navznoter. Čim boljše izkoriščanje teh priložnosti bo odvisno od naše sposobnosti, da prepoznamo, opredelimo in predvidimo področja za izboljšanje ter določimo jasno strategijo, kako napredovati na vzporednih poteh širitve in reform EU. Sporočilo prispeva k razpravam v evropskih institucijah in državah članicah o širitvi.

S tem sporočilom se začne delo na poglobljenih pregledih politik, ki jih je predsednica Ursula von der Leyen napovedala v svojem govoru o stanju v Uniji leta 2023. Komisija bo te preglede izvedla v začetku leta 2025. Pregledi imajo lahko različne oblike, odvisno od sektorjev, in bi morali vključevati prispevke deležnikov o posebnih učinkih večje Unije na posamezne politike. Na podlagi rezultatov pregledov bi lahko nato bili vsebinski predlogi reform v posameznih sektorjih, vključno s pripravo predloga Komisije za naslednji večletni finančni okvir, drugi korak v tem procesu.